

MENDUDUKKAN LINGKUP PEMANTAUAN DAN EVALUASI PERATURAN DAERAH OLEH DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Triya Indra Rahmawan

Tenaga Pengajar di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Brawijaya

ABSTRAK

Melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diberikan wewenang dan tugas baru untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. Hadirnya wewenang dan tugas baru ini pun memberikan tantangan tersendiri bagi DPD. Jika DPD tidak tepat dalam merumuskan lingkup tersebut, maka kekhawatiran terjadinya tumpang tindih wewenang dan tugas dengan Pemerintah Pusat akan terjadi. Selain itu, DPD juga harus mampu membedakan karakter antara pengawasan Perda yang dilakukan oleh lembaga legislatif dan lembaga eksekutif. Untuk menghindari adanya tumpang tindih wewenang, maka pemantauan dan evaluasi yang dilakukan DPD dapat lebih ditekankan pada upaya merumuskan permasalahan yang dihadapi oleh daerah dalam hal penyusunan rancangan Perda, perumusan materi rancangan Perda dan pelaksanaan Perda. Tindak lanjut atas hasil dari perumusan masalah yang didapatkan oleh DPD diarahkan dalam bentuk rekomendasi kebijakan sebagai pertimbangan terhadap penyusunan materi muatan peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi daerah.

Kata kunci: pemantauan, evaluasi, Peraturan Daerah, Dewan Perwakilan Daerah.

ABSTRACT

Upon the enactment of Law No 2 in 2018, the Regional Representative Council has been given a new authority and task to monitor and evaluate the Local Regulations. The establishment of the new authority and task has provided a challenge for the Regional Representative Council in determining the scope of monitoring and evaluation. Overlap of functions might occur because the central government is also responsible for supervising the Local Regulations. Therefore, the Regional Representative Council should be able to spot the differences in the Local Regulations supervised by the legislative or executive councils. To avoid overlapping authorities, the monitoring and evaluation scope should be focused on formulating problems that are faced by the local government in planning, preparing, and implementing the Local Regulations. These results will, thus, be established in a form of a policy recommendation for preparing materials contained in a local autonomy law.

Keywords: monitoring, evaluation, Local Regulations, Regional Representative Council

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

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 (UU Nomor 2 Tahun 2018) telah memberikan wewenang dan tugas baru kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Wewenang dan tugas baru ini diatur dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j, yang menyatakan bahwa DPD mempunyai wewenang dan tugas untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.¹ Wewenang dan tugas ini menjadi baru, karena jika merujuk pada undang-undang yang mengatur DPD sebelumnya, secara eksplisit belum ada pengaturan serupa.² Oleh karena itu, pemberian wewenang baru ini 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 UU 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. Kekhawatiran akan adanya

¹ Republik Indonesia, Undang-Undang 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, LN Nomor 29, TLN Nomor 6187, Pasal 249 ayat (1) huruf j.

² Lihat ketentuan dalam Pasal 42-47 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pasal 224 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; Pasal 249 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berdasarkan undang-undang tersebut, tidak ada yang mengatur mengenai wewenang dan tugas DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi Perda.

tumpang tindih wewenang ini pernah diungkapkan oleh salah satu anggota DPD Ajiep Padindang selaku Ketua Panitia Khusus Tata Tertib DPD, bahwa perlu pengaturan lebih lanjut mengenai definisi pemantauan dan evaluasi karena selama ini yang melakukan pemantauan dan evaluasi Perda adalah eksekutif, bukan legislatif.³

Peran pengawasan Perda yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Menurut UU Pemda, Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas melakukan pengawasan Perda secara berjenjang. Menteri Dalam Negeri melakukan pengawasan terhadap Perda Provinsi dan gubernur melakukan pengawasan terhadap Perda kabupaten/kota. Hasil dari pengawasan terhadap Perda yang dilakukan oleh gubernur dapat berujung pada pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan Bupati/Walikota.⁴ Sedangkan pembatalan Perda Provinsi dan peraturan gubernur dilakukan oleh Menteri.⁵ Adapun tolok ukur pembatalannya, jika produk hukum daerah sebagaimana tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan.⁶

Selain itu, UU Pemda juga memberikan wewenang kepada Pemerintah Pusat untuk melakukan evaluasi rancangan Perda. Wewenang ini diatur dalam Pasal 245 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemda yang menyatakan bahwa rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh gubernur. Pengaturan tersebut bersifat *mutatis mutandis* terhadap peraturan daerah kabupaten/kota yang mana harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil

³ Ajiep Padindang, sebagaimana dikutip dalam Dewan Perwakilan Daerah, Risalah Sidang paripurna ke-11 DPD Masa Sidang IV Tahun Sidang 2017-2018, Nomor RISALAHDPD/SIPUR-11/IV/2018, hlm 10.

⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, LN Nomor 244, TLN Nomor 5587, Pasal 251 ayat (2).

⁵ *Ibid.*, Pasal 251 ayat (1).

⁶ *Ibid.*, Pasal 251 ayat (1) dan ayat (2).

Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota.

Lingkup pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat mengalami perubahan sejak adanya putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. MK melalui putusannya menyatakan wewenang pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat menyimpang dari logika dan bangunan negara hukum Indonesia. Selain itu, juga menegaskan peran dan fungsi Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.⁷ Demikian juga mengenai alasan pembatalan peraturan daerah, tolok ukur dalam membatalkan Perda merupakan ranah Mahkamah Agung dalam mengadili pengujian Perda.⁸ Oleh karena itu, pembatalan Perda melalui mekanisme *executive review*, baik Perda Provinsi maupun Perda Kabupaten/Kota adalah bertentangan dengan UUD 1945.⁹

Namun setelah adanya putusan MK, bukan berarti Pemerintah Pusat tidak dapat lagi melakukan pengawasan terhadap Perda. Pemerintah Pusat masih dapat melakukan pengawasan terhadap Perda tetapi tidak sampai pada pembatalan Perda. Pemerintah Pusat juga masih dapat melakukan evaluasi terhadap Perda yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.

Sedangkan tantangan kedua terkait upaya pembedaan karakter pengawasan Perda yang dilakukan oleh legislatif dan eksekutif. DPD yang berkedudukan dalam cabang kekuasaan legislatif pada dasarnya mempunyai peran legislasi¹⁰ dan

⁷ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, hlm 205.

⁸ *Ibid.*

⁹ Terkait tentang pembatalan Perda oleh Menteri dan Gubernur, lihat putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016.

¹⁰ Dalam bidang legislasi, fungsi DPD itu hanya sebagai *colegislator* di samping DPR. Sifat tugasnya di bidang legislasi hanya menunjang (*auxiliary agency*) tugas konstitusional DPR. Dalam proses pembentukan suatu undang-undang atau legislasi, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006, hlm 141. Terkait fungsi legislasi DPD, lihat juga putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014.

pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang. Di bidang pengawasan, meskipun terbatas hanya berkenaan dengan kepentingan daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang tertentu, DPD dapat dikatakan mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan.¹¹ Pada dasarnya perbedaan karakter pengawasan antara DPD dan Pemerintah Pusat ini dapat diketahui berdasarkan tindak lanjut atas hasil pengawasan yang dilakukan. Hasil pengawasan DPD sebagai lembaga legislatif lebih bersifat rekomendasi.¹² Dalam artian, DPD tidak dapat secara langsung melakukan eksekusi terhadap hasil pengawasan yang telah dilakukan. Pengawasan DPD berujung pada penyampaian hasil pengawasan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.¹³ Dalam praktiknya, keluaran hasil pengawasan kelembagaan DPD dituangkan dalam bentuk laporan alat kelengkapan, dalam hal ini Komite, Panitia Akuntabilitas Publik (PAP) dan Panitia Khusus.¹⁴

Adanya perbedaan karakter pengawasan antara pengawasan legislatif dan eksekutif perlu dijadikan pertimbangan dalam penentuan lingkup pemantauan dan evaluasi Perda yang dilakukan oleh DPD. Jika tidak, maka peran DPD dalam memantau dan mengevaluasi Perda akan mempunyai pola yang sama dan bahkan hasil pengawasan Pemerintah Pusat akan dapat menegasikan hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD dalam hal terjadi perbedaan hasil pengawasan. Sebab dalam melakukan pengawasan Perda, Pemerintah Pusat memiliki posisi yang lebih baik, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari sistem hierarki pemerintah negara kesatuan, sehingga pemerintahan daerah berada dalam kendali Pemerintah Pusat. Untuk itu, wewenang evaluasi Perda perlu diarahkan sesuai

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006, hlm 139.

¹² Akuntabilitas dan Integritas menjadi salah satu prinsip pelaksanaan tugas dan wewenang pengawasan yang berarti peranan fungsi pengawasan DPD RI dalam pelaksanaan peraturan perundang-undangan adalah untuk mendeteksi secara dini terhadap berbagai penyimpangan yang mungkin terjadi serta merekomendasikan berbagai tindak lanjut yang diperlukan demi terselenggaranya pemerintahan yang akuntabel dan berintegritas. Dewan Perwakilan Daerah, Peraturan Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Lampiran, hlm 9.

¹³ Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 22D ayat (3).

¹⁴ Dewan Perwakilan Daerah, Peraturan Nomor 6 Tahun 2012 ..., op.cit., hlm 32.

dengan *raison d'etre* pembentukan kelembagaan DPD, yakni sebagai penyalur peran daerah untuk ikut menentukan kebijakan nasional yang secara langsung terkait dengan kepentingan daerah serta untuk memperkuat pilihan atas bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵

Berdasarkan pemaparan di atas, maka menjadi penting untuk mendudukkan lingkup wewenang DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi Perda agar tidak terjadi tumpang tindih pelaksanaan wewenang dan tugas antara DPD dengan Pemerintah Pusat. DPD juga harus mampu memosisikan pemantauan dan evaluasi perda sesuai karakter lembaga legislatif. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji lebih mendalam bagaimana lingkup wewenang dan tugas DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda, agar tidak terjadi tumpang tindih pelaksanaan wewenang dan tugas antara DPD dengan Pemerintah Pusat, serta lebih memosisikan DPD sebagai lembaga legislatif yang mampu menciptakan hubungan harmonis antara Pemerintah Pusat dengan pemerintahan daerah.

2. Rumusan Masalah

- a. Apakah kewenangan DPD dalam UUD 1945 mencakup wewenang dan tugas untuk melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan Perda dan Perda?
- b. Bagaimana lingkup pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda yang dapat dilakukan oleh DPD?

¹⁵ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, hlm 242.

B. PEMBAHASAN

1. Wewenang Pemantauan dan Evaluasi Perda oleh DPD

Berdasarkan penelusuran terhadap *original intens*, dapat diketahui bahwa pembentukan kelembagaan DPD ditujukan untuk menciptakan keseimbangan yang dinamis antara kepentingan keragaman daerah-daerah dengan kepentingan nasional. Selain itu, DPD juga diposisikan sebagai lembaga nasional yang memperkaya penyaluran aspirasi daerah.¹⁶ Pembentukan DPD merupakan upaya konstitusional yang dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi suara daerah dengan memberi saluran sekaligus peran kepada daerah.¹⁷ Kedudukan DPD sebagai lembaga negara diatur dalam Pasal 22C UUD 1945, sedangkan kewenangannya diatur dalam Pasal 22D UUD 1945.

Kewenangan DPD sebagaimana tercantum dalam Pasal 22D UUD 1945 dapat dibagi menjadi dua kelompok besar, yakni kewenangan dalam bidang legislasi dan kewenangan dalam bidang pengawasan. Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam bidang legislasi fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) itu hanya sebagai *colegislator* di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), sedangkan dalam bidang pengawasan, keberadaan DPD itu bersifat utama (*main constitutional organ*) yang sederajat dan sama penting dengan DPR.¹⁸ Pembagian kewenangan DPD adalah sebagai berikut:¹⁹

- a. Kewenangan dalam bidang legislasi, meliputi:
 - 1) DPD dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:
 - otonomi daerah;
 - hubungan pusat dan daerah;
 - pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;
 - pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya; dan
 - perimbangan keuangan pusat dan daerah.
 - 2) DPD:
 - a) Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan:
 - otonomi daerah;

¹⁶ Soetjipno, sebagaimana dikutip dalam Mahkamah Konstitusi, *Naskah komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, hlm 1225.

¹⁷ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 92/PUU-X/2012..., op.cit., hlm 241.

¹⁸ Jimly Ashiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi ...*, op.cit., hlm, 141.

¹⁹ *Ibid.*, hlm 140-141.

- hubungan pusat dan daerah;
 - pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
 - pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta
 - perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b) Memberikan pertimbangan kepada DPR atas:
- rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara;
 - rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak;
 - rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pendidikan; dan
 - rancangan undang-undang yang berkaitan dengan agama.
- b. Kewenangan dalam bidang pengawasan, meliputi:
- 1) DPD dapat melakukan pengawasan atas Pelaksanaan UU mengenai:
 - otonomi daerah;
 - pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah;
 - hubungan pusat dan daerah;
 - pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya;
 - pelaksanaan anggaran dan belanja negara;
 - pajak;
 - pendidikan; dan
 - agama.
 - 2) Menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Berdasarkan penjabaran kewenangan DPD dalam Pasal 22D UUD 1945 di atas, maka tidak dapat ditemukan rumusan secara eksplisit yang menyebutkan bahwa DPD dapat melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan Perda dan Perda. Untuk mengetahui apakah wewenang pemantauan dan evaluasi Perda oleh DPD, maka perlu merujuk pada rumusan pengaturan yang terdapat dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j UU Nomor 2 Tahun 2018 yang menyatakan “DPD mempunyai wewenang dan tugas”. Kata “wewenang dan tugas” memiliki pemaknaan yang berbeda dengan kata “kewenangan”. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan, sehingga di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*).²⁰

Terkait dengan adanya kata “tugas” yang melekat dengan kata

²⁰ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 2006, hlm 211.

“wewenang”, penggunaan kata tugas tidak dapat dipisahkan dengan kata wewenang, dan oleh karenanya, seharusnya kata tugas dan wewenang digunakan secara bersama-sama dalam pembuatan suatu perundang-undangan.²¹ Tugas merupakan aktivitas yang dilakukan untuk melaksanakan fungsi. Artinya, sesuatu yang dibutuhkan adanya agar sesuatu yang diharapkan dapat terlaksana. Sebuah aktivitas (tugas) dilakukan oleh sebuah lembaga, sehingga hubungan antara lembaga dan aktivitas tersebut sangat erat dan dapat dikatakan tidak akan diperlukan lembaga tersebut kalau aktivitas tersebut tidak dibutuhkan.²²

Oleh karena itu, maka dapat dipahami bahwa wewenang dan tugas untuk melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan Perda dan Perda merupakan bagian dari kewenangan DPD sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 22D UUD 1945. Pada dasarnya, undang-undang perlu mengatur lebih lanjut ketentuan dalam UUD karena konstitusi memiliki ciri atau sifat khas yaitu substansinya yang hanya mengatur atau memuat materi pokok saja, sehingga peringkat normanya pada level *legal principle* (asas hukum) yang merupakan meta norma. Dalam hal ini, membutuhkan pengaturan lebih lanjut dengan undang-undang yang peringkat normanya adalah *legal norm* (norma hukum mengatur perilaku tertentu).²³ Namun, tentu saja masih menimbulkan pertanyaan terkait dengan kewenangan DPD mana yang merupakan induk dari lahirnya wewenang dan tugas DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi. Jika wewenang dan tugas pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda dimaksudkan sebagai pengaturan lebih lanjut kewenangan DPD dalam bidang legislasi, maka tentu saja tidak dimungkinkan karena kewenangan di bidang legislasi hanya terkait dengan rancangan undang-undang dan undang-undang, sehingga kewenangan DPD di bidang legislasi tidak terkait dengan rancangan Perda dan Perda. Selain itu terkait dengan kewenangan legislasi, telah ada putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan Nomor 79/PUU-XII/2014 yang telah menjernihkan kewenangan DPD dalam bidang legislasi. Dalam putusan MK tersebut, tidak terdapat pertimbangan hakim

²¹ *Ibid*, hlm 211-212.

²² Harjono, sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm 211.

²³ Dewa Gede Atmadja, sebagaimana dikutip dalam Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta, Konstitusi Press, 2014, hlm 79.

yang mengaitkan kewenangan legislasi DPD dengan wewenang dan tugas DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan Perda dan Perda.

Munculnya wewenang dan tugas DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda merupakan penjabaran lebih lanjut pembentuk undang-undang terhadap kewenangan DPD dalam bidang pengawasan pelaksanaan undang-undang. Dalam hal ini, DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; pelaksanaan anggaran dan belanja negara; pajak; pendidikan; dan agama. Pembentuk undang-undang melalui pengesahan UU Nomor 2 Tahun 2018 telah mengupayakan untuk mengatur lebih lanjut mengenai salah satu bentuk pengawasan pelaksanaan undang-undang, khususnya undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah. Sebab, undang-undang pemerintahan daerah memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah, baik provinsi dan kabupaten/kota untuk membentuk Perda. Meskipun dalam hal ini, masih terdapat beberapa ketimpangan pengaturan.

Ketimpangan pengaturan terjadi paling tidak dalam 3 (tiga) hal. Pertama, jika wewenang dan tugas DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda dimaksudkan untuk menjabarkan lebih lanjut kewenangan DPD dalam bidang pengawasan, tetapi di dalam ayat yang sama²⁴, juga terdapat pemberian wewenang dan tugas pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu. Hal ini kemudian dapat menimbulkan pemahaman bahwa wewenang dan tugas untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda bukan merupakan penjabaran dan tidak menjadi satu kesatuan dengan wewenang dan tugas pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Kedua, jika wewenang untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas

²⁴ Pasal 249 ayat (1) huruf e UU Nomor 2 Tahun 2018 menyatakan bahwa DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; pelaksanaan anggaran dan belanja negara; pajak; pendidikan; dan agama.

rancangan Perda dan Perda merupakan penjabaran bentuk pengawasan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, mengapa pengawasan hanya dilakukan terhadap rancangan Perda dan Perda. Padahal, pelaksanaan undang-undang yang terkait dengan otonomi daerah tidak hanya sebatas rancangan Perda dan Perda. Jenis peraturan perundang-undangan lain, seperti peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan menteri juga bisa masuk dalam lingkup pelaksanaan undang-undang otonomi daerah, selama peraturan tersebut dibentuk dalam rangka melaksanakan undang-undang terkait otonomi daerah. Selain itu, produk hukum daerah sebagai pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah juga tidak hanya sebatas rancangan Perda dan Perda. Berdasarkan UU Pemda, pemerintahan daerah bisa membuat produk hukum dalam bentuk peraturan dan penetapan. Produk hukum daerah berbentuk peraturan terdiri atas Perda, peraturan kepala daerah, peraturan bersama kepala daerah dan Peraturan DPRD. Sedangkan produk hukum daerah berbentuk penetapan terdiri atas keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.²⁵

Ketiga, penjabaran lebih lanjut atas kewenangan DPD untuk melakukan pengawasan undang-undang masih sebatas tentang pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah. Padahal, DPD juga dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; pelaksanaan anggaran dan belanja negara; pajak; pendidikan; dan agama.

Ketimpangan pengaturan tersebut membuktikan bahwa UU Nomor 2 Tahun 2018 masih belum selesai dalam tataran konsep, terutama dalam hal pengaturan wewenang dan tugas DPD. Sebab, jika UU Nomor 2 Tahun 2018 mengakomodasi logika penjabaran bentuk wewenang pengawasan yang dapat dilakukan oleh DPD, sama halnya seperti penjabaran bentuk wewenang dan tugas pemantauan dan evaluasi, maka DPD juga akan mendapatkan penjabaran

²⁵ Kementerian Dalam Negeri, Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015, Berita Negara Nomor 2036, Pasal 2 dan Pasal 3.

wewenang dan tugas melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap semua jenis peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang mengenai otonomi daerah.²⁶

Selain itu, penjabaran bentuk wewenang dan tugas pemantauan dan evaluasi juga dapat dilakukan bukan hanya terhadap undang-undang mengenai otonomi daerah, tetapi juga mengenai pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; pelaksanaan anggaran dan belanja negara; pajak; pendidikan; dan agama. Hal ini menjadi penting, sebab pada dasarnya kewenangan bidang pengawasan yang diberikan kepada DPD merupakan proses yang berkesinambungan terhadap jenis undang-undang yang ikut dibahas dan/atau diberikan pertimbangan oleh DPD.²⁷

2. Lingkup Wewenang dan Tugas Baru DPD

a. Lingkup Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Perda

Lahirnya otonomi daerah tidak dapat dilepaskan dari adanya pemberian wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.²⁸ Adanya desentralisasi ini menjadi penting, karena tidak ada satu pun pemerintah dari suatu negara dengan wilayah yang sangat luas dapat menentukan kebijakan secara efektif atau pun dapat melaksanakan kebijakan dan program-programnya secara efisien melalui sistem sentralisasi.²⁹ Dalam kondisi di mana penduduk negara tidak memiliki struktur sosial yang seragam, pembagian teritorial negara ke dalam

²⁶ Jenis peraturan di bawah undang-undang meliputi Peraturan Pemerintah; Peraturan Presiden; Peraturan Daerah Provinsi; dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, LN Nomor 82, TLN Nomor 5234, Pasal 7 ayat (1).

²⁷ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 92/PUU-X/2012..., op.cit., hlm 243.

²⁸ Joeniarso, sebagaimana dikutip dalam Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Bandung, Nusa Media, 2014, hlm 37. Lihat juga Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 tentang Pemerintahan Daerah..., op.cit., Pasal 1 angka 8.

²⁹ Bowman dan Hampton, sebagaimana dikutip dalam Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Malang, Averroes Press, 2005, hlm. 2.

provinsi-provinsi yang sedikit banyak otonom bisa berupa suatu postulat demokrasi.³⁰ Menurut Mohammad Hatta, karena Indonesia terbagi atas beberapa pulau dan golongan bangsa, maka perlu tiap golongan, kecil dan besar, mendapat otonomi, mendapat hak menentukan nasib sendiri, asal peraturan masing-masing tidak berlawanan dengan dasar-dasar pemerintahan umum.³¹ Dengan demikian, pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan.

Dalam negara kesatuan, kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada di tangan Pemerintah Pusat. Walaupun Perda merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang bersifat mandiri sesuai dengan materi muatannya, namun karena merupakan satu kesatuan sistem hukum dan sifatnya berlaku umum di daerah tertentu, sudah selayaknya memperhatikan asas-asas pembentukan dan materi peraturan perundang-undangan.³² Kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.³³ Dengan demikian, tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi,

³⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Bandung, Nusamedia, 2006, hlm 442.

³¹ Mohammad Hatta, sebagaimana dikutip dalam Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah: Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen Kepegawaian, dan Peraturan Daerah*, Yogyakarta, Kreasi Total Media, 2008, hlm 133.

³² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang, Setara Pers, 2015, hlm 115.

³³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23..., op.cit., Penjelasan Umum.

kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.³⁴

Terkait pembahasan hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah, makna pengawasan memiliki peran yang penting dan strategis dalam menjaga tata pemerintahan dalam suatu negara kesatuan.³⁵ Menurut Henry Fayol, pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dengan instruksi yang telah digariskan.³⁶ Dengan demikian, pengawasan penting untuk menjaga kebebasan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah agar bandul otonomi tidak bergerak jauh melebihi garis edar sehingga dapat mengancam tatanan kesatuan (*unitary*) dalam pengelolaan negara.³⁷ Dalam hal pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat, pada dasarnya terdapat dua bentuk pengawasan, yakni pengawasan preventif dan pengawasan represif. Menurut I Gde Pantja Astawa, pengawasan preventif dilakukan sebelum Perda disahkan, sedangkan pengawasan represif dilakukan setelah Perda disahkan. Berdasarkan akibat hukumnya, pengawasan preventif belum menyentuh akibat hukum yang timbul karena status Perda belum disahkan, sedangkan dalam pengawasan represif sudah memperhitungkan akibat hukum yang timbul pada saat keberlakuannya.³⁸ Jika menelusuri sejarahnya pengaturannya di Indonesia, pengawasan Perda oleh Pemerintah Pusat ini bahkan telah ada sejak era kemerdekaan.

Pada awal kemerdekaan, melalui Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, sejatinya Pemerintah Pusat sudah memiliki tugas untuk mengawasi Perda. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 menyatakan bahwa “...

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Fajri Nursyamsi, “Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Ilmu Hukum* Volume 2 Nomor 3, Bandung, Universitas Padjajaran, 2015, hlm 529.

³⁶ “Control consist in verifying whether everything occur in conformity with the paln adopted, the instruction issued and principles establish”. Henry Fayol, sebagaimana dikutip dalam Ni’Matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Bandung, Penerbit Nusa Media, 2009, hml103.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ I Gde Pantja Astawa, sebagaimana dikutip dalam *Ibid.*, hlm 529.

menjalankan pekerdjaan mengatur rumah tangga daerahnja, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan daerah jang lebih luas dari padanja". Sehingga, pemerintahan daerah memiliki otonomi dalam mengurus rumah tangga daerahnya, namun tetap dalam pengawasan Pemerintah Pusat. Setelah itu berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Dalam undang-undang ini, pengawasan Pemerintah Pusat diatur dalam Pasal 42 ayat (1) yang menyatakan bahwa "*Putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau Dewan Pemerintahan daerah, jikalau bertentangan dengan kepentingan umum, Undang-undang, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, dapat ditunda atau dibatalkan, bagi Propinsi oleh Presiden dan bagi lain-lain Daerah oleh Dewan Pemerintahan daerah setingkat lebih atas*".

Lebih lanjut, dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, pengawasan diatur dalam Pasal 62. Ketentuan Pasal 62 menyatakan bahwa "*Dengan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan, bahwa sesuatu keputusan Daerah mengenai pokok-pokok tertentu tidak berlaku sebelum disahkan oleh: a. Menteri Dalam Negeri untuk keputusan Daerah tingkat ke I; b. Dewan Pemerintahan daerah tingkat ke I untuk keputusan Daerah tingkat ke II; c. Dewan Pemerintahan daerah tingkat ke II untuk keputusan Daerah tingkat ke III*". Materi muatan pengawasan yang sama juga diakomodasi oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pemberlakuan undang-undang ini juga lebih memperjelas bentuk pengawasan, yakni pengawasan umum, pengawasan preventif dan pengawasan represif.³⁹ Pengawasan umum diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat dengan aparturnya sendiri untuk menghindari

³⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, LN Nomor 83, TLN Nomor 2777, Penjelasan Umum romawi V bagian Pengawasan.

terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*), kecerobohan atau kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan masyarakat Daerah dan Negara. Sedangkan pengawasan preventif dilakukan dalam wujud mengesahkan Peraturan Daerah atau keputusan Daerah dan pengawasan represif dilakukan terhadap tindakan-tindakan yang diselenggarakan oleh Daerah atau terhadap keputusan Daerah yang sudah mempunyai kekuatan hukum.

Selanjutnya di era Orde Baru, ketiga bentuk pengawasan Pemerintah Pusat kepada pemerintahan daerah ini masih tetap hadir dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965. Dalam undang-undang ini, pengawasan preventif diatur dalam Pasal 68, pengawasan represif diatur dalam Pasal 70 ayat (1) dan pengawasan umum diatur dalam Pasal 71.

Di era reformasi, berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Terdapat pergeseran konsep pengawasan yang awalnya terdiri dari pengawasan umum, preventif dan represif menjadi pembinaan dan pengawasan. Pembinaan lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan daerah otonom. Sedangkan pengawasan represif dilakukan dalam bentuk penyampaian Perda selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan. Pemerintah dapat membatalkan Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan perundang-undangan lainnya.⁴⁰ Kemudian, diberlakukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Berdasarkan Pasal 218 ayat (1), maka pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah, meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan

⁴⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, LN Nomor 60, TLN Nomor 3839, Pasal 113 dan Pasal 114.

pengawasan terhadap Perda dan peraturan kepala daerah. Bentuk pengawasan terhadap Perda tersebut diatur dalam Pasal 145 yang diwujudkan dalam bentuk penyampaian Perda kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Pemerintah dapat membatalkan Perda tersebut jika bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini tetap mengakomodasi bentuk pengawasan umum, preventif dan represif. Pengawasan umum diatur dalam Pasal 7 ayat (1) menyatakan bahwa Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh Daerah. Pembinaan dan pengawasan ini dilakukan dengan model berjenjang. Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh daerah provinsi dilaksanakan oleh Menteri/kepala lembaga pemerintahan non kementerian,⁴¹ sedangkan Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan oleh daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.⁴²

Pengawasan represif diatur dalam Pasal 249 yang menyatakan bahwa Gubernur wajib menyampaikan Perda Provinsi dan peraturan gubernur kepada Menteri paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan. Demikian juga untuk Bupati/wali kota, wajib menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 7 (tujuh) Hari setelah ditetapkan. Dalam hal gubernur atau Bupati/Walikota yang tidak menyampaikan Perda tersebut, maka akan dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis. Penyampaian perda kepada Pemerintah Pusat ini dapat berujung pada pembatalan Perda. Wewenang pembatalan ini diatur dalam Pasal 251

⁴¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, LN Nomor 125, TLN Nomor 4437, Pasal 8 ayat (1).

⁴² *Ibid.*, Pasal 8 ayat (2).

yang menyatakan bahwa Menteri dapat membatalkan Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan. Sedangkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Sedangkan untuk pengawasan preventif, diatur dalam dua bentuk, yakni kewajiban penyampaian rancangan Perda dan evaluasi rancangan Perda tertentu. Kewajiban penyampaian rancangan Perda diatur dalam Pasal 242 ayat (3) dan ayat (4) disebutkan bahwa Gubernur wajib menyampaikan rancangan Perda Provinsi kepada Menteri paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda Provinsi dari pimpinan DPRD provinsi untuk mendapatkan nomor register Perda. Demikian juga dengan Bupati/wali kota, wajib menyampaikan rancangan Perda Kabupaten/Kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak menerima rancangan Perda kabupaten/kota dari pimpinan DPRD kabupaten/kota untuk mendapatkan nomor register Perda. Ketika rancangan Perda belum mendapatkan nomor register, maka belum dapat ditetapkan kepala Daerah dan belum dapat diundangkan dalam lembaran daerah. Terkait dengan evaluasi rancangan Perda tertentu diatur dalam Pasal 245, bahwa sebelum ditetapkan, Rancangan Perda Provinsi atau Rancangan Perda kabupaten/kota yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri untuk rancangan Perda provinsi dan evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk rancangan Perda kabupaten/kota.

Meskipun awalnya pengawasan represif Pemerintah Pusat terhadap Perda dapat berujung pada pembatalan Perda. Namun dengan adanya putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor

56/PUU-XIV/2016, maka wewenang pembatalan Perda, baik Perda kabupaten/kota maupun Perda provinsi dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Menurut MK, terhadap Perda sebagai produk legislatif di daerah, sebaiknya hanya di *preview* oleh pemerintahan atasan apabila statusnya masih sebagai rancangan Perda yang belum mengikat untuk umum. Jika Perda itu sudah mengikat umum, maka sebaiknya yang mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan Perda yang bersangkutan sesuai dengan sistem yang dianut dan dikembangkan menurut UUD 1945 yakni “*centralized model of judicial review*”, bukan “*decentralized model*”, seperti ditentukan dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.⁴³ Dalam hal ini, dikarenakan Perda tingkatannya berada di bawah undang-undang, maka sebagaimana ditentukan oleh Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung, bukan oleh lembaga lain.⁴⁴

Selain itu, Perda adalah suatu produk hukum yang bukan hanya berisi tindak lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan berisi pula kekhasan dan kebutuhan lokal dalam kerangka otonomi. Secara formil pembentukan Perda adalah hasil manifestasi kedaulatan rakyat yang dilakukan melalui Kepala Daerah dan DPRD setempat. Kedaulatan rakyat sebagaimana diketahui, merupakan amanah Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Di pihak lain, secara materiil, Perda merupakan formulasi hukum atas kebutuhan dan kekhasan lokal masing-masing daerah.⁴⁵ Dari segi isinya maupun mekanismenya, Perda mirip dengan undang-undang.⁴⁶

⁴³ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015..., op.cit., hlm 204.

⁴⁴ *Ibid.*, hlm 203.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm 203.

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2010, hlm 63.

b. Lingkup Pemantauan dan Evaluasi Perda oleh DPD

Pembentuk undang-undang telah menjabarkan kewenangan DPD dalam bidang pengawasan. Penjabaran ini khususnya dilakukan terhadap pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, yakni dengan memberikan wewenang dan tugas untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda. Meskipun masih terdapat ketimpangan pengaturannya, tetapi penjabaran kewenangan tersebut pada dasarnya akan semakin menguatkan peran DPD. Apalagi dalam konteks pengawasan Perda, wewenang Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda telah dibatalkan oleh MK. Pencabutan wewenang Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda dapat memungkinkan terjadinya disharmoni antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah dikarenakan adanya perbedaan antara kepentingan pusat dengan kepentingan daerah. Dengan demikian, pemberian wewenang dan tugas untuk melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan Perda dan Perda dapat dianggap sebagai upaya untuk memaksimalkan peran DPD dalam rangka menjaga hubungan yang harmonis antara Pemerintah Pusat dengan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, lingkup wewenang dan tugas DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan Perda dan Perda perlu diformulasikan dengan tepat.

Penentuan lingkup wewenang dan tugas DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi pada dasarnya dapat merujuk pada aspek-aspek yang terdapat dalam pedoman pelaksanaan pengawasan DPD dengan beberapa penyesuaian. Berdasarkan Peraturan DPD Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan, terdapat 2 (dua) aspek yang diawasi, yakni aspek yuridis dan aspek sosial-politis. Pengawasan terhadap aspek yuridis menitikberatkan pada kesesuaian materi muatan, teknik penyusunan, asas pembentukan, ruang lingkup dan kerangka, dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengawasan terhadap aspek

sosial-politik menitikberatkan pada efektivitas pelaksanaan produk hukum yang diawasi.⁴⁷

Dengan demikian, dapat dimunculkan beberapa pemahaman dalam mendudukkan lingkup wewenang pemantauan dan evaluasi yang dilakukan oleh DPD. Pemahaman pertama, pemantauan dan evaluasi dilakukan dalam lingkup proses penyusunan, materi rancangan Perda dan pelaksanaan Perda secara langsung ke masing-masing daerah. Dalam hal ini, DPD melakukan:

- 1) Pemantauan terhadap rancangan Perda, dilakukan dengan aktivitas memantau/mengamati ketaatan proses penyusunan dan kesesuaian materi muatan rancangan Perda dengan peraturan perundang-undangan;
- 2) Evaluasi terhadap rancangan Perda, dilakukan dengan aktivitas menilai ketaatan proses penyusunan dan kesesuaian materi muatan rancangan Perda dengan peraturan perundang-undangan;
- 3) Pemantauan terhadap Perda, dilakukan dengan aktivitas memantau/mengamati pelaksanaan Perda;
- 4) Evaluasi terhadap Perda, dilakukan dengan aktivitas menilai efektivitas pelaksanaan Perda; dan
- 5) Menyampaikan hasil pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda kepada DPR sebagai hasil pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.⁴⁸

Namun dalam pemahaman ini, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi akan menemui hambatan. Sebab, DPD harus turun secara langsung pada masing-masing provinsi dan kabupaten/kota, yang jumlahnya saja melebihi jumlah keanggotaan DPD. Jika diandaikan bahwa

⁴⁷ Dewan Perwakilan Daerah, Peraturan Nomor 6 Tahun 2012..., op.cit., hlm 13.

⁴⁸ Penyampaian hasil pengawasan kepada DPD merupakan satu kesatuan rangkaian pengawasan yang dilakukan oleh DPD, dengan rumusan "... serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti". Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar..., op.cit., Pasal 22D ayat (3).

tiap provinsi terdapat 100 rancangan dan Perda dan tiap kabupaten/kota juga terdapat 100 rancangan dan Perda, maka DPD paling tidak harus memantau dan mengevaluasi secara langsung sekitar 54.200 Perda seluruh Indonesia. Dalam hal ini, DPD tidak memiliki instrumen hukum untuk mewajibkan daerah provinsi dan kabupaten/kota menyampaikan rancangan Perda dan Perda seperti halnya proses pengawasan Perda yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Ketiadaan instrumen hukum untuk mewajibkan daerah menyampaikan rancangan Perda dan Perda akan menghambat proses pemantauan dan evaluasi, sehingga wewenang dan tugas tidak dapat dijalankan secara efektif.

Pemahaman kedua, pemantauan dan evaluasi dilakukan dalam lingkup proses penyusunan rancangan Perda, materi rancangan Perda dan pelaksanaan Perda secara tidak langsung. Dalam hal ini, DPD melakukan pemantauan dan evaluasi bersinergi dengan pengawasan Perda yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Pemantauan dan evaluasi secara tidak langsung ini dapat dimungkinkan karena tidak ada kewajiban bagi DPD agar secara langsung melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda pada masing-masing daerah. Pemantauan dan evaluasi dipahami sebagai proses yang berkesinambungan terhadap alur pengawasan preventif dan represif yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap rancangan Perda dan Perda. Pemantauan dan evaluasi dilakukan berkoordinasi dengan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan Kementerian Dalam Negeri, sehingga dapat dijalankan lebih efektif. Dalam hal ini, maka DPD melakukan:

- 1) Pemantauan rancangan Perda dalam proses pengawasan preventif, dilakukan dengan aktivitas keikutsertaan DPD untuk memantau/mengamati rancangan Perda yang disampaikan kepada Gubernur dan Menteri, dan keikutsertaan DPD untuk memantau/mengamati rancangan Perda yang dievaluasi oleh Gubernur dan Menteri;

- 2) Evaluasi rancangan Perda dalam pengawasan preventif, dilakukan dengan aktivitas menilai rancangan Perda yang disampaikan kepada Gubernur dan Menteri dan menilai rancangan Perda yang dievaluasi oleh Gubernur dan Menteri;
- 3) Pemantauan Perda dalam proses pengawasan represif, dilakukan dengan aktivitas memantau/mengamati Perda provinsi dan kabupaten/kota yang disampaikan kepada Gubernur dan Menteri;
- 4) Evaluasi Perda dalam proses pengawasan represif, dilakukan dengan aktivitas menilai efektivitas Perda provinsi dan kabupaten/kota yang disampaikan kepada Gubernur dan Menteri; dan
- 5) Menyampaikan hasil pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda kepada DPR sebagai hasil pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Pemahaman pemantauan dan evaluasi secara tidak langsung ini menjadi penting untuk lebih mengefektifkan pemantauan dan evaluasi. Namun berdasarkan pemahaman ini, masih dimungkinkan terjadinya tumpang tindih wewenang. Bahkan, ketika hasil evaluasi yang dilakukan DPD berbeda dengan hasil pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, maka tentu saja akan membingungkan bagi pemerintahan daerah. Untuk menghindari adanya tumpang tindih wewenang, maka pemantauan dan evaluasi yang dilakukan DPD dapat lebih ditekankan pada upaya merumuskan permasalahan yang dihadapi oleh daerah dalam hal penyusunan rancangan Perda, perumusan materi muatan rancangan Perda dan pelaksanaan Perda.

Selain itu, untuk membedakan karakter pengawasan antara eksekutif dan legislatif, maka tindak lanjut atas hasil perumusan masalah yang didapatkan oleh DPD dalam proses pemantauan dan evaluasi, diarahkan dalam bentuk pemberian rekomendasi kebijakan. Kemudian, rekomendasi kebijakan atas hasil pengawasan dijadikan sebagai pertimbangan terhadap penyusunan materi muatan peraturan perundang-

undangan yang mengatur otonomi daerah. Dengan pemahaman ini, maka akan ada perbedaan antara karakter pengawasan Perda yang dilakukan oleh eksekutif dan legislatif. Selain itu, melalui wewenang dan tugas pemantauan dan evaluasi, DPD akan mampu berperan sebagai penyalur aspirasi daerah, sekaligus akan mampu menciptakan keseimbangan yang dinamis antara kepentingan keragaman daerah dengan kepentingan nasional. Hukum yang baik seharusnya memberikan sesuatu yang lebih daripada sekedar prosedur hukum.⁴⁹

Lebih lanjut, berdasarkan putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016, maka wewenang dan tugas pemantauan dan evaluasi oleh DPD harus mendapat pembatasan. Pembatasan ini dilakukan terhadap hasil dari pemantauan dan evaluasi yang dibatasi tidak sampai pada pembatalan Perda. Hal ini menjadi penting agar tidak menegasikan peran MA sebagai lembaga yang berwenang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24A ayat (1) UUD 1945.⁵⁰ Demikian juga mengenai alasan pembatalan peraturan daerah, tolok ukur dalam membatalkan Perda merupakan ranah Mahkamah Agung dalam mengadili pengujian Perda.⁵¹

C. PENUTUP

Lahirnya wewenang dan tugas DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda merupakan hasil penjabaran lebih lanjut pembentuk undang-undang terhadap kewenangan DPD dalam bidang pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, khususnya pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah.

⁴⁹ Roscoe Pound, sebagaimana dikutip dalam Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, diterjemahkan oleh Rafael Edy Bosco, Jakarta, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), 2004, hlm 59.

⁵⁰ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, hlm 205.

⁵¹ *Ibid.*

Pelaksanaan pemantauan dan evaluasi rancangan Perda dan Perda yang dilakukan oleh DPD perlu disinergikan dengan pengawasan Perda yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal ini, DPD tidak secara langsung turun ke masing-masing daerah untuk melakukan pemantauan dan evaluasi, tetapi berkoordinasi dengan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan Kementerian Dalam Negeri, sehingga pemantauan dan evaluasi dapat dijalankan lebih efektif.

Untuk menghindari adanya tumpang tindih wewenang, maka pemantauan dan evaluasi yang dilakukan DPD dapat lebih ditekankan pada upaya merumuskan permasalahan yang dihadapi oleh daerah dalam hal penyusunan rancangan Perda, perumusan materi rancangan Perda dan pelaksanaan Perda. Tindak lanjut atas hasil dari perumusan masalah yang didapatkan oleh DPD dalam proses pemantauan dan evaluasi tersebut kemudian diarahkan dalam bentuk pemberian rekomendasi kebijakan sebagai pertimbangan terhadap penyusunan materi muatan peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU DAN JURNAL

Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2014.

Fajri Nursyamsi, "Pengawasan Peraturan Daerah Pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah", *Jurnal Ilmu Hukum* Volume 2 Nomor 3, Universitas Padjajaran, Bandung, 2015.

Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, (diterjemahkan oleh: Raisul Muttaqien), Nusamedia, Bandung, 2006.

Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006.

_____, *Perihal Undang-Undang*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010.

_____, *Konstitusi Bernegara: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Setara Pers, Malang, 2015.

Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Averroes Press, Malang, 2005.

Mahkamah Konstitusi, *Naskah komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.

Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah: Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen Kepegawaian, dan Peraturan Daerah*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2008.

Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2009.

_____, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014.

Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif*, (diterjemahkan oleh: Rafael Edy Bosco), Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMa), Jakarta, 2004.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar 1945.

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.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015.

PUTUSAN PENGADILAN

Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Putusan Nomor MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 tentang Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

RISALAH RAPAT

Risalah Sidang paripurna ke-11 DPD Masa Sidang IV Tahun Sidang 2017-2018, Nomor RISALAHDPD/SIPUR-11/IV/2018.