

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pemantauan dan Evaluasi Peraturan Daerah

Desy Aneli^{*1}, Meri Yarni², Arfa'i³

^{1,2,3}Magister Ilmu Hukum, Universitas Jambi, Indonesia

Email: ¹desynurman@gmail.com, ²meri_yarni@unja.ac.id, ³arfaijambi@gmail.com

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah 1) Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif di Indonesia; 2) Untuk mengetahui, memahami dan menganalisis kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap peraturan daerah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), pendekatan historis (historical approach) dan pendekatan kasus (case approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa 1) Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan diatur dalam Pasal 22C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terkait kewenangannya Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penentuan lingkup tugas dan wewenang baru terhadap Dewan Perwakilan Daerah yang diatur dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MD3 dapat dilihat berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah. 2) Peranan Dewan Perwakilan Daerah dalam evaluasi dan pemantauan sebagai wewenang baru yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah, dalam pelaksanaannya mengacu pada peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah, dalam hal memantau peraturan daerah, Dewan Perwakilan Daerah dapat memantau peraturan daerah yang sudah berlaku 1 (satu) tahun atau lebih yang dilakukan oleh BULD dan hasil evaluasi sidang paripurna harus memperhatikan tiga aspek kajian yaitu: aspek yuridis, aspek substansi dan aspek prinsip keberlakuan dan dampak hukum. Dan kemudian menjadi bahan rekomendasi yang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden.

Kata Kunci: *Dewan Perwakilan Daerah, Kewenangan, Pemantauan dan Evaluasi*

Abstract

The objectives of this study are 1) To determine, understand and analyze the position of the Regional Representative Council as a legislative institution in Indonesia; 2) To determine, understand and analyze the authority of the Regional Representative Council in monitoring and evaluating regional regulations. The method used in this study is the normative research method with a statute approach, a conceptual approach, a historical approach and a case approach. The legal materials used are: primary legal materials, secondary legal materials and tertiary legal materials. The results of the study show that 1) The position of the Regional Representative Council in the state system is regulated in Article 22C of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Regarding its authority, the Regional Representative Council is regulated in Article 22D of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Determination of the scope of new duties and authorities for the Regional Representative Council as regulated in Article 249 paragraph (1) letter j of Law No. 2 of 2018 concerning MD3 can be seen based on Regional Representative Council Regulation Number 4 of 2022 concerning Monitoring and Evaluation of Draft Regional Regulations and Regional Regulations. 2) The role of the Regional Representative Council in evaluation and monitoring as a new authority given to the Regional Representative Council, in its implementation refers to the Regional Representative Council Regulation Number 4 of 2022 concerning Monitoring and Evaluation of Draft Regional Regulations and Regional Regulations, in terms of monitoring regional regulations, the Regional Representative Council can monitor regional regulations that have been in effect for 1 (one) year or more carried out by BULD and the results of the plenary session evaluation must pay attention to three aspects of the study, namely: the legal aspect, the substance aspect and the principle aspect of legal validity and impact. And then become a recommendation material submitted to the Regional Representative Council and the President.

Keywords: *Authority, Monitoring and Evaluation, Regional Representative Council*

1. PENDAHULUAN

Keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai produk reformasi konstitusi yang menginginkan dibentuknya lembaga baru cabang kekuasaan legislatif dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 2001 yang akan mampu merepresentasikan masyarakat daerah secara menyeluruh dalam basis kebijakan nasional untuk menjaga harmonisasi hubungan pemerintah pusat dan daerah. Hal ini sejalan dengan apa yang disampaikan oleh Sri Soemantri (2011) bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk dikarenakan dua hal yakni, pertama, adanya tuntutan pengisian anggota lembaga legislatif yang dipilih secara demokratis agar mengikutkan rakyat sebagai pemilih, dimana Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menggantikan utusan daerah dan utusan golongan dalam komposisi di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Kedua, tuntutan pelaksanaan otonomi daerah yang harus dilaksanakan dengan baik agar tidak terjadinya saporatisme, dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai representasi kepentingan rakyat di daerah diharapkan mampu menghadang hal tersebut. Pada akhirnya, kekuasaan benar-benar untuk kepentingan dan kesejahteraan masyarakat, bukan sebaliknya (Chandra, 2024).

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

Kewenangan yang terbatas yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) saat inilah yang menjadikan salah satu alasan perlunya upaya penataan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dan salah satu upaya penguatan keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu dengan menambahkan wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah (Pesiwarissa, 2023). Sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 249 ayat (1) huruf j yaitu: “melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah”.

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

Ketika penambahan kewenangan untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Ranperda dan Perda oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki mekanisme yang jelas untuk melaksanakan hal tersebut (Asapa, 2023), bagaimana ruang lingkup pengawasan, sifat pengawasan serta output dari pengawasan dan evaluasi yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) setidaknya akan memberikan pemahaman kepada rakyat Indonesia bahwa keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai representasi suara masyarakat daerah ditingkat nasional bukan hanya sebatas dan selepas dianutnya sistem bikameral, namun memang murni dari keinginan bangsa ini untuk memiliki perwakilan yang mewakili suara masyarakat daerah di nasional yang dibuktikan dengan kinerja atau melaksanakan tugas dan wewenang dengan baik (Elynawati, 2023). Sebab ketika kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak dimaknai

dengan kedudukannya sebagai lembaga legislatif tentunya akan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 jelas terlihat bahwa Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidaklah mempunyai kewenangan membentuk Undang-Undang. Namun mempunyai kewenangan dibidang pengawasan, meskipun kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terbatas yaitu hanya berkenaan dengan kepentingan Daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang tertentu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga mempunyai kewenangan penuh untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan. Karena itulah kedudukannya hanya bersifat penunjang atau auxiliary terhadap fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dibidang legislasi, sehingga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) paling jauh hanya dapat disebut sebagai co-legislator (berperan dalam proses legislatif), dari pada legislator yang sepenuhnya. Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat lebih berkonsentrasi dibidang pengawasan, sehingga keberadaannya dapat dirasa efektifitasnya oleh masyarakat. Dalam proses pembentukan suatu Undang-Undang atau legislasi, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak mempunyai kewenangan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan (Jimly Asshidiqie, 2012). Penelitian ini dirasa penting karena adanya penambahan kewenangan DPD dalam melaksanakan pengawasan dan Evaluasi terhadap Peraturan Daerah dan Rancangan Peraturan Daerah didalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Sebenarnya kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) disini bersifat rekomendasi bukan membatalkan (Ni'matul Huda, 2009). Hal ini dimaknai bahwa peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam mengawasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah bersifat rekomendasi, agar pemerintah Daerah dapat meninjau kembali Peraturan Daerah maupun Rancangan Peraturan Daerah melalui instrumen perubahan atau pencabutan Peraturan Daerah jika Peraturan tersebut bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan pengawasan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang diatur dalam Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD ini semakin menambah tupang tindihnya Peraturan dalam hal pengawasan Peraturan Daerah itu sendiri.

2. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang di pakai oleh penulis adalah penelitian hukum yuridis empiris, penelitian hukum normatif, yang memberikan penjelasan secara sistematis terkait aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antar peraturan (Irwansyah, 2022). Penelitian ini dikenal pula dengan penelitian kepustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. Pada intinya penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Lembaga Legislatif Di Indonesia

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang saat ini diparadigmakan sebagai lembaga legislatif memiliki tujuan yang sangat penting. Dalam teori struktur parlemen ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia yaitu:

- a. Representasi politik (*political representation*)
- b. Representasi teritorial (*territorial representation*)
- c. Representasi fungsional (*functional representation*).

Sebagai lembaga yang baru saja lahir sejak pasca reformasi, kehadiran Dewan Perwakilan Daerah mempunyai potensi untuk memperkokoh bangunan demokrasi di Indonesia (Sari FK, 2024). Terkhusus dalam upaya memperbaiki fungsi representasi yang sampai saat ini sangat lemah dijalankan oleh Dewan Perwakilan Daerah dalam menyampaikan aspirasi daerah di level pusat (Octarina, 2018). Posisi Dewan Perwakilan Daerah sebetulnya sangat strategis sebagai penyeimbang Dewan Perwakilan Rakyat dalam

pembahasan-pembahasan kebijakan partai politik yang menjadi payungnya, pembentukan Dewan Perwakilan Daerah sebenarnya tidak hanya agar mewakili daerah serta mengelola kepentingan daerah di pemerintah pusat, akan tetapi harapannya Dewan Perwakilan Daerah dapat menumbuhkan peran daerah dalam penyelenggaraan negara. Bagaimanapun juga dalam terselenggaranya negara kepentingan public harus diprioritaskan dalam setiap jalannya fungsi Lembaga negara (Sari FK, 2023)

Dewan Perwakilan Daerah sejatinya memiliki fungsi legislasi sebagaimana telah di amanahkan di dalam Konstitusi yang disebutkan di dalam Pasal 22D ayat (1) yang menentukan: “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”.

Begitu juga sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 22D ayat (2) menyatakan: “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”.

Akan tetapi kewenangan dan peran Dewan Perwakilan Daerah meskipun sudah dirumuskan sedemikian rupa dalam konstitusi, masih terdapat kelemahan fundamental dalam kewenangan dan perannya (Ma`ruf, 2023), dikarenakan Dewan Perwakilan Daerah tidak berwenang untuk mengeluarkan keputusan yang bersifat mengikat, kewenangannya hanya mencakup pada ikut dalam pembahasan, akan tetapi tidak ada kewenangan dalam memberikan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang untuk menjadi sebuah Undang-Undang.

Melihat hal tersebut layak dikatakan Indonesia tidak memakai sistem Bikameral sempurna karena masih terlihat jelas ketimpang tindihan antara dua lembaga antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang berperan aktif dalam melaksanakan fungsi legislatif, Konstitusi membatasi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah hanya sebatas ikut andil dalam ikut membahas dan ikut dalam mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Maka apabila tidak kepentingan daerah maka Dewan Perwakilan Daerah tidak dapat terlibat.

Berdasarkan ketentuan pasca dikeluarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 mempertegas Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga yang setara dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, meskipun dalam hal mengesahkan undang-undang berada dalam kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden hal ini dikarenakan sebagaimana di amanahkan dalam Konstitusi Pasal 22D. Bahkan dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XII/2015 semakin memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga legislatif dalam mengajukan rancangan undang-undang dan membahas rancangan undang-undang.

Akan tetapi, keterbatasan Dewan Perwakilan Daerah dalam ikut terlibat dalam pembentukan perundang-undangan yaitu tidak dapat memutuskan, maka Dewan Perwakilan Daerah lebih tepat dikatakan sebagai lembaga *co-legislator* bagi Dewan Perwakilan Daerah (Felicia, 2020). hal ini dapat dilihat peran Dewan Perwakilan Daerah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan memiliki 3 peranan antara lain: inisiator atau pengusul rancangan undang-undang dibidang tertentu, sebagai *co-legislator* dalam pembahasan undang-undang dibidang tertentu dan yang terakhir sebagai pemberi pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan Undang-Undang tertentu. Bidang tertentu tersebut adalah yang menyangkut kepentingan daerah.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa kedudukan dan peran Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara. Dengan demikian, kedudukan Dewan Perwakilan Daerah secara kelembagaan adalah wujud representasi daerah yang memperjuangkan aspirasi rakyat yang ada di daerah. Akan tetapi bila melihat kenyataan yang ada maka kedudukan Dewan Perwakilan Daerah tidak berimbang dengan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat padahal keduanya adalah lembaga legislatif dan keduanya merupakan lembaga negara. Ketidak seimbangan itu bisa dilihat dari peran, fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah. Seperti yang sudah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, tampak jelas

bahwa peran Dewan Perwakilan Daerah sangat terbatas, yang mana perannya yaitu mengajukan dan memberikan pertimbangan terhadap Undang-Undang, pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah, menyalurkan aspirasi dan kepentingan daerah, berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan nasional dan bekerja sama dengan lembaga lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat, pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Penentuan lingkup wewenang dan tugas Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk melakukan pemantauan dan evaluasi pada dasarnya dapat merujuk pada aspek-aspek yang terdapat dalam pedoman pelaksanaan pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan beberapa penyesuaian (Rahmawan, 2018). Berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Daerah 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.

Dengan demikian, dapat dimunculkan beberapa pemahaman dalam mendudukkan lingkup wewenang pemantauan dan evaluasi yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pemahaman pertama, pemantauan dan evaluasi dilakukan dalam lingkup pelaksanaan Perda secara langsung kemasing-masing daerah. Dalam hal ini, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melakukan:

- a. Pemantauan terhadap Perda, dilakukan dengan aktivitas memantau/ mengamati pelaksanaan Perda;
- b. Evaluasi terhadap Perda, dilakukan dengan aktivitas menilai efektivitas pelaksanaan Perda; dan
- c. Menyampaikan hasil pemantauan dan evaluasi Perda kepada DPR sebagai hasil pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah.

Namun dalam pemahaman ini, pelaksanaan pemantauan dan evaluasi akan menemui hambatan. Sebab, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) harus turun secara langsung pada masing-masing provinsi dan kabupaten/kota, yang jumlahnya saja melebihi jumlah keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Jika diandaikan bahwa tiap provinsi terdapat 100 Perda dan tiap kabupaten/kota juga terdapat 100 Perda, maka Dewan Perwakilan Daerah (DPD) paling tidak harus memantau dan mengevaluasi secara langsung sekitar 54.200 Perda seluruh Indonesia. Dalam hal ini, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak memiliki instrumen hukum untuk mewajibkan daerah provinsi dan kabupaten/kota menyampaikan 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 pelaksanaan Perda secara tidak langsung. Dalam hal ini, Dewan Perwakilan Daerah (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 Dewan Perwakilan Daerah (DPD) agar secara langsung melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan 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 pelaksanaan Perda. Pemantauan dan evaluasi dilakukan berkoordinasi dengan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan Kementerian Dalam Negeri, sehingga dapat dijalankan lebih efektif.

3.2. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Melakukan Pemantauan Dan Evaluasi Terhadap Peraturan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memiliki tiga fungsi yaitu fungsi legislasi, pertimbangan atau pembahasan dan pengawasan (Hasa, 2022). Tiga fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ini bersifat terbatas, karena fungsi-fungsi tersebut terbatas pada bidang-bidang tertentu saja yang menjadi kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam bidang legislasi adalah sebatas mengusulkan dan membahas beberapa rancangan undang-undang tanpa ikut dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki kewenangan penuh dalam bidang legislasi (Pessiwarisa, 2023). Maka dalam bidang legislasi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya sebagai penunjang terhadap fungsi legislasi yang dimiliki Dewan

Perwakilan Rakyat (DPR), sehingga Dewan Perwakilan Daerah (DPD) hanya sebagai *co-legislator* di samping Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam hal ini terlihat jelas bahwa selama ini Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga perwakilan daerah di pusat tidak memiliki kewenangan produk legislasi.

Hal tersebut berimplikasi pada kecilnya kewenangan dan peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam proses legislasi. Tetapi dalam bidang pengawasan peran Dewan Perwakilan Daerah (DPD) bersifat utama. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penghapusan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonom lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama. Walaupun dibidang pengawasan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) bersifat utama tetapi tetap saja hasil dari pengawasan tersebut nantinya diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk jadi bahan pertimbangan agar ditindaklanjuti.

Kondisi tersebut mencerminkan posisi DPD yang masih berada dalam bayang-bayang dominasi DPR dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Meskipun memiliki fungsi pengawasan yang strategis, DPD tidak memiliki kewenangan mengikat untuk menindaklanjuti hasil pengawasannya secara langsung. Keterbatasan ini menimbulkan tantangan tersendiri bagi efektivitas peran DPD dalam mewujudkan aspirasi daerah. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi kewenangan konstitusional DPD agar lebih setara dan berdaya guna, khususnya dalam memperkuat fungsi pengawasan yang dapat berdampak nyata terhadap kebijakan publik yang berorientasi pada kepentingan daerah.

Pasca berlakunya Pasal 249 Ayat (1) Huruf j Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) dan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Nomor 56/PUU-XIV-2016, maka Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Pemerintah Pusat yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) memiliki fungsi dan kewenangan yang sama dalam hal pengawasan dan evaluasi terhadap Rancangan peraturan daerah (Rapaerda) dan Peraturan Daerah (Perda). Putusan tersebut berimplikasi membuat adanya potensi konflik dan tumpang tindihnya kewenangan dalam melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap Rancangan peraturan daerah (Rapaerda) dan Peraturan Daerah (Perda) antara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Karena Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, suatu Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kepala daerah harus mendapatkan nomor register dari Menteri Dalam Negeri (Mendagri) untuk Peraturan daerah provinsi atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk Peraturan daerah kabupaten/kota sebelum diundangkan dalam lembaran daerah.

Dalam pengawasan terhadap Peraturan daerah (Perda) terdapat dua tolak ukur yang dapat dilakukan, yaitu apabila peraturan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan atau bertentangan dengan kepentingan umum. Maksud dari bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi adalah apabila muatan peraturan daerah menyimpang atau bertentangan terhadap peraturan yang lebih tinggi hierarkinya. Sedangkan maksud bertentangan dengan kepentingan umum dari definisi Undang-Undang Pemerintahan daerah adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

Menindak lanjuti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) dimana Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pemantauan dan evaluasi rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah maka Dewan Perwakilan Daerah membentuk Badan Urusan Legislasi Daerah (BULD) untuk menilai peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Peraturan daerah kabupaten/kota maupun peraturan daerah provinsi menjadi objek pemantauan dan evaluasi Dewan Perwakilan Daerah karena dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j tersebut tidak dijelaskan secara khusus yang menjadi objek pemantauan dan evaluasi. Kemudian hasil pemantauan dan evaluasi yang dilakukan Badan Urusan Legislasi Daerah (BULD) ini direkomendasikan ke Dewan Perwakilan Daerah. Setelah

direkomendasikan ke Dewan Perwakilan Daerah nantiknya akan dikeluarkan dalam bentuk keputusan Dewan Perwakilan Daerah.

Sebagai tindak lanjut dari Pasal 249 ayat (1) huruf j ini, Dewan Perwakilan Daerah kemudian membentuk Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah. Peraturan tersebut kemudian memberikan pemaknaan serta pedoman pelaksanaan atas kewenangan Dewan Perwakilan Daerah melakukan pemantauan dan evaluasi atas Raperda dan Perda dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3).

Berkaitan dengan kewenangan pengawasan oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Peraturan daerah (Perda) secara preventif dan represif. Maka dapat disimpulkan beberapa hal yang harus diperhatikan dalam kewenangan pengawasan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tersebut. Dapat dilihat kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap Peraturan daerah (Perda), dapat dikatakan bertentangan dengan konstitusi.

Posisi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga negara sama sejajar seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang tunduk terhadap konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, namun melihat dari fungsi dan kewenangannya yang di atur dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) memang sangatlah terbatas dan dapat dikatakan hanya sebagai penunjang tugas dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dilihat dari tujuan awal pembentukannya, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) ditujukan sebagai Lembaga Perwakilan yang merupakan wakil atau representatif dari rakyat untuk menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.

Oleh karena itu dalam hal pengawasan terhadap Peraturan daerah (Perda) berdasarkan Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidaklah memiliki wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap Peraturan daerah (Perda), pengawasan tersebut seharusnya hanya diberikan kepada pemerintah pusat dalam hal ini yaitu Menteri Dalam Negeri (Mendagri). Karena berdasarkan hierarkhinya memang seharusnya pemerintah pusat melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah melalui beberapa macam pengawasan yaitu, pengawasan umum, pengawasan preventif (*preventief toezicht*) dan pengawasan represif (*repressief toezicht*). Pengawasan- pengawasan oleh pemerintah pusat ditujukan untuk memperkuat sistem desentralisasi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terkadang memiliki kehendak tersendiri untuk mengatur urusannya sendiri maka dari itu pengawasan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sangat penting untuk terciptanya keselarasan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat agar tetap dalam bingkai negara kesatuan. Disitulah seharusnya peran penting Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk menjadi penyeimbang antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat agar tetap terjaganya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa kewenangan Dewan Perwakilan Daerah ini bersifat pasif. Kewenangan ini sangatlah dipaksakan karena terdapat perbedaan yang jelas antara kewenangan Dewan Perwakilan Daerah memantau dan mengevaluasi Perda dengan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah melakukan pengawasan dalam konstitusi, dimana Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam melakukan pengawasan terbatas hanya pada pelaksanaan atas undang-undang tertentu yang terkait dengan daerah sesuai dengan Kewenangan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Felicia, 2020). Sehingga, pengawasan Dewan Perwakilan Daerah ini ditujukan kepada pemerintah eksekutif selaku pelaksana dari undang-undang, yang selanjutnya ditindaklanjuti oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga tepat dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Daerah dalam melaksanakan pengawasan terhadap Undang-Undang terkait daerah menjalankan fungsi *Legislative Review* dalam ranah *Co-Legislator* Dewan Perwakilan Rakyat.

Melihat Undang-Undang Dasar 1945 dijelaskan kedudukan dan wewenang Dewan Perwakilan daerah yang diatur di dalam Pasal 22C-22D tidak ada dijelaskan mengenai wewenang dalam hal evaluasi dan pemantauan peraturan daerah. Pemberian wewenang yang baru diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah sebagaimana dijelaskan di 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, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (MD3) pada Pasal 249 ayat (1) huruf j yaitu: “melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah”, sebagaimana suatu kebijakan atau aturan tentunya memiliki dampak positif dan negatif dari pelaksanaannya. Dalam hal ini begitu juga dengan diberikannya kewenangan baru kepada Dewan Perwakilan Daerah, yang akan menimbulkan dampak positif dan negatif dari wewenang baru yang diberikan.

Sisi positif dari diberikannya wewenang baru kepada Dewan Perwakilan Daerah mengenai pemantauan dan evaluasi peraturan daerah, dapat dikatakan memberikan suatu gebrakan yang dapat menguatkan posisi Dewan Perwakilan Daerah, karena terdapat beberapa kendala yang selama ini dialami oleh Dewan Perwakilan daerah, antara lain:

- a. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah diruang lingkup legislasi jelas sangat sempit karena Dewan Perwakilan Daerah ikut serta dalam mengusulkan dan membahas rancangan undang-undang dibidang tertentu, namun tidak berhak ikut dalam pengambilan keputusan akhir.
- b. Meski dapat memperoleh kewenangan, fungsi, dan tugas dalam melakukan pengawasan, namun Dewan Perwakilan Daerah hanya mampu dan berwenang memberikan masukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan.
- c. Dewan Perwakilan Daerah tidak memiliki hak dalam meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah.
- d. Tidak adanya pengaturan yang berhubungan dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah, terkait dengan pemerintah daerah. Padahal anggota Dewan Perwakilan Daerah berwenang menghimpun, menampung, menyerap dan menindaklanjuti aspirasi dan masyarakat dan daerah.

Akan tetapi dampak positif dari wewenang yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah tak lepas dari dampak negatif dari adanya wewenang tersebut, sebagaimana dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, Kemendagri dan Gubernur merupakan lembaga yang melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap rancangan dan peraturan daerah. Akan tetapi pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang memperkuat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XII/2015. Gubernur dan Kemendagri tidak lagi dapat membatalkan perda, karena hal tersebut merupakan wewenang Mahkamah Agung. Namun yang menjadi dilema Kemendagri dan Gubernur tetap memiliki wewenang untuk mengevaluasi rancangan peraturan daerah peraturan daerah. Hal ini juga merupakan wewenang baru Dewan Perwakilan Rakyat.

Artinya terdapat tiga pihak yang memiliki wewenang yang sama dalam hal mengevaluasi rancangan peraturan perundang-undangan, Gubernur memiliki wewenang mengevaluasi rancangan peraturan daerah tingkat kota/kabupaten dan Kemendagri memiliki wewenang mengavaluasi rancangan peraturan daerah tingkat provinsi. Hal ini juga dimiliki oleh Dewan Perwakilan Daerah dalam hal mengevaluasi rancangan peraturan daerah baik tingkat provinsi atau kota/kabupaten.

Akibat hukum dengan adanya pengujian Perda adalah batalnya suatu Perda apabila Perda tersebut melanggar/bertentangan dengan peraturan di atasnya hal tersebut dapat terjadi apabila MA sebagai lembaga negara yang berwenang mengawasi Perda mengeluarkan putusan yang membatalkan suatu Perda. Sementara kewenangan pemantauan dan evaluasi Perda yang dimiliki Dewan Perwakilan Daerah sifatnya hanya menghasilkan sebuah rekomendasi yang diajukan kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Tindak lanjut dari rekomendasi tersebut sama sekali tidak mengikat Presiden dan DPR sehingga rekomendasi tersebut menjadi sesuatu yang sia-sia selama tidak ditindaklanjuti oleh Presiden maupun Dewan Perwakilan Rakyat.

4. KESIMPULAN

Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem ketatanegaraan diatur dalam Pasal 22C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Terkait kewenangannya Dewan Perwakilan Daerah diatur dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perda merupakan salah satu alat bagi pemerintah daerah dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berdasarkan sistem otonomi daerah yang memberikan wewenang untuk mengurus dan mengatur segala urusan rumah tangganya sendiri termasuk membentuk Perda. Penentuan lingkup tugas dan wewenang baru terhadap Dewan Perwakilan Daerah yang diatur dalam Pasal 249 ayat (1) huruf j

Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang MD3 dapat di lihat berdasarkan Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 4 Tahun 2022 tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah. Terdapat dua aspek yang dapat diawasi yakni, yuridis dan sosial politik. Pengawasan terhadap aspek yuridis bertumpu berdasarkan kesesuaian materi muatan, Teknik penyusunan, asas pembentukan, ruang lingkup dan kerangka dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pengawasan terhadap aspek sosial politik bertumpu pada efektivitas pelaksanaan produk hukum yang diawasi dalam hal ini Peraturan Daerah yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber hukum, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam evaluasi dan pemantauan sebagai wewenang baru yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Daerah, dalam pelaksanaannya mengacu pada peraturan Dewan Perwakilan Daerah Nomor 4 Tahun 2022 Tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah, dalam hal memantau peraturan daerah, Dewan Perwakilan Daerah dapat memantau peraturan daerah yang sudah berlaku 1 (satu) tahun atau lebih yang dilakukan oleh BULD dan hasil evaluasi sidang paripurna harus memperhatikan tiga aspek kajian yaitu: aspek yuridis, aspek substansi dan aspek prinsip keberlakuan dan dampak hukum. Dan kemudian menjadi bahan rekomendasi yang disampaikan kepada Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden. Dampak diberikannya wewenang evaluasi dan pemantau kepada Dewan Perwakilan Daerah memiliki dampak positif dan negatif, dampak positifnya Dewan Perwakilan Daerah memiliki suatu wewenang baru semakin menguatkan posisi Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga yang mewakili Daerah karena sebelumnya hubungan Dewan Perwakilan Daerah dan Pemerintah daerah tidak ada pengaturan padahal Dewan Perwakilan Daerah merupakan lembaga yang menyerap aspirasi daerah, maka dengan adanya wewenang baru ini setidaknya mengutkan posisi Dewan Perwakilan Daerah. Sedangkan Dampak negatifnya, hal ini dapat mengakibatkan konflik antar lembaga, sebagaimana diketahui Kemendagri dan gubernur juga memiliki wewenang untuk mengevaluasi dan memantau rancangan peraturan daerah di tingkat Provinsi oleh Kemendagri dan di tingkat kota/kabupaten oleh Gubernur

DAFTAR PUSTAKA

- Asapa, A. A. F., Rahman, S., & Gadjong, A. A. (2023). Pelaksanaan fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan peraturan daerah. *Journal of Lex Philosophy (JLP)*, 4(2), 333–348.
- Chandra, F., Yanni, F., & Gusriyani, N. (2024). Hukum dan demokrasi Indonesia masa depan. *Adagium: Jurnal Ilmiah Hukum*, 2(1), 1-11.
- Elynawati, E., Usman, N., & Mawardi, I. (2023). Implementasi fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk meningkatkan mutu pendidikan. *Munaddhomah: Jurnal Manajemen Pendidikan Islam*, 4(3), 678–693.
- Felicia, S. A., Septianto, R. B., Taufik, H. F., Khoirala, N., & Jayaningrat, I. G. A. W. (2020). Eksistensi Dewan Perwakilan Daerah sebagai kamar kedua dalam sistem bikameral di Indonesia. *Justitia Jurnal Hukum*, 4(1).
- Hasa, F. M., Yusdiansyah, E., & Jambak, F. F. (2022, January). Fungsi Dewan Perwakilan Daerah dalam perencanaan dan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan negara (APBN). In *Bandung Conference Series: Law Studies* (Vol. 2, No. 1, pp. 600–606).
- Irwansyah. (2022). *Penelitian hukum*. Yogyakarta: Mirra Buana Media.
- Jimly Asshidiqie. (2012). *Perkembangan & konsolidasi lembaga negara pasca reformasi* (Cet. 2). Jakarta: Sinar Grafika.
- Ma'ruf, Z. (2023). Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dalam pengawasan pemerintahan desa ditinjau dari aspek politik hukum. *JIM: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Pendidikan Sejarah*, 8(3), 1793–1810.
- Ni'matul Huda. (2009). *Hukum pemerintahan daerah*. Bandung: Nusamedia.

- Pesiwarissa, S. A. (2023). Tinjauan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Undang-Undang Dasar 1945. *Lex Administratum*, 11(5).
- Rahmawan, T. I. (2018). Mendudukan lingkup pemantauan dan evaluasi peraturan daerah oleh Dewan Perwakilan Daerah. *Sapientia et Virtus*, 3(1), 21–47.
- Sari, F. K. (2023). Kedudukan Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawasan Penyelenggaraan Pelayanan Publik Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Adagium: Jurnal Ilmiah Hukum*, 1(1), 42-59.
- Sari, F. K., Arqon, M., & Bintang, A. (2025). Sosialisasi Penguatan Peran Masyarakat dalam Menjaga Keberlanjutan Demokrasi Berdasarkan Hukum Tata Negara. *Vox Populi: Jurnal Umum Pengabdian Kepada Masyarakat*, 2(1), 22-31.
- Saldi Isra. (2018). *Pergeseran fungsi legislasi* (Edisi kedua). Jakarta: Rajawali Press.
- Safa'at, M. A. (2021). Dewan Perwakilan Daerah sebagai lembaga perwakilan daerah dan proses penyerap aspirasi. *Jurnal Hukum Replik*, 1. (Pemikiran dari Sri Soemantri)