

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945)

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

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

Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi: “*Majelis 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 (selanjutnya disingkat DPR) yang merepresentasikan kepentingan politik dan Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disingkat 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 DPD sebagai produk reformasi konstitusi yang menginginkan dibentuknya lembaga baru cabang kekuasaan legislatif dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan (selanjutnya disingkat 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 DPD dibentuk dikarenakan dua hal yakni, pertama, adanya tuntutan pengisian anggota lembaga legislatif yang dipilih secara demokratis agar mengikutkan rakyat sebagai pemilih, dimana DPD menggantikan utusan daerah dan utusan golongan dalam komposisi di MPR. Kedua, tuntutan pelaksanaan otonomi daerah yang harus dilaksanakan dengan baik agar tidak terjadinya sapatisme, dan DPD sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah diharapkan mampu menghadang hal tersebut.³ Kecenderungan sentralistik pada masa orde baru

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

memberikan dampak pada ketimpangan antara pusat dan daerah sehingga menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat di daerah. Maka dari itu untuk menghindari perpecahan yang terjadi antara pusat dan daerah, maka DPD dibentuk sebagai lembaga atau intitusi yang mewakilkan rakyat daerah di pusat dalam hal penentuan kebijakan nasional yang menyangkut masalah daerah dalam bentuk suatu utusan. Meskipun fakta nya kedudukan dan fungsi yang sama kedua lembaga yakni DPR dan DPD namun DPD memiliki kewenangan yang lebih lemah dibandingkan DPR. Padahal ketika UUD NRI 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 DPR yang memiliki kekuatan yang lebih dibandingkan DPD (*soft bicameralism*). Lain halnya dengan negara-negara yang memiliki dua lembaga perwakilan yang memiliki kewenangan yang sama-sama kuat dan saling menimbanggi atau yang dikenal dengan sistem *strong bicameralism*, seperti yang diterapkan Amerika Serikat dan Filipina. Meskipun kedudukan DPD sama kedudukanya dengan DPR akan tetapi wewenang dan fungsi yang dimiliki oleh DPD sangatlah sumir dan terbatas. Hal ini bisa dilihat dari jumlah pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur mengenai DPR berjumlah tujuh Pasal dimulai dari Pasal 19 hingga Pasal 22B. Sedangkan mengenai DPD hanya cukup dengan dua pasal saja yaitu Pasal 22C hingga Pasal 22D. Dari segi jumlah pasal yang diatur dalam konstitusi pun

⁴ *Op.Cit.*, Charles Simabura, hlm. 7.

mengenai DPD dapat digambarkan bahwa ada perbedaan yang cukup besar mengenai fungsi dan wewenang yang diberikan konstitusi kepada DPR dan DPD.

Terkait kewenangan yang diberikan konstitusi kepada DPD termaktub dalam Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 sebagai berikut:⁵

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 DPR dan DPD memiliki tiga fungsi tersebut, namun ketiga fungsi tersebut bagi 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

⁵ Lihat Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22D ayat (1) hingga ayat (3).

pembuatan undang-undang, kewenangan 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 UUD 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 DPR bersama Presiden.⁶ 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 DPD menjadi bagian dari proses penyusunan prolegnas di lingkungan DPR. Dengan memberikan kesempatan lebih awal kepada DPD dalam menyusun Prolegnas akan mendorong DPD untuk memenuhi kewajiban konstitusionalnya sebagai lembaga legislatif.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan pun DPD terbatas untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah dan hal-hal lain yang telah diatur oleh UUD NRI Tahun 1945 itu pun hanya dijadikan sebagai bahan pertimbangan untuk DPR agar ditindaklanjuti. Menguatkan hal tersebut dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018⁷ dinyatakan bahwa hakikat

⁶ Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 :” *Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*”.

⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 tentang Pegujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm. 41.

pembentukan DPD dilandasi oleh pemikiran untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan mengikut sertakannya dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik di tingkat nasional terutama yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.⁸

Kewenangan yang terbatas yang dimiliki oleh DPD saat ini lah yang menjadikan salah satu alasan perlu nya upaya penataan kewenangan DPD. Dan salah satu upaya penguatan keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu dengan menambahkan wewenang dan tugas 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 (selanjutnya disingkat UU MD3) Pasal 249 ayat (1) huruf j yaitu: *“melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah”*.

Semangat untuk menata ulang kewenangan DPD yang seharusnya memiliki kewenangan yang sama kuat dengan DPR perlu dipertimbangkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, namun bukan berarti penambahan kewenangan dan tugas DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah (selanjutnya disingkat Ranperda) dan peraturan daerah (selanjutnya disingkat Perda) dapat di legitimasi sebagai bentuk penguatan keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan republik

⁸ Saldi Isra, 2018, *Pergeseran Fungsi Legislasi Edisi Kedua*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 215.

ini. Meskipun dalam fungsi pengawasan 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 UUD NRI Tahun 1945. Hal ini tentunya bertolakbelakang dengan apa yang telah diatur oleh konstitusi (Pasal 22D ayat (3)). Bahkan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda merupakan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat DPRD) sebagai lembaga perwakilan yang berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah Provinsi.⁹

Perluasan makna pengawasan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda dinilai sudah mengambil kewenangan yang dimiliki oleh eksekutif serta bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, dikarenakan 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 DPRD dan 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

⁹ Lihat Pasal 317 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disingkat UU MPR, DPR, DPD, DPRD (UU MD3).

Daerah.¹⁰ Meskipun tujuan awalnya untuk memberikan kesempatan kepada DPD untuk melaksanakan fungsinya sebagai representasi daerah salah satunya melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda, sebab selama 2016 sudah tercatat sebanyak 3.143 Perda yang dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri, karena Perda tersebut bermasalah.¹¹ 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 DPD memiliki wewenang untuk melakukan pemantauan dan evaluasi

¹⁰ Lihat Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

¹¹ Dilansir: <https://hukum.tempo.co/read/1048929/revitalisasi-kewenangan-dewan-perwakilan-daerah/full&view=ok> diakses pada tanggal 8 Desember 2018 pukul 15.25. Wib.

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 DPD memiliki mekanisme yang jelas untuk melaksanakan hal tersebut, Bagaimana ruang lingkup pengawasan, sifat pengawasan serta *ouput* dari pengawasan dan evaluasi yang dilakukan oleh DPD setidaknya akan memberikan pemahaman kepada rakyat Indonesia bahwa keberadaan 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 UU MD3 kepada DPD tidak dimaknai dengan kedudukannya sebagai lembaga legislatif tentunya akan bertentangan dengan UUD NRI 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, UU MD3 dan UU Mahkamah Agung.

Dari pemaparan latar belakang diatas, dapat digambarkan bahwa penambahan kewenangan DPD perihal melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda masing mengalami pro kontra bahkan DPD pun untuk melaksanakannya masih merancang mekanisme

seperti apa yang akan dilaksanakan. Maka dari itu Penulis mengkaji dari sisi konstusionalitas kewenangan DPD tersebut serta implikasi terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Sehingga akan dapat ditarik kesimpulan apakah dengan diberikannya wewenang untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda kepada DPD akan menimbulkan permasalahan antar lembaga negara lain yang kemudian akan menunjukan konstusional atau inkonstusional wewenang dan tugas DPD tersebut serta implikasi wewenang dan tugas tersebut diberikan kepada DPD terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan dari 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 wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia setelah perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah?
2. Bagaimana implikasi dari penambahan wewenang dan tugas kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia setelah perubahan kedua atas

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, yang menjadi tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia setelah perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah.
2. Untuk mengetahui implikasi penambahan wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Daerah melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian bukan hanya ditujukan untuk Penulis pribadi, tetapi juga bagi pihak-pihak yang tertarik dengan kajian ini terutama yang berkecimpung dalam Hukum Tata Negara dan masyarakat pada umumnya. Maka dari itu manfaat penelitian ini dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu :

1) Manfaat Teoritis

- a. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara, 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 menjadi sarana pengetahuan umum dan kesadaran konstitusional bagi masyarakat mengenai kedudukan lembaga perwakilan dalam melaksanakan fungsi dan tugas nya dalam merepresentasikan rakyat.
- b. Untuk memberi pandangan bagi masyarakat mengenai kedudukan Lembaga Perwakilan yakni Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagai lembaga yang merepresentasikan daulat rakyat di daerah.
- c. Untuk memberikan semangat kritis bagi masyarakat Indonesia dalam bidang ketatanegaraan di Indonesia, khususnya dalam persoalan lembaga perwakilan.
- d. 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 rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

E. Metode Penelitian

Dalam literatur asing kata “penelitian” dikenal dengan kata “*research*” yang terdiri dari dua akar kata yakni “*re*” dan “*search*”; “*re*” berarti kembali dan “*search*” berarti menemukan sesuatu secara berhati-hati atau “*examine, look carefully at, through, or into...in order to find something.*”¹² Penelitian ditulis oleh Penulis merupakan penelitian hukum. Secara sederhana, penelitian hukum atau “*legal research*” berarti penemuan kembali secara teliti dan cermat bahan hukum atau data hukum untuk memecahkan permasalahan hukum.¹³ Lebih jauh, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu dengan jalan menganalisisnya.¹⁴ Berdasarkan hal tersebut, metode yang digunakan oleh Penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1) Jenis Penelitian

Dari aspek tujuan penelitian hukum, penelitian hukum terbagi menjadi dua jenis, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis atau

¹² As Hornby, 1985, “*Oxford Advanced Learner’s Dictionary of Current English*,” Oxford University Press, New York, hlm. 720,768. Sebagaimana dikutip I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, hlm. 1.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 43.

empiris.¹⁵ Adapun jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis-normatif.

Penelitian hukum normatif mencakup :¹⁶

- a. penelitian terhadap asas-asas hukum,
- b. penelitian terhadap sistematika hukum,
- c. penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum,
- d. penelitian sejarah hukum,
- e. penelitian perbandingan hukum.

Yang dikaji di dalam penelitian ini adalah hukum atau kaedah-kaedah yang berlaku. Selain itu juga melihat tahap sinkronisasi hukum secara vertikal dan secara horizontal pada hukum positif untuk menentukan kesesuaian. Selain itu, penelitian ini juga melihat sinkronisasi norma-norma dengan doktrin dan pendapat para ahli.

Penelitian ini bersifat deskriptif, yakni menggambarkan suatu kejadian, peristiwa, keadaan, individu atau gejala-gejala lain sebagaimana adanya. Dalam hal ini penulis mencoba menggambarkan penambahan wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah serta implikasi dari penambahan wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia pasca perubahan

¹⁵ *Ibid*, hlm. 51. Lihat juga dengan Amiruddin dan Zainal Asikin, 2008, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 118 dan 133.

¹⁶ *Ibid*.

kedua atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD .

2) Pendekatan Penelitian

Adapaun pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu :

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan suatu hal yang mutlak dalam penelitian yuridis-normatif, karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral suatu penelitian. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berhubungan dengan isu hukum yang sedang dikaji.

b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual berangkat dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam UUD 1945 dan undang-undang yang terkait dengan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia serta undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang akan diuji dengan konsep-konsep dan teori-teori yang ada.

c. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah adalah suatu metode yang mengadakan penyelidikan suatu objek penelitian melalui sejarah perkembangannya. Seperti yang disampaikan I Made Pasek Diantha, pendekatan sejarah dilakukan dengan menelusuri aturan hukum yang dibuat pada masa lampau, baik berupa aturan

hukum tertulis maupun tidak tertulis, yang masih ada relevansinya dengan masa kini.¹⁷ Penelitian ini juga melihat perkembangan hukum pengaturan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dari waktu ke waktu untuk kemudian membandingkannya dengan objek penelitian.

3) Sumber Bahan Hukum

Bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini antara lain :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari norma atau kaedah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, dan traktat.¹⁸

Adapun bahan primer yang dibutuhkan oleh penulis adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis

¹⁷ *Op.Cit.*, I Made Pasek Diantha, hlm. 160.

¹⁸ *Op.Cit.*, Soerjono Soekanto, hlm. 52.

Permasyarakatan Rakyat, Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

- 6) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 7) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 56/PUU-XVI/2016 tentang Pengujian Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 8) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 30/PUU-XVI/2018 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer¹⁹ yang berupa buku-buku yang ditulis oleh para sarjana hukum, literatur hasil penelitian yang sudah dipublikasikan, jurnal-jurnal hukum salah satunya Jurnal Hukum Volume 1 tulisan Muchamad Ali Safa'at yang berjudul "*Dewan Perwakilan Daerah dan Proses Penyerap Aspirasi*", artikel, makalah, website Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi DPR RI (PPID DPR RI) dan surat kabar.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus,

¹⁹ *Ibid.*

ensiklopedia, indeks kumulatif dan seterusnya.²⁰ Bahan-bahan hukum tersier yang akan digunakan penulis terdiri dari :

- 1) Kamus Hukum yang ditulis oleh Fauzan dan Baharuddin Siagiaan
- 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi ketiga

4) Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Di dalam penelitian, lazimnya dikenal paling sedikit tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau *interview*.²¹ Bentuk alat pengumpulan data yang dibutuhkan oleh penulis adalah studi dokumen. Studi dokumen adalah suatu alat pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan *content analysis*.²² Inventarisasi peraturan perundang-undangan merupakan alat dasar untuk pengumpulan peraturan positif yang dibutuhkan oleh Penulis. Terdapat tiga hal pokok yang harus dilakukan dalam tahap ini, yaitu²³ :

1. Menetapkan kriteria identifikasi untuk menyeleksi norma-norma yang dibutuhkan.
2. Melakukan koreksi terhadap norma-norma yang teridentifikasi sebagai norma hukum positif.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid*, hlm. 66.

²² Menurut Ole R. Holsti, *Content Analysis* adalah : "...any technique for making inferences by objectively and systematically identifying specified characteristics of messages". Lihat Soerjono Soekanto, *Op. Cit*, hlm. 22.

²³ Bambang Sunggono, 2013, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 82.

3. Mengorganisasikan norma-norma yang sudah berhasil diidentifikasi dan dikumpulkan.

Semua bahan hukum yang didapatkan telah diolah melalui proses *editing*. Bahan yang diperoleh, tidak seluruhnya diambil dan kemudian dimasukan. Bahan yang dipilih hanyalah bahan hukum yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan, sehingga diperoleh bahan hukum yang lebih terstruktur.

5) Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum terkumpul, dilakukan analisis untuk mendapatkan argumrntasi akhir yang berupa jawaban terhadap permasalahan penelitian. Di dalam menganalisis data, terdapat dua cara analisis, yaitu analisis kualitatif dan analisis kuantitatif yang dipakai sesuai kebutuhan.²⁴ Analisis kualitatif adalah uraian yang dilakukan oleh peneliti terhadap data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka, tetapi lebih didasarkan kepada peraturan perundang-undangan, konsep dan pandangan dari para pakar tentang objek yang diteliti. Sedangkan analisis kuantitatif dilakukan berdasarkan penilaian-penilaian peneliti terhadap data berupa angka-angka tidak Penulis gunaka. Selain itu, analisis kuantitatif juga membutuhkan populasi dan sampel dalam pengumpulan data untuk dianalisis.²⁵ Pada kesempatan ini, Penulis lebih menggunakan analisis kualitatif dan teknik yang digunakan oleh Penulis adalah sebagai berikut :

- 1) Teknis Deskriptif

²⁴ *Ibid*, hlm. 68.

²⁵ Zainuddin Ali, 2014, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 98.

Peristiwa hukum atau kondisi hukum yang dimaksud dalam pemaparan teori ini adalah munculnya perdebatan mengenai konstitusionalitas penambahan wewenang dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah serta implikasi penambahan wewenang dan tugas tersebut kepada Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia sejak disahkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2) Teknik Komparatif

Setelah Penulis mendeskripsikan peristiwa hukum atau kondisi hukum yang ada, selanjutnya penulis akan memperbandingkan doktrin-doktrin atau pendapat-pendapat dari para pakar mengenai objek penelitian yang dibahas seperti pendapat pakar yakni Umu Rauta mengenai pengujian peraturan daerah dan pendapat Saldi Isra mengenai keberadaan Dewan Perwakilan Daerah dalam legislasi daerah.

3) Teknik Evaluatif

Setelah melakukan deskripsi dan komparasi, Penulis telah melakukan evaluasi terhadap kondisi hukum. Bahwa penambahan wewenang dan tugas kepada Dewan Perwakilan Daerah dalam hal melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda memiliki pro dan kontra serta berimplikasi kepada sistem ketatanegaraan Indonesia. Hasil evaluasi penulis menggambarkan bahwa wewenang DPD RI dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap

Ranperda dan Perda bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, dan memiliki implikasi kepada rusaknya tatanan kelembagaan dan hukum tata negara Indonesia berupa persinggungan dengan pemerintahan daerah.

4) Teknik Argumentatif

Setelah dilakukan evaluasi, Penulis memberikan argumentasi akhir. Dalam argumentasi tersebut, ada penalaran atau *reasoning* atau penjelasan yang masuk akal dari penulis tentang objek yang diteliti. Argumentasi penulis berupa bahwa wewenang dan tugas DPD RI dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda tidak diatur dan tidak merujuk kepada konstitusi, padahal kewenangan lain yang diatur dalam UUD MD3 tersebut merujuk pada konstitusi namun tidak pada wewenang dan tugas untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda tersebut. Padahal kewenangan melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda telah menjadi wewenang dan tugas dari DPRD dan Pemerintahan Daerah, sehingga hal ini akan mengakibatkan persinggungan antar lembaga serta adanya dualisme kewenangan pada lembaga yang berbeda. Walaupun DPD RI telah membentuk Panitia Urusan Legislasi Daerah (PULD), yang akan bertindak untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Namun hingga sekarang ini melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda belum dilaksanakan karena terbentur mengenai mekanisme pelaksanaan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda yang belum dapat diterapkan.