

PELAKSANAAN FUNGSI PEMANTAUAN DAN EVALUASI DPD RI TERHADAP RAPERDA DAN PERDA DALAM RANGKA HARMONISASI LEGISLASI NASIONAL DAN DAERAH

Bambang Wiyono

Magister Hukum Universitas Pamulang
dosen00050@unpam.ac.id

Yoyon Mulyana Darusman

Magister Hukum Universitas Pamulang
dosen00040@unpam.ac.id

Susanto

Magister Hukum Universitas Pamulang
susanto@unpam.ac.id

ABSTRACT

The existence of laws and regulations at the regional level is essentially a result of the implementation of the principle of decentralization in the administration of local government. According to Article 1 point 8 of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government (Law Number 23 of 2014), decentralization is the handover of Government Affairs by the Central Government to autonomous regions based on the principle of autonomy. At the same time, in an effort to strengthen the principle of decentralization, the Regional Representative Council (DPD) of the Republic of Indonesia was born. The idea of forming the DPD is the desire for reform due to the social, economic and political crisis that has occurred since 1997 which led to demands for amendments to the 1945 Constitution. laws and principles of the rule of law. In this research, specialists who are taken and used are descriptive analysis, it is said to be descriptive because this research is described in detail and detail, factual and dynamic about the research studied in this study. This research will explore how the function of monitoring and evaluating Raperda and Perda owned by DPD RI. As stated in Article 249 paragraph (1) letter j, namely: monitoring and evaluating draft regional regulations and regional regulations. The addition of this authority may be an implication of the Constitutional Court (MK) Decision Number 137/PUU- XIII/2015 and Number 56/PUU-XIV-2016 which states that the rules are unconstitutional in Law No. cancellation of legislation. After the Constitutional Court's decision, the Central Government (Minister of Home Affairs or the Governor) has no authority to cancel regional regulations. The regulation and practice of supervision of regional regulations and regional regulations is carried out through preventive supervision and repressive supervision. Preventive supervision is carried out by the Central Government through the following instruments: consultation or facilitation or evaluation of the draft regional regulation before it is approved by the regional head (executive preview).

Keywords: *DPD RI, MD3 Law, Raperda, Perda, Monitoring, Evaluation*



PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Penelitian ini ingin menguraikan mengenai legislasi daerah dalam kaitannya dengan peran baru yang diemban DPD pasca perubahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3). Salah satu poin penting dalam revisi UU MD3 adalah penambahan kewenangan DPD dalam mengawasi dan mengevaluasi Perda dan Rancangan Perda (Raperda). Dalam UU MD3 (UU No. 3 tahun 2018) pasal 249 ayat 1 huruf J disebutkan bahwa DPD mempunyai wewenang dan tugas: “melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda”.

Penambahan kewenangan ini boleh jadi sebagai implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU- XIV/2016 yang menyatakan inkonstitusional kaidah dalam UU No 23 Tahun 2014 (UU Pemda) perihal kewenangan Pemerintah Pusat dalam melakukan pembatalan perda. Pasca putusan MK tersebut, Pemerintah Pusat (Mendagri atau Gubernur) tidak berwenang melakukan pembatalan terhadap perda. Kelihatannya tidak ada masalah dengan peran baru yang diberikan kepada DPD ini. Perdebatan dalam masyarakat kita juga hanya terdengar sayup-sayup. Mungkin saja karena ada pasal lain yang lebih kontradiktif sehingga pemberian wewenang memantau Perda / Raperda tidak menjadi perhatian lebih. Atau DPD memang identik dengan kata daerah, sehingga Perda terlihat menjadi lumrah untuk menjadi beban tugas lembaga negara baru tersebut.

Kalau kita lihat, sedikitnya ada 2 (dua) perubahan Tata Negara yang terjadipasca Reformasi terkait dengan daerah. *Pertama* menguatnya desentralisasi dan otonomi daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah¹, Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah berdasarkan asas otonomi. Ryaas Rasyid mengatakan bahwa kebijakan otonomi adalah sebuah proyek pengembalian harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Artinya pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggungjawab.²

¹UU ini sudah mengalami beberapa perubahan dengan UU No. 2 tahun 2015 dan UU No. 9 tahun 2015

²Syamsuddin Haris (Ed), *Desentralisasi & Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemda*, (Jakarta: LIPI Press, 2007), hal. 9

Otonomi daerah sebenarnya bukan kosakata baru dalam Pemerintahan Indonesia. tahun 1974, ada Undang-Undang Nomor 5 yang membicarakan konsep otonomi. Namun paradigma otonomi waktu itu bertumpu pada pembangunan yang mensyaratkan paternalistik dan sentralistik. Jauh dari kata pelayanan dan pemberdayaan sebagai landasan kerja. Kata pelayanan inilah kemudian, masih menurut Ryaas Rasyid, yang menjadi dasar meletakkan otonomi di Kabupaten/Kota. Yaitu faktor kedekatan kepada masyarakat yang harus dilayani dan diberdayakan. Asumsinya semakin dekat jarak antara pelayan dan yang dilayani, semakin efektif dan efisien pelayanan itu.³

Perubahan kedua adalah lahirnya Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD adalah Fraksi Utusan Daerah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang bermetamorfosis menjadi satu lembaga negara baru. Pasal 2 ayat 1 UUD 1945 sebelum amandemen berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah- daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang- undang.” Setelah amandemen menjadi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang- undang.” Wacana pembentukan kelembagaan DPD mulai mengemuka pada saat pembahasan susunan dan kedudukan MPR serta susunan mengenai lembaga perwakilan pada BAB VII, dalam rapat ke-2 PAH III BP MPR pada 6 Oktober 1999.⁴

Lembaga ini dimaksudkan sebagai penguat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia; mendorong percepatan pembangunan daerah serta mengagregasi aspirasi dan kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional. Pada pasal 22D UUD 1945 kita dapat melihat tugas pokok dan fungsi (tupoksi) DPD RI. Ada 3 tupoksi DPD, yaitu: dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU), ikut membahas RUU dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang (UU). Frasa yang mengaitkan ketiga tupoksi itu adalah otonomi daerah. Secara kasat mata, frasa otonomi daerah menempel pada tiap ayat mengenai tupoksi DPD. Maka

secara teoritis dan yuridis antara otonomi daerah dan DPD ada hubungan yang tak dapat dipisahkan.

³*Ibid*, hal. 8

⁴Law center-PPUU DPD RI, *Peta Jalan Legislasi DPD RI*, 2017, hal. 17

Namun relasi ini sulit ditemukan dalam praktek tata negara kita, kecuali bahwa anggota DPD mewakili daerah provinsi dan setiap waktu tertentu reses ke daerah untuk mendengar aspirasi masyarakat daerah sebagai bentuk kongkrit fungsi representasi lembaga perwakilan.

Praktek ini berbeda dengan relasi antara prinsip negara hukum yang dinormakan dalam amandemen pasal 1 UUD 1945 dan Mahkamah Konstitusi (MK). Pasal 1 UUD 1945 ini mengandung makna bahwa konstitusi merupakan bentuk pelimpahan kedaulatan rakyat (*the sovereignty of the people*) kepada negara. Dan melalui konstitusi rakyat membuat statement kerelaan pemberian sebagian hak-haknya kepada negara. Dengan demikian konstitusi harus dikawal dan dijaga dari penyimpangan baik yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan maupun aturan hukum di bawah konstitusi. Karena itu pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui konstitusi harus dikawal dan dijaga, dan penjagaan konstitusi kemudian diberikan kepada MK. Jimly Asshiddiqie menguraikan: “Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen negarasecara konsisten dan bertanggungjawab. Di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat”.⁵

Jika kita perhatikan, ada beberapa problem pemerintah pusat dan Pemda di masa desentralisasi dan otonomi. Pertama mengenai pembagian kewenangan pusat - daerah, keuangan daerah, pemekaran daerah, legislasi daerah, dan lain sebagainya. Problem legislasi daerah mencuat ketika pembatalan Perda (Perda) yang dilakukan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mendapat reaksi dari Kepala Daerah dengan mengajukan

Judicial Riview ke MK terhadap Pasal 251 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Hasilnya MK mengabulkan sebagian gugatan dan menilai perda merupakan produk hukum yang dibuat oleh eksekutif dan legislatif daerah, yakni Pemda dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah(DPRD).

⁵Sekretariat Jenderal MKRI ,*Cetak Biru, Membangun Mahkamah Konstitusi, Sebagai Institusi Peradilan Konstitusi Yang Modern Dan Terpercaya*, 2004. Hal. iv. Seperti dikutip oleh Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, hal. 12

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dalam latar belakang masalah diatas, penulis dapat membuat rumusan masalah sebagai berikut: Bagaimanakah Pelaksanaan Fungsi Pemantauan dan Evaluasi DPD RI terhadap Raperda dan Perda dalam rangka Harmonisasi Legislasi Nasional dan Daerah?

3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

a. Tujuan Penelitian

Tujuan utama dalam penelitian ini adalah mengetahui apakah kewenangan DPD dalam melakukan pengawasan dan evaluasi Perda dan Raperda menurut prinsip negara hukum dan peraturan perundangan yang berlaku. Yang selanjutnya merumuskan pedoman bagi DPD dalam mengawasi dan mengevaluasi raperda dan perda.

b. Kegunaan Penelitian

1. Secara Akademik

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian- kajian mengenai Hukum Tata Negara khususnya mengenai Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia, desentralisasi, otonomi dan Perda.

2. Secara Praktis

Secara praktis, penelitian ini dapat memberikan masukan bagi pemerintah pusat dan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai pembuat peraturan di daerah, juga DPD RI dan pihak-pihak yang terlibat dalam pembangunan daerah

di Indonesia.

4. Metode Penelitian

Penelitian merupakan penelitian Hukum Yuridis Normatif. Penelitian hukum normatif meliputi pengkajian asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan Hukum dan Sejarah Hukum. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum berupa inventarisasi perundang-undangan yang berlaku, berupaya mencari asas-asas atau dasar falsafah dari perundang-undangan tersebut, atau penelitian yang berupa usaha penemuan hukum yang sesuai dengan dengan suatu kasus tertentu.



TINJAUAN PUSTAKA

1. Perda dan Otonomi Daerah

Perda adalah salah satu instrumen bagi Pemda dalam melaksanakan rumah tangganya sendiri, sehingga otonominya benar-benar nyata dan bertanggung jawab. Hal ini terakomodir dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, yang menyebutkan bahwa Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Perda juga merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Berdasarkan ketentuan UU Nomor 23 Tahun 2014, terlihat bahwa ruang lingkup kewenangan Pemda dalam membuat Perda telah diberikan batasan berdasarkan undang-undang. Namun, ditemukan berbagai kekhasan dalam materi muatan Perda yang secara khusus mencerminkan berbagai potensi yang dimiliki oleh suatu daerah otonom. Materi muatan Perda sangat dipengaruhi oleh kultur budaya dan dinamika sosial politik serta pertumbuhan ekonomi.

Sementara itu, UU Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa materi muatan Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan.

Perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagaimana pengaturan hukum pada umumnya, maka Perda juga merupakan bagian dari norma hukum yang akan berlaku di masyarakat. Pengaturan hukum dalam konteks yuridis pada dasarnya dilatarbelakangi oleh pandangan bahwa aturan hukum haruslah dipahami sebagai penguatan norma hukum dengan konsekuensi empirisnya. Hal ini sejalan dengan pemikiran bahwa setiap aturan memang merupakan pencerminan dari suatu norma dan kondisi realistiknya.

2. Perda Dalam Hirarki Hukum Indonesia

Dalam suatu sistem hukum, peraturan-peraturan hukum yang dikehendakitidak ada yang bertentangan satu sama lain. Jika terjadi pertentangan, karena adanya berbagai kepentingan dalam masyarakat, maka akan berlaku secara konsisten asas-asas hukum, seperti *lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori*, atau *lex superior derogat legi inferiori*. Sesuai dengan teori hirarki hukum, maka asas peraturan perundangan-undangan menyatakan bahwa peraturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangandi atasnya.

Asas hukum ini mengisyaratkan ketika terjadi konflik antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka aturan yang lebih tinggi berdasar hirarkinya harus di dahulukan dan aturan yang lebih rendah harus disisihkan.

Hierarki Peraturan Perundang-undangan menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Perda Provinsi; dan
7. Perda Kabupaten/Kota.

Dengan demikian, berdasarkan teori hierarki hukum, peraturan perundang-undangan dibawah UU, misalnya Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan UU yang berada di atasnya. Ketentuan ini berlaku pula terhadap hal lainnya sesuai dengan tingkatan hierarkinya masing-masing. Dari hirarki ini pula kita dapat melihat bahwa Perda adalah salah satu produk peraturan perundangan yang diakuidan harus diikuti oleh masyarakat.

3. Pembentukan Peraturan Daerah

Di dalam konteks Ilmu Perundang-undangan, kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan hanya terdiri dari 2 (dua), yaitu kewenangan atribusi dan delegasi.⁶ Kewenangan atribusi adalah kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar atau Undang-Undang kepada Lembaga atau Pejabat Negara untuk membentuk peraturan perundang-undangan.⁷

Adapun kewenangan delegasi adalah kewenangan yang dilimpahkan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah untuk mengatur sesuatu hal.⁸

⁶Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara: Edisi Revisi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hal. 101-

105.

⁷Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hal. 55

⁸*Ibid.*, hal. 56



ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Fungsi Pemantauan dan Evaluasi DPD RI terhadap Raperda dan Perda dalam rangka Harmonisasi Legislasi Nasional dan Daerah

Frasa Pemantauan dan Evaluasi secara bersamaan terdapat dalam Pasal 368UU Pemda:

1. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kerja sama yang dilakukan Daerah Kabupaten/Kota dalam satu Daerah Provinsi.
2. Menteri melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kerja sama antar-Daerah provinsi, antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di luar wilayahnya.

Juga terdapat dalam Permendagri No 80 tahun 2015, pasal 159 ayat 1 yang berbunyi: “Direktur Jenderal Otonomi Daerah, Direktur Jenderal Bina Keuangan Daerah, Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah atas nama Menteri Dalam Negeri melakukan pemantauan terhadap tindaklanjut hasil evaluasi dan pembatalan perda provinsi dan peraturan gubernur”.

Dalam ayat berikutnya dari pasal 159 permendagri tersebut menjelaskan juga bahwa Gubernur melakukan pemantauan terhadap tindaklanjut hasil evaluasi dan pembatalan perda Kota dan Kabupaten. Pemantauan dilakukan setelah evaluasi yang termasuk dalam proses fasilitasi – selesai dilakukan. Fasilitasi menurut Permendagri adalah tindakan pembinaan berupa pemberian pedoman dan petunjuk teknis, arahan, bimbingan teknis, supervisi, asistensi dan kerja sama serta monitoring dan evaluasi yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri kepada provinsi serta Menteri Dalam Negeri dan/atau gubernur kepada kabupaten/kota terhadap materi muatan rancangan produk hukum daerah berbentuk peraturan sebelum ditetapkan guna menghindari dilakukannya pembatalan. Sedangkan evaluasi adalah pengkajian dan penilaian terhadap rancangan perda yang diatur sesuai Undang-Undang di bidang pemerintahan

daerah dan peraturan perundangundangan lainnya untuk mengetahui bertentangan dengan kepentingan umum, dan/atau peraturan perundangundangan yang lebih tinggi.

Sementara secara terpisah frasa evaluasi terdapat pada pasal Pasal 245 UU Pemda yang berbunyi : “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”. Frasa pemantauan ini kemudian dimasukkan secara bulat dalam wewenang dan tugas DPD yang terdapat dalam UU MD3 yaitu: melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. Dalam Tatib DPD No. 3 tahun 2018, yang direvisi berkaitan revisi UU MD3, tugas pemantauan inikemudian dilakukan dengan cara:

1. pengumpulan data untuk mendapatkan informasi rancangan Perda dan Perda provinsi, kabupaten, dan kota;
2. rapat kerja dengan pemerintah daerah dan/atau DPRD provinsi, kabupaten, dan kota, termasuk pemangku kepentingan di daerah; dan
3. kunjungan kerja ke pemerintah daerah dan/atau DPRD provinsi, kabupaten, dan kota, termasuk pemangku kepentingan di daerah.

Dan Evaluasi perda raperda dijelaskan dalam pasal Pasal 242 Tatib DPD: “Evaluasi rancangan Perda dan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 239 ayat 3 meliputi analisis rancangan Perda dan Perda provinsi, kabupaten, dan kota”. Dari beberapa pasal di peraturan perundangan tadi kita dapat melihat: kewenangan ini berpotensi mengalami tumpang tindih kewenangan dengan instansi lain yang terlebih dahulu melakukan pengawasan dan evaluasi Perda. Dalam bab terdahulu disebutkan bahwa Kemendagri melakukan eksekutif review dan Mahkamah Agung melakukan yudisial riview. Putusan MK No. 137/PUU- XIII/2015 sebenarnya telah menganulir kewenangan menteri untuk membatalkan Perda. Dalam pertimbangannya MK menyebutkan bahwa: “Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011), Perda jelas disebut sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan dengan hierarki di bawah Undang-Undang. Sepanjang suatu norma hukum dituangkan dalam bentuk peraturan sebagaimana dimaksud dalam UU 12/2011 tersebut, dan tingkatannya berada di Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, pengujiannya hanya dapat dilakukan oleh Mahkamah Agung, bukan oleh lembaga lain. Demikian pula penegasan dalam Pasal 9 ayat (2) UU 12/2011 yang menentukan, "Dalam hal suatu peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Agung".

Dalam perspektif negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) adalah logis untuk mengembangkan pengertian bahwa pemerintahan atasan berwenang melakukan kontrol terhadap unit pemerintahan bawahan. Artinya, pemerintahan pusat dalam konteks NKRI berdasarkan UUD 1945 tentu dapat dikatakan mempunyai kewenangan untuk mengontrol unit-unit pemerintahan daerah provinsi ataupun pemerintahan daerah kabupaten dan kota. Demikian pula pemerintahan daerah provinsi juga dapat diberi kewenangan tertentu dalam rangka mengendalikan jalannya pemerintahan daerah kabupaten dan kota di bidang pengaturan.

Yang dikendalikan atau dikontrol oleh pemerintahan atasan itu antara lain misalnya melalui kewenangan untuk melakukan "*executive abstract preview*", bukan mekanisme "*review*" atas peraturan daerah yang sudah berlaku mengikat untuk umum. Oleh karena itu, terhadap peraturan daerah sebagai produk legislatif di daerah, sebaiknya hanya di "*preview*" oleh pemerintahan atasan apabila statusnya masih sebagai rancangan peraturan daerah yang belum mengikat untuk umum. Jika peraturan daerah itu sudah mengikat umum, maka sebaiknya yang mengujinya adalah lembaga peradilan sebagai pihak ketiga yang sama sekali tidak terlibat dalam proses pembentukan peraturan daerah 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.

Jika melihat putusan dan pertimbangan ini, DPD sebenarnya sudah dapat menentukan harus berada di posisi mana dalam hal kewenangan pemantauan dan evaluasi perda ini. Walaupun DPD tidak ikut dalam proses pembentukan perda, namun DPD dan DPRD berada dalam satu rumpun kewenangan legislasi. Bahkan pengaturan soal tugas dan wewenangnya berada dalam satu Undang-Undang yaitu UU MD3. Dengan bahasa lain, suatu produk hukum hanya absah jika diuji melalui institusi hukum bernama pengadilan. Ini adalah nafas utama negara hukum sebagaimana diajarkan pula dalam berbagai teori pemencaran (*distribution of power*) dan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang berujung pada pentingnya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).



Sebagaimana MK membatalkan kewenangan menteri untuk membatalkan Perda, maka besar kemungkinan untuk kewenangan pemantauan perda dan raperda DPD ini juga dapat dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Karena perda adalah produk perundangan yang sifatnya mengatur dan tidak dapat diuji atau dievaluasi oleh pihak yang terlibat dalam pembuatan perundangan itu. Pemantauan dan evaluasi atau pengujian ini dapat dilakukan jika peraturan itu belum diundangkan dan masih bersifat rancangan peraturan daerah. Kecuali kemudian dalam perumusan lanjutan mengenai pelaksanaan kewenangan pemantauan dan evaluasi perda ini, DPD tidak masuk dalam proses pembatalan, tapi hanya sebatas memberikan masukan kepada lembaga yudikatif. Dan jika begitu maka pemberian kewenangan baru ini terasa equal dengan kewenangan legislasi DPD yang hanya dapat mengusulkan RUU kepada DPR tanpa dapat memutuskan. Belum lagi jika dikaitkan pemberian wewenang baru ini akan diikuti dengan adanya anggaran baru yang memiliki potensi untuk sedikit sekali memberikan manfaat terhadap masyarakat sebagai pemegang kedaulatan sebenarnya.

Wewenang dan tugas pemantauan dan evaluasi atas Raperda dan peraturan daerah mencerminkan fungsi representasi DPD sebagai lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat melalui keterlibatan dalam pemantauan dan evaluasi dalam legislasi daerah. Implementasi wewenang baru ini ditindaklanjuti DPD dengan menyesuaikan peraturan-peraturan internal yang terkait dengan muatan mengenai:

1. pemantauan Perda/Raperda;
2. evaluasi Perda/Raperda;
3. alat kelengkapan DPD RI yang menangani pemantauan dan evaluasi atas Perda/Raperda (Panitia Urusan Legislasi Daerah/PULD);
4. alur Pelaksanaan Pemantauan Perda/Raperda; dan
5. evaluasi Perda/Raperda.

B. Hambatan Pelaksanaan Fungsi Pemantauan dan Evaluasi DPD RI terhadap Raperda dan Perda dalam rangka Harmonisasi Legislasi Nasional dan Daerah

Dalam pelaksanaan sebuah kewenangan pasti saja ditemukan hambatan-hambatan. PULD sebagai alat kelengkapan yang menjalankan wewenang DPD untuk melaksanakan fungsi pemantauan dan evaluasi terhadap raperda dan perdatidihadapkan dengan 2 hambatan pokok dari sisi internal dan dari sisi eksternal.

Hambatan dari sisi internal yaitu masih terjadi diskusi terkait dengan kewenangan DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap raperda dan perda. Sebagian anggota PULD beranggapan bahwa DPD dalam melaksanakan kewenangan ini jangan sampai menurunkan derajat (*down grade*) eksistensi DPD sebagai lembaga Negara sebagaimana amanat UUD NRI tahun 1945.

Sebagaimana diketahui, kewenangan DPD sebagai lembaga telah diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Sebagai lembaga Negara DPD diamanatkan untuk mengkomidir dan mengagregasi kepentingan daerah pada tataran pembentukan kebijakan di tingkat nasional. UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sendiri telah menyatakan bahwa DPD berkedudukan di ibukota Negara.

Dalam hal ini jelas bahwa DPD harus membawa aspirasi dan kebutuhan daerah untuk diperjuangkan dalam bentuk kebijakan-kebijakan di tingkat nasional. Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 jelas merinci kewenangan pokok DPD dalam pelaksanaan ketatanegaraan. Pasal tersebut membunyikan DPD memiliki peran dalam Pengajuan usul RUU tertentu, DPD dapat ikut membahas pembahasan RUU tertentu, dan DPD dapat melakukan pengawasan dan memberikan pertimbangan terhadap hal-hal tertentu khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan hubungan pusat-daerah. Semua kewenangan tersebut dilakukan oleh DPD secara tripartit bersama dengan Presiden dan DPR.

UUD NRI Tahun 1945 tidak sedikitpun memberikan kewenangan kepada DPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pemerintah daerah. Kewenangan DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap raperda dan perda pada akhirnya belum optimal dilaksanakan oleh DPD melalui alat kelengkapannya PULD. Kekhawatiran DPD malah dianggap melakukan pelanggaran terhadap UUD NRI Tahun 1945 muncul dari sebagian anggota. DPD yang seharusnya memperjuangkan aspirasi dan kebutuhan daerah di tingkat nasional malah menurunkan wibawa dan kewenangannya ke persoalan- persoalan yang menjadi ruang lingkup daerah.

Hambatan internal lainnya adalah hambatan-hambatan yang bersifat teknis

operasional. Minimnya kehadiran anggota dalam rapat-rapat yang dilaksanakan oleh PULD menjadi hambatan. Hal ini memang tidak dapat dijadikan kesalahan yang ditujukan kepada anggota DPD. Minimnya kehadiran anggota pada rapat-rapat lebih dikarenakan padatnya agenda-agendakonstitusional DPD.

Saat ini DPD memiliki 11 alat kelengkapan dewan yang juga diisi oleh 34 anggota DPD dari tiap-tiap provinsi. Jadi banyaknya kegiatan yang saling bertabrakan menjadikan agenda dan pelaksanaan rapat di DPD menjadi minim kehadiran anggota. Hambatan internal lainnya adalah peranan kantor perwakilan DPD di ibukota provinsi yang belum memadai. Sebagaimana kita ketahui, DPD diberikan amanat oleh UU No 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (sekarang telah dirubah menjadi UU 17 Tahun 2014) untuk memiliki kantor perwakilan di ibukota provinsi. Sejak tahun 2012 DPD telah membangunkantor perwakilan di daerah. Sampai dengan akhir masa keanggotaan DPD periode 2009-2014 DPD telah membangun 1 kantor permanen di ibukota provinsi Sulawesi Utara. Selain itu DPD juga telah mendirikan kantor perwakilan sementara di 17 provinsi.

National Journal of Law

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan tersebut, maka jawaban kesimpulan dari permasalahan yang diangkat dalam penulisan ini adalah:

Pelaksanaan fungsi pemantauan dan evaluasi terhadap raperda dan perda, DPD telah membentuk alat kelengkapan yang khusus membidangi pemantauan dan evaluasi terhadap raperda dan perda yang diberi nama Panitia Urusan Legislasi Daerah (PULD). PULD terdiri dari 34 Anggota DPD yang mewakili 34 provinsi. Saat ini PULD masih mencari format yang tepat untuk melaksanakan fungsi pemantauan dan evaluasi terhadap raperda dan perda. Oleh karenanya dalam kaitan pelaksanaan fungsi pemantauan dan evaluasi DPD RI terhadap raperda dan perda dalam rangka harmonisasi legislasi nasional dan daerah dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan fungsi tersebut masih belum maksimal dapat dijalankan oleh DPD RI.

B. Saran.

Adapun saran-saran yang dapat penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

Perlu dilakukan kajian lebih lanjut terhadap dasar hukum wewenang dan fungsi DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi raperda dan perda secara komprehensif. Dengan kata lain norma Pasal 249 Ayat (1) huruf j UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD harus ditinjau ulang agar tidak memiliki potensi bertentangan dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2006)
- Amartya Sen, *Development As Freedom*, Anchor Books, New York, 1999.
- Anis Ibrahim, *Legislasi dalam Perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi Politik dan Hukum Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*, Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2008
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, 2002).
- Dahlan Tahib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Edisi kedua. Liberty, 1999).
- Ellydar Chaidir & Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2010), hal. 73-74
- Farida Indriati, Maria, S., *Ilmu Perundang-undangan I, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007).
- Gadjong, Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah, Kajian Politik dan Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2007).
- Hanna Fenichel Pettkin, *The Concept of Representation*, (University of California : Press, 1980)
- Hans Kelsen (alih Bahasa: Nurainun Mangunsong), *Teori Hukum Murni*, (Bandung: Nusamedia, 2007
- Jazim Hamidi, *Optik Hukum Perda Bermasalah Menggagas Perdayang Responsif dan Berkesinambungan*, (Jakarta: Cetakan Pertama, Penerbit Pretasi Pustaka, 2011).
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta: 2006).
- Jan M. Broekman, *Legal Subjective as precondition for intertwined of law and welfare state*, walter de Gruyter, Berlin - New York, 1985
- Jimly Asshiddiqie & M. Ali Safaat, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006),

Kaharudin, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Mataram: Pustaka Bangsa, 2016).

Lubis, Solly, M., *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*, (Bandung: Mandar Maju, 1995).

Luthfi J. Kurniawan dan Mustafa Lutfi, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik: Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society dan Gender*, (Malang: Setara Press, 2012)

Moh.Mahfud, MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gema Media, 1999).

Martin Jinung, *Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam perspektif Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Yayasan Pustaka Nusatama, 2005)

