



DUALISME KEWENANGAN PENGAWASAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH OLEH PEMERINTAH PUSAT DAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH (*Dualism Supervision Authority of Local Regulation Draft by Central Government and Regional Representative Council*)

Eriko Fahri Ginting, Dian Agung Wicaksono
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
dianagung@ugm.ac.id

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.403-418>

ABSTRAK

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, telah memberikan kewenangan kepada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk melakukan evaluasi dan pemantauan terhadap Perda dan rancangan Perda. Hal tersebut mengindikasikan adanya dualisme kewenangan evaluasi rancangan Perda antara Pemerintah Pusat dengan DPD. Penelitian ini berfokus menjawab pertanyaan: (a) bagaimana kewenangan pengawasan rancangan Peraturan Daerah dalam sistem hukum Indonesia? (b) bagaimana implikasi dualisme pengawasan rancangan Peraturan Daerah terhadap kepastian hukum pengawasan rancangan Peraturan Daerah dan pengaturan kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintahan daerah? Penelitian ini bertujuan untuk menelaah konstruksi pengawasan rancangan Perda dan implikasi dualisme pengawasan rancangan Perda antara DPD dan Pemerintah Pusat. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menganalisis data sekunder berupa peraturan perundangan-undangan dan literatur terkait dengan pengawasan rancangan Perda, khususnya terkait evaluasi rancangan Perda. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kewenangan pengawasan rancangan Perda oleh DPD secara normatif telah memperluas lingkup rancangan Perda yang dapat dievaluasi, dengan beberapa catatan hukum yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kewenangan tersebut.

Kata kunci: dualisme; pengawasan; rancangan; peraturan daerah

ABSTRACT

Law Number 2 of 2018 concerning the Second Amendment to Law Number 17 of 2014 concerning the People's Consultative Assembly, the House of Representatives, the Regional Representative Council, and the Regional People's Representative Council, have given the Regional Representative Council (DPD) the authority to conduct an evaluation and monitoring of Local Regulation and Local Regulation Draft. This indicates the dualism of the authority to evaluate the Local Regulation Draft between the Central Government and DPD. This research focuses on answering the questions: (a) how is the authority to supervise the Local Regulation Draft in the Indonesian legal system? (b) what is the implication of dualism in supervising the draft regional regulation on the legal certainty of supervising the Local Regulation Draft and regulating the authority of government affairs which is the domain of local government? This is normative legal research, by analyzing secondary data in the form of laws and regulations and literature related to the supervision of the Local Regulation Draft, especially related to the evaluation of the Local Regulation Draft. The results indicate that the supervisory authority of the Local Regulation Draft by the DPD has normatively expanded the scope of the Local Regulation Draft that can be evaluated, with some legal notes that need to be considered in the exercise of that authority.

Keywords: dualism; supervision; draft; local regulation

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kewenangan pemerintahan daerah dalam membentuk Peraturan Daerah (Perda) merupakan amanat yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang diatur dalam Pasal 18 Ayat 6, yaitu pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.¹ Hal ini merupakan penegasan bahwa pemerintahan memiliki hak konstitusional untuk menetapkan peraturan daerah.² Dalam konteks Indonesia sebagai negara kesatuan (*unitary state*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, dan Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, menjadi wajar bila Presiden *cq.* Pemerintah Pusat sebagai penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan,³ *mutatis mutandis* memiliki kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya kewenangan pembentukan produk hukum daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2014), dalam Pasal 251 memberikan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri (sebagai bagian dari Pemerintah Pusat) dan Gubernur (sebagai wakil Pemerintah Pusat) sesuai dengan lingkup kewenangannya mengawasi penyelenggaraan pemerintahan

daerah dengan membatalkan Perda.⁴ Namun, kewenangan membatalkan Perda sebagaimana tertuang dalam UU Pemda 2014 telah dinyatakan inkonstitusional oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015⁵ dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016⁶, yang menyatakan kewenangan Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda dinilai melangahi yurisdiksi Mahkamah Agung. Walaupun kewenangan pembatalan Perda oleh Pemerintah Pusat dinyatakan inkonstitusional, namun bukan berarti Pemerintah Pusat serta merta kehilangan kewenangan untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Khusus dalam konteks pengawasan terhadap Perda, Pemerintah Pusat masih memiliki kewenangan untuk mengawasi rancangan Perda melalui mekanisme untuk mendapatkan nomor register Perda, sebagaimana tertuang dalam Pasal 242 Ayat (2) dan Ayat (3) UU Pemda 2014.⁷

Namun, dalam perkembangan selanjutnya, pasca dibentuknya 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 MD3), muncul lembaga lain yang secara normatif berwenang melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda, yaitu

1 *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (Republik Indonesia, 1945).
2 Oki Wahyu Budijanto, "Peningkatan Akses Bantuan Hukum kepada Masyarakat Miskin," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, No. 4 (2017): 464.
3 Asri Lasatu, "Urgensi Peraturan Daerah tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah terhadap Kinerja DPRD," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, No. 2 (2020): 202.

4 *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).
5 *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (2015).
6 *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (2016).
7 *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

sebagaimana diatur dalam Pasal 249 Ayat (1) huruf j UU MD3, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diberikan kewenangan untuk “melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda”.⁸ Kewenangan baru milik DPD ini menimbulkan pertanyaan, sebab evaluasi rancangan Perda selama ini berada di bawah kewenangan Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri dan Gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 245 UU Pemda 2014, walaupun hanya terbatas pada rancangan Perda yang mengatur tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah.⁹ Kondisi ini memunculkan pertanyaan terkait dualisme pengawasan antara Pemerintah Pusat dan DPD dalam mengevaluasi rancangan Perda.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini berfokus pada permasalahan: (a) bagaimana kewenangan pengawasan rancangan Peraturan Daerah dalam sistem hukum Indonesia? (b) bagaimana implikasi dualisme pengawasan rancangan Peraturan Daerah terhadap kepastian hukum pengawasan rancangan Peraturan Daerah dan pengaturan kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintahan daerah?

Tujuan

Tujuan dari penelitian ini adalah: (a) untuk mengetahui, memahami, menelaah, dan menganalisis kewenangan pengawasan rancangan Peraturan Daerah dalam sistem hukum Indonesia; dan (b) untuk mengetahui, memahami, menelaah, dan menganalisis implikasi dualisme pengawasan rancangan Peraturan Daerah terhadap kepastian hukum pengawasan rancangan Peraturan Daerah dan pengaturan kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintahan daerah.

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif,¹⁰ dengan menggunakan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang meliputi norma dasar, ketentuan perundang-undangan, dan putusan pengadilan. Sementara bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan hukum yang memberi penjelasan lebih lanjut atas bahan hukum primer baik berupa literatur, artikel, jurnal, serta hasil penelitian. Metode yang digunakan terdiri atas:

1. Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statutory approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹¹ Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menjawab pertanyaan mengenai bagaimana kewenangan pengawasan rancangan Perda dalam sistem hukum Indonesia. Adapun pendekatan konseptual digunakan untuk menjawab pertanyaan mengenai bagaimana implikasi dualisme pengawasan rancangan Perda terhadap kepastian hukum pengawasan rancangan

8 *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* (Republik Indonesia, 2018).

9 *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

10 Rony Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990).

11 Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2007).

Perda dan pengaturan kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintahan daerah.

2. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen. Studi dokumen dipergunakan untuk mendapatkan data sekunder yang mencakup buku, hasil penelitian, putusan pengadilan, dan peraturan perundang-undangan terkait.

3. Teknik Analisis Data

Data yang terkumpul dalam penelitian ini dianalisis secara deskriptif kualitatif, dengan mengelompokkan, mengukur, dan menguji data yang diperoleh dari penelitian,¹² dengan konsep landasan teori, asas, dan peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga didapatkan gambaran dan jawaban terhadap rumusan permasalahan yang diangkat. Tahapan pelaksanaan penelitian difokuskan untuk menjawab rumusan masalah pertama terkait dengan kewenangan pengawasan rancangan Perda dalam sistem hukum Indonesia. Data diperoleh dari Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder yang relevan. Selanjutnya, berbekal pemahaman mengenai kewenangan pengawasan rancangan Perda dalam sistem hukum Indonesia, dilakukan analisis untuk menjawab rumusan masalah kedua mengenai implikasi dualisme pengawasan rancangan Perda terhadap kepastian hukum pengawasan rancangan Perda dan pengaturan kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi domain pemerintahan daerah.

PEMBAHASAN

Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah dalam Sistem Hukum Indonesia

Dalam kerangka memahami konstruksi hukum dari kewenangan pengawasan rancangan Perda, perlu dirunut perjalanan

pengaturan dalam sistem hukum Indonesia, meliputi: **Pertama**, pengawasan rancangan Perda dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Pengawasan rancangan Perda atau dikenal pula sebagai pengawasan preventif telah dimulai sejak dibentuknya 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 (UU Pemda 1948). Dalam rezim UU Pemda 1948, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah merupakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintah Daerah, dimana kewenangan membentuk Peraturan Daerah diberikan pada DPRD.

Pengawasan preventif Peraturan Daerah dalam UU Pemda 1948 diimplementasikan melalui Pasal 30 Ayat (1) yang menyatakan, "Bila untuk menjalankan sesuatu putusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut Undang-Undang ini, harus ditunggu pengesahan lebih dulu dari Presiden bagi Propinsi dan bagi lain-lain daerah dari Dewan Pemerintah Daerah setingkat lebih atas, maka putusan itu dapat dijalankan, apabila Presiden atau Dewan Pemerintah Daerah tersebut dalam tiga bulan terhitung mulai hari putusan itu dikirimkan untuk mendapat pengesahan, tidak mengambil ketetapan."¹³

Ketentuan dalam Pasal 30 Ayat (1) di atas bermakna bahwa sebelum berlakunya suatu putusan DPRD, harus menunggu pengesahan dari Presiden atau Dewan Pemerintah Daerah. Konstruksi pengawasan tersebut merupakan bentuk pengawasan preventif terhadap Peraturan Daerah yang pertama kali digunakan Indonesia. Melalui mekanisme pengawasan berjenjang yang

12 Jujur S. Suriasumantri, *Ilmu dalam Perspektif Moral, Sosial dan Politik: Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa Ini* (Jakarta: Gramedia, 1986).

13 *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* (Republik Indonesia, 1948).

ada dalam Pasal 30 Ayat (1) tersebut menjadi dasar konsep pengawasan rancangan Perda yang sampai hari ini masih terus digunakan. Peraturan Daerah sendiri ketika itu masih tergolong sebagai bagian dari “putusan-putusan DPRD” dan Kepala Daerah masih dikenal sebagai Dewan Pemerintah Daerah.

Kedua, pengawasan rancangan Perda dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. UU Pemda 1948 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1957). Pergantian ini sebagai salah satu implikasi dengan berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950), sehingga UU yang mengatur tentang hubungan Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat harus turut diubah pula. Ketentuan pengawasan preventif yang dibangun dalam UU Pemda 1957 memiliki beberapa perbedaan dengan peraturan sebelumnya. Apabila dalam UU Pemda 1948, Presiden melakukan pengesahan terhadap peraturan tingkat Provinsi, maka dalam UU Pemda 1957 kewenangan pengawasan Presiden tersebut digantikan oleh Menteri Dalam Negeri.

Hal ini diperjelas melalui Pasal 62 UU Pemda 1957 yang menyatakan: “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 I; (b) Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke I untuk Keputusan Daerah tingkat II; (c) Dewan Pemerintah Daerah tingkat ke II untuk Keputusan Daerah tingkat ke III.”¹⁴ Bila mencermati pengaturan di atas, maka konstruksi pengawasan preventif dalam UU Pemda 1957 tidak jauh berbeda dengan UU

Pemda 1948. Selain itu, penjelasan terkait pengawasan preventif dalam UU Pemda 1957 semakin diperinci.

Ketiga, pengawasan rancangan Perda dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1965) dalam penjelasannya menyebutkan bahwa terdapat tiga jenis pengawasan, yaitu pengawasan umum, pengawasan preventif, dan pengawasan represif.¹⁵ Pengawasan umum diselenggarakan oleh Menteri Dalam Negeri, penguasa yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri, dan Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai alat Pemerintah Pusat. Penambahan bentuk pengawasan umum ini memperlihatkan kecenderungan sistem pemerintahan Orde Baru yang sentralistis. Mekanisme pengawasan preventif dalam UU Pemda 1965 pada dasarnya memakai konstruksi yang sama dengan UU Pemda 1957. Namun, dengan diubahnya istilah Dewan Pemerintah Daerah menjadi Kepala Daerah, meletakkan fungsi pengawasan yang ada pada Dewan Pemerintah Daerah pada Kepala Daerah.

Ketiga, pengawasan rancangan Perda dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (UU Pemda 1974) kemudian menggantikan UU Pemda 1965. UU Pemda 1974 tetap mempertahankan sistem pengawasan sebelumnya yang terdiri atas pengawasan umum, preventif, dan represif. Tidak terdapat perubahan signifikan dalam mekanisme pengawasan preventif yang dibawa UU Pemda 1974. Perubahan justru terjadi terhadap obyek pengawasannya. Apabila dalam UU Pemda

14 *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 1957).

15 *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 1965).

1965 yang menjadi obyek pengawasan adalah Keputusan Daerah (dalam arti luas), maka dalam Pasal 68 UU Pemda 1974 obyek pengawasan dikonkretkan menjadi Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.¹⁶

Keempat, pengawasan rancangan Perda dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (UU Pemda 1999), pengawasan Perda lebih ditekankan pada metode represif. Sementara pengaturan terkait pengawasan preventif dan pengawasan umum dihilangkan. Mekanisme yang selama ini diterapkan pada UU Pemda 1974 dimana Peraturan Daerah harus disahkan terlebih dahulu oleh Menteri Dalam Negeri atau Kepala Daerah satu tingkat di atas, tidak lagi diberlakukan. Pengawasan yang ada menjadi sangat sederhana dan terbatas pada sistem represif. Ketentuan pengawasan represif tersebut diatur melalui Pasal 113 UU Pemda 1999 yang menyebutkan, "dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan."¹⁷

Terbatasnya sistem pengawasan turut ditegaskan dalam penjelasan ketentuan umum UU Pemda 1999 terkait pembinaan dan pengawasan, dimana pada Penjelasan Umum disebutkan bahwa: "Yang dimaksud dengan pembinaan adalah lebih ditekankan pada memfasilitaskan dalam upaya pemberdayaan Daerah Otonom, sedangkan pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan kepada Daerah Otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan

pengawas terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah."¹⁸

Di satu sisi, perubahan ini memang memperkuat desentralisasi yang pada masa Orde Baru dinilai kurang maksimal atas dasar pemerintahan yang sentralistis. Namun di sisi lain, terjadi ketimpangan dalam pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah. Sebab muncul anggapan bahwa efektivitas Otonomi Daerah dinilai semakin baik, ketika pengawasan semakin rendah. Padahal, dalam konsep negara kesatuan pengawasan adalah hal mutlak yang dibutuhkan untuk mencegah disintegrasi dan ketidakpastian dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Otonomi Daerah yang diatur dalam UU Pemda 1999 cenderung disalahartikan sebagai kebebasan yang terlepas dari campur tangan Pemerintah Pusat. Sehingga pola hubungan yang terbentuk antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah justru mengarah ke dalam bentuk negara *federal arrangement*.¹⁹ Dengan mengatasnamakan desentralisasi utuh, daerah lantas membentuk berbagai kebijakan yang hanya berorientasi pada peningkatan pendapatan daerah.²⁰ Proses pembentukan kebijakan, baik berupa Perda beserta derivasinya (keputusan atau peraturan Kepala Daerah), hampir tidak memperhatikan dampak yang mungkin ditimbulkan dan konsistensi kebijakan yang bersangkutan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.²¹

Kelima, pengawasan rancangan Perda dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Republik Indonesia, 1974).

17 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Republik Indonesia, 1999).

18 *Ibid.*

19 Adnan Buyung Nasution, *Federalisme untuk Indonesia* (Jakarta: Kompas, 2000).

20 Enny Nurbaningsih, "Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah dalam Era Otonomi Luas," *Mimbar Hukum* 23, No. 1 (2011): 169.

21 *Ibid.*

tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2004), memunculkan beberapa perubahan dalam mekanisme pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pengawasan preventif yang sebelumnya dinilai menghambat otonomi daerah digunakan kembali, serta meletakkan pengawasan Perda sebagai bagian dari pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara spesifik kewenangan atas penyelenggaraan pemerintahan di daerah termuat dalam Pasal 218 Ayat (1) UU Pemda 2004, yaitu: "Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi: (a) Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; (b) Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah."²²

Pengawasan terhadap Perda kemudian memunculkan istilah pengawasan dalam bentuk klarifikasi dan evaluasi. Evaluasi merupakan sistem pengawasan preventif yang objeknya berupa rancangan Perda. Namun perlu diperhatikan evaluasi tidak diterapkan terhadap semua jenis rancangan Perda, melainkan hanya jenis tertentu, yaitu yang mengatur tentang pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD, dan tata ruang. Rancangan Perda *a quo* akan berlaku setelah melalui tahapan evaluasi oleh Pemerintah Pusat. Ini merupakan upaya Pemerintah Pusat untuk memperbaiki sistem yang ada sebelumnya. Sebab apabila diperhatikan, jenis rancangan Perda yang harus melalui tahap evaluasi tersebut merupakan bentuk-bentuk Perda yang banyak bermasalah.

Keenam, pengawasan rancangan Perda dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Mekanisme evaluasi yang ada pada UU Pemda 2004

diterapkan kembali dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2014). Namun, UU Pemda 2014 memperluas cakupan jenis Perda yang harus melalui proses evaluasi. Disebutkan bahwa rancangan Perda yang mendapat evaluasi dalam Pasal 245 UU Pemda 2014, yaitu rancangan Perda tentang RPJPD, RPJMD, APBD, Perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang.²³ Terjadi perluasan objek pengawasan dari sebelumnya dengan ditambahkannya rancangan Perda tentang RPJPD, RPJMD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Namun, dalam Pasal 245 Ayat (5) UU menyebutkan, "hasil evaluasi rancangan Perda Provinsi dan rancangan Perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (3) jika disetujui diikuti dengan pemberian nomor register."²⁴ Ketentuan ini merupakan salah satu perubahan yang dilakukan dalam UU Pemda 2014. Pemberian nomor register memperkuat legitimasi fungsi evaluasi dari Pemerintah Pusat. Tanpa nomor register maka Perda tidak dapat disahkan dan diundangkan dalam Lembaran Daerah. Pemberian nomor register ini menjadi justifikasi Pemerintah Pusat untuk memaksakan kewenangan evaluasinya, sebab mau tidak mau pemerintah daerah harus menyerahkan rancangan Perda untuk dievaluasi kepada Pemerintah Pusat.

Selain pengaturan dalam UU Pemda 2014, pengawasan terhadap rancangan Perda juga diatur dalam Pasal 249 Ayat (1) huruf j UU MD3, yang secara eksplisit disebutkan bahwa DPD mempunyai wewenang dan tugas melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan Perda dan Perda.²⁵

22 *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2004).

23 *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah* (Republik Indonesia, 2014).

24 *Ibid.*

25 *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang*

Pengaturan ini menimbulkan dualisme dalam konteks pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam pembentukan Perda. Menimbulkan pertanyaan kemudian bagaimana implikasi dari dualisme pengawasan terhadap rancangan Perda yang notabene saat ini telah relatif mapan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat walaupun dalam lingkup yang terbatas, kemudian akan ditambah pula pengawasannya oleh DPD? Hal ini yang akan menjadi fokus dalam pembahasan selanjutnya.

Implikasi Dualisme Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah terhadap Kepastian Hukum dan Pengaturan Urusan Pemerintahan Daerah

Dualisme pengawasan rancangan Perda oleh Pemerintah Pusat dan DPD, setidaknya akan menimbulkan implikasi yang perlu untuk ditelaah lebih lanjut, yaitu: **Pertama**, implikasi dualisme pengawasan terhadap kepastian hukum pengawasan rancangan Perda. Perlu ditelaah lebih lanjut apakah dualisme pengawasan rancangan Perda oleh Pemerintah Pusat dan DPD dapat berdampak pada kepastian hukum terkait substansi pengawasan yang dilakukan oleh kedua entitas tersebut. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, Penulis menggali kembali asal mula kewenangan yang saat ini melekat pada kedua entitas tersebut. Apabila ditarik kembali ke asal mula kewenangan pengawasan rancangan Perda, baik evaluasi oleh Pemerintah Pusat maupun evaluasi DPD, keduanya bersumber dari UUD NRI Tahun 1945. Konstruksi yang dibangun dalam hubungan Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UUPemda2014 merupakan amanat dari Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945, sedangkan

kewenangan evaluasi dan pemantauan oleh DPD terhadap Perda dan rancangan Perda yang ada dalam UU MD3 merupakan amanat dari Pasal 22D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan: "Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti."²⁶

Pasal 22D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 di atas menyebutkan bahwa "[...] serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti." Klausula tersebut merupakan bagian penting dalam konsepsi pengawasan DPD yang dibangun dalam Pasal 22D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, penafsiran terhadap pengawasan yang dimiliki DPD secara konstitusional hanya terbatas pada upaya memberikan pertimbangan, tanpa kemampuan untuk melanjutkan hasil pengawasannya sendiri. Dengan demikian, mau tidak mau konstitusionalitas dari pengawasan DPD atas Perda maupun rancangan Perda seperti yang dimuat dalam Pasal 249 Ayat (1) huruf j UU MD3 hanya sebatas rekomendasi. Penafsiran ini sesuai dengan pendapat Bagir Manan yang mengatakan bahwa fungsi pengawasan DPD dalam Pasal 22D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tidak bersifat imperatif.²⁷ Tidak bersifat imperatif maksudnya adalah tidak bersifat memerintah dan memaksa, hal ini

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Republik Indonesia, 2018).

26 *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

27 Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004).

akibat adanya frasa “dapat” dalam ketentuan tersebut.²⁸ Bahwa frasa “dapat” dalam Pasal 22D Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut diinterpretasikan sebagai suatu hal apabila adanya kehendak untuk melakukan dan bukan atas dasar keharusan atau mesti dilaksanakan.²⁹

Bila hasil evaluasi DPD hanya sebatas rekomendasi dan tanpa kekuatan memaksa, maka evaluasi Pemerintah Pusat justru sebaliknya. Rancangan Perda provinsi harus mendapat evaluasi Menteri Dalam Negeri sebelum ditetapkan oleh gubernur dan rancangan Perda kabupaten/kota harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebelum ditetapkan oleh Bupati/Wali Kota. Hasil evaluasi yang bersesuaian dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum diikuti dengan pemberian nomor registrasi. Hal ini menunjukkan evaluasi rancangan Perda yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri (sebagai bagian dari Pemerintah Pusat) dan Gubernur (sebagai wakil Pemerintah Pusat) sesuai dengan lingkup kewenangannya menjadi penentu berlaku tidaknya suatu rancangan Perda, walaupun hanya terbatas pada lingkup tertentu, yaitu terkait RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah, serta beberapa lingkup yang telah diperluas dalam Pasal 91 Ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yaitu rencana pembangunan industri, dan pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan/atau perubahan status Desa menjadi kelurahan atau kelurahan menjadi Desa.³⁰

Hasil evaluasi DPD dan Pemerintah Pusat tentunya berasal dari penalaran subjektif masing-masing lembaga, dalam menilai apakah rancangan Perda telah sesuai atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh sebab itu, terdapat kemungkinan dihasilkannya dua macam *output* pengawasan yang kontradiktif. Namun, apabila ditanya dapatkah kewenangan evaluasi Pemerintah Pusat dan DPD menghalangi kepastian hukum? Jawabannya adalah tidak. Evaluasi Pemerintah Pusat dan DPD memang berpotensi menciptakan *output* kontradiktif, namun secara normatif tidak menghalangi kepastian hukum. Selama pemerintah daerah berhak menegasikan hasil evaluasi DPD atas dasar substansi evaluasinya bertentangan dengan Pemerintah Pusat, kepastian hukum pengawasan rancangan Perda masih tetap eksis. Oleh sebab itu, dualisme yang terbangun antara DPD dan Pemerintah Pusat dalam mengevaluasi rancangan Perda pada dasarnya tidak memiliki implikasi terhadap kepastian hukum pengawasan rancangan Perda, walaupun berpotensi menimbulkan kebingungan pada tataran aparatur pemerintahan daerah.

Kedua, implikasi dualisme pengawasan terhadap pengaturan urusan pemerintahan. Sebagai sebuah instrumen kebijakan, substansi Perda sangat mempengaruhi perkembangan suatu daerah. Oleh karena itu, memastikan kesesuaian Perda dengan kebijakan Pemerintah Pusat menjadi hal yang penting. Misalnya pada 2016, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengeluarkan data 3.143 Perda Kabupaten/Kota yang dibatalkan atau direvisi.³¹ Sebagian besar yang

28 *Ibid.*

29 Agus Haryadi, *Bikameral Bukan Federal* (Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2006).

30 *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum*

Daerah (Republik Indonesia, 2015).

31 Kementerian Dalam Negeri, “Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang Dibatalkan/Revisi,” last modified 2016, accessed March 17, 2020, https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf.

dibatalkan merupakan Perda terkait pajak dan retribusi yang dianggap bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Namun, pasca kewenangan Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda kemudian dicabut dengan dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016, bentuk intervensi langsung Pemerintah Pusat terhadap proses legislasi di daerah menjadi terbatas.

Konsekuensi dari keterbatasan pengawasan yang ada, problematika Perda bermasalah menjadi lebih sulit diatasi ataupun dideteksi. Misalnya sebagaimana data yang Penulis himpun dari Komisi Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD), pada tahun 2010-2015 KPPOD melakukan kajian terhadap 5.600 Perda.³² Jumlah tersebut kemudian disesuaikan dengan relevansi kajian, dan menghasilkan 1.109 Perda bermasalah yang berasal dari 132 Kabupaten/Kota di 32 Provinsi, dimana pada tahun 2019, 347 dari total 1.109 Perda ternyata masih berlaku.³³ Eksistensi Perda bermasalah pada dasarnya tidak hanya dikomparasikan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun juga terhadap kebijakan Pemerintah Pusat, misalnya terkait investasi dan perizinan.

Pemerintah Pusat kemudian berusaha menutupi kekurangan dalam sistem pengawasan dengan memunculkan kembali mekanisme klarifikasi dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, yang dalam Pasal 127C Ayat (2) disebutkan, "hasil klarifikasi yang menyatakan tidak

sesuai [...], berisi rekomendasi pemerintah daerah untuk melakukan perubahan Perda atau pencabutan Perda paling lama pada pembentukan Propemperda pada tahun berikutnya."³⁴

Dalam Permendagri *a quo*, Perda hanya sebatas diberikan rekomendasi dari Pemerintah Pusat ke pemerintah daerah untuk mencabut atau mengubah tanpa keharusan untuk dipatuhi pemerintah daerah. Walaupun ditambahkan dalam Pasal 127 C Ayat (4) Permendagri *a quo*, "dalam hal pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota tidak melaksanakan hasil klarifikasi sebagaimana dimaksud pada Ayat (2), menjadi bahan penilaian terhadap kinerja pemerintahan daerah."³⁵ Ketentuan ini sangat lemah, sebab pemerintah daerah diberikan waktu sampai pembentukan Propemperda tahun berikutnya, artinya selama jangka waktu tersebut implikasi dari Perda yang bermasalah akan terus berlangsung. Selain itu, kepatuhan pemerintah daerah atas hasil klarifikasi hanya dijadikan sebatas "bahan penilaian terhadap kinerja pemerintahan daerah", yang mana sama sekali tidak dijelaskan secara konkret sanksi ataupun konsekuensi bagi pemerintah daerah apabila menolak menerapkan hasil klarifikasi. Oleh sebab itu, menurut Penulis evaluasi rancangan Perda oleh Pemerintah Pusat tetapih mekanisme yang pengaruhnya paling signifikan dalam pengawasan Perda.

Fakta bahwa Perda yang bermasalah masih terus eksis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemudian diperparah oleh sistem pengawasan preventif yang ternyata belum sepenuhnya efektif. Terdapat dua faktor yang menurut Penulis sangat mempengaruhi efektivitas evaluasi rancangan Perda saat ini. Kedua faktor

32 Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah, "KPPOD Temukan 347 Perda Hambat Investasi," last modified 2019, accessed March 20, 2020, <https://www.kppod.org/berita/view?id=744>.

33 *Ibid.*

34 *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah* (Republik Indonesia, 2018).

35 *Ibid.*

ini secara langsung maupun tidak telah berkontribusi atas lemahnya pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Perda. **Pertama**, mekanisme evaluasi rancangan Perda yang terlalu singkat. Dalam proses evaluasi rancangan Perda, secara normatif mengacu pada ketentuan Pasal 245 UU Pemda 2014. Evaluasi dikelompokkan ke dalam beberapa jenis, tergantung jenis rancangan Perda yang terkait. Evaluasi rancangan Perda tentang RPJPD dan RPJMD diatur dalam Pasal 267 sampai dengan Pasal 271, evaluasi rancangan Perda tentang APBD diatur dalam Pasal 314 sampai dengan Pasal 315 yang berlaku *mutatis mutandis* terhadap rancangan Perda tentang Perubahan APBD, evaluasi rancangan Perda pajak daerah dan retribusi diatur dalam Pasal 324 sampai dengan Pasal 326, yang berlaku *mutatis mutandis* terhadap rancangan Perda tentang tata ruang daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 400 UU Pemda 2014. Khusus untuk evaluasi Perda tentang rencana pembangunan industri baru dimuat secara spesifik dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 97 Tahun 2017 tentang Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Industri Provinsi dan Rencana Pembangunan Industri Kabupaten/Kota.

Apabila diamati, terdapat kesamaan umum dalam seluruh jenis evaluasi rancangan Perda, yaitu lembaga yang melakukan evaluasi rancangan Perda, yaitu Kementerian Dalam Negeri atau Gubernur, yang hanya memiliki waktu 15 (lima belas) hari untuk mengeluarkan keputusan hasil evaluasi sejak rancangan Perda diterima. Dalam 15 (lima belas) hari menguji kesesuaian substansi dalam rancangan Perda, sesuai atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan perlu dipertanyakan landasan sosiologisnya. Batas waktu 15 (lima belas) hari menurut Penulis terlalu singkat mengingat berapa banyak

rancangan Perda yang diterima dan dievaluasi substansinya oleh Kementerian Dalam Negeri atau Gubernur. Kendala yang paling jamak dihadapi, antara lain keterbatasan jumlah sumber daya manusia, intensitas pengajuan evaluasi dari berbagai daerah, dan proses pengkajian yang seharusnya melibatkan kementerian lainnya,³⁶ sehingga menjadi problematik apabila mekanisme evaluasi rancangan Perda yang merupakan instrumen utama Pemerintah Pusat untuk mengawasi pembentukan Perda justru tidak dapat dimaksimalkan karena waktu evaluasi rancangan Perda yang terlalu singkat.

Kedua, lingkup evaluasi rancangan Perda yang terbatas. Pemerintah daerah pada dasarnya memiliki kapasitas kewenangan yang sangat luas tergantung sejauh mana urusan pemerintahannya diintegrasikan dalam kebijakan daerah. Tentu dalam menentukan lingkup pengaturan kebijakan tersebut, tergantung pada kondisi dan kebutuhan masyarakat di daerah.³⁷ Oleh sebab itu, Perda sebagai *regelling* dan dasar hukum kebijakan daerah, merupakan legitimasi sejauh mana urusan pemerintahan diimplementasikan. Namun, ternyata luasnya bidang yang dapat diatur oleh suatu Perdatidak diimbangi dengan mekanisme pengawasan preventif yang maksimal. Sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah Pasal 91 Ayat (3), pengaturan kewenangan evaluasi terhadap rancangan Perda hanya diberlakukan pada jenis Perda tertentu. Penting untuk diingat bahwa evaluasi yang pertama kali diterapkan oleh UU Pemda 2004 tidak terlepas dari banyaknya Perda bermasalah akibat rezim

36 Sulaiman, "Problematika Evaluasi Raperda Kabupten/Kota," last modified 2020, accessed March 24, 2020, <http://jdih.babelprov.go.id/content/problematika-evaluasi-raperda-kabupatenkota>.

37 Nizar Apriansyah, "Peran Pemerintahan dalam Pembentukan Kebijakan Hukum," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, No. 2 (2016): 190.

UU Pemda 1999, oleh karena itu maka diberlakukanlah evaluasi terhadap jenis Perda tertentu yang pada saat itu memang banyak bermasalah, misalnya pajak, retribusi, dan tata ruang. Hal ini menimbulkan pertanyaan, apakah untuk lingkup Perda di luar yang menjadi objek evaluasi tidak terdapat potensi bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan kesusilaan?

Penulis kemudian mengumpulkan data terkait Perda yang pernah dibatalkan oleh Mahkamah Agung pasca dikeluarkannya

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016. Sebab lembaga yang secara konstitusional berwenang untuk melakukan pembatalan terhadap Perda adalah Mahkamah Agung melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU atau terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau yang disebut oleh Mahkamah Agung sebagai Hak Uji Materi. Data tersebut disajikan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1 Peraturan Daerah yang Dibatalkan Mahkamah Agung Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

No.	Perda	Putusan
1.	Perda Provinsi DKI Jakarta Nomor 8 Tahun 2007 tentang Ketertiban Umum	42P/HUM/2018
2.	Perda Kabupaten Kediri Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa	28P/HUM/2018
3.	Perda Kota Medan Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi	26P/HUM/2018
4.	Perda Kabupaten Bojonegoro Nomor 1 Tahun 2017 tentang Perangkat Desa	14P/HUM/2018
5.	Perda Kota Medan Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi	4P/HUM/2018
6.	Perda Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2015 tentang Tanah Ulayat dan Pemanfaatannya	13P/HUM2018
7.	Perda Kota Depok Nomor 1 Tahun 2015 Rencana Tata Ruang Wilayah	3P/HUM/2018
8.	Perda Kota Medan Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi	13P/HUM2017

Sumber: Direktori Putusan Mahkamah Agung, 2020.

Melihat data putusan Mahkamah Agung di atas, 4 (empat) dari 8 (delapan) putusan merupakan Perda dengan lingkup yang tidak masuk dalam yurisdiksi evaluasi rancangan Perda oleh Pemerintah Pusat. Selain itu, berdasarkan data yang diperoleh dari KPPOD pada pembahasan sebelumnya, setidaknya 94 Perda dari total 347 Perda yang dinilai bermasalah, berada di luar lingkup evaluasi rancangan Perda oleh Pemerintah Pusat. Untuk mengatasi keterbatasan tersebut, Pemerintah Pusat kemudian memunculkan mekanisme pembinaan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 jo. Nomor 120 Tahun 2018 tentang

Pembentukan Produk Hukum Daerah, berupa fasilitasi terhadap produk hukum daerah berbentuk peraturan, seperti rancangan Perkada, rancangan Peraturan DPRD, rancangan PB KDH, dan rancangan Perda yang tidak mendapat evaluasi.³⁸

Berdasarkan uraian di atas, Penulis berpendapat bahwa kewenangan evaluasi rancangan Perda oleh DPD, dapat digunakan untuk menutupi kekurangan mekanisme

³⁸ Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Republik Indonesia, 2018).

evaluasi rancangan Perda yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. DPD berdasarkan Pasal 249 Ayat (1) huruf j UU MD3, dapat masuk ke dalam ranah evaluasi terhadap lingkup rancangan Perda yang secara normatif belum menjadi obyek evaluasi Pemerintah Pusat. DPD dapat menjadi *supporting line* dalam evaluasi rancangan Perda yang selama ini telah diimplementasikan Pemerintah Pusat. Dapat disimpulkan bahwa dualisme evaluasi rancangan Perda antara DPD dan Pemerintah Pusat dalam konteks pengaturan urusan pemerintahan di daerah, telah berimplikasi pada perluasan lingkup rancangan Perda yang dapat dievaluasi. Keberadaan dua lembaga yang berwenang mengevaluasi rancangan Perda telah memungkinkan seluruh lingkup rancangan Perda mendapat pengawasan secara preventif, baik oleh DPD ataupun Pemerintah Pusat. Hal ini tidak terlepas dari lingkup evaluasi rancangan Perda oleh Pemerintah Pusat yang terbatas, sedangkan DPD diberikan kewenangan oleh UU MD3 untuk dapat mengevaluasi semua lingkup rancangan Perda, dengan catatan bahwa hasil evaluasi rancangan oleh DPD hanyalah sebatas rekomendasi.

Terlepas analisis di atas, hal lain yang perlu dicermati adalah perlunya peraturan pelaksanaan dalam mengimplementasikan kewenangan evaluasi rancangan Perda oleh DPD. Sampai saat ini belum terdapat peraturan pelaksanaan dari kewenangan evaluasi rancangan Perda sebagaimana diatur dalam UU MD3. Hal ini penting, agar tidak menimbulkan kebingungan bagi pemerintahan daerah dalam merespons hasil evaluasi dari DPD dan memberikan garis demarkasi yang jelas dengan hasil evaluasi rancangan Perda sebagaimana diatur dalam UU Pemda 2014 dan hasil fasilitasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 *jo.* Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut: **Pertama**, kewenangan pengawasan rancangan Perda dalam sistem hukum Indonesia merupakan kewenangan pengawasan yang telah ada sejak UU Pemda 1948. Kewenangan yang pada awalnya dikenal dalam bentuk pengawasan preventif tersebut saat ini diterapkan melalui mekanisme evaluasi rancangan Perda. Secara normatif, kini terdapat dua lembaga yang berwenang melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda, yaitu DPD dan Pemerintah Pusat. Kewenangan pengawasan DPD akan berujung pada rekomendasi. Sementara kewenangan pengawasan Pemerintah Pusat akan berujung pada pemberian nomor register yang menentukan dapat atau tidaknya suatu rancangan Perda disahkan dan dimuat dalam Lembaran Daerah.

Kedua, implikasi dualisme pengawasan rancangan Perda terhadap kepastian hukum pengawasan dan urusan pemerintahan yang menjadi domain Pemerintah Daerah yaitu, evaluasi DPD tidak memiliki kekuatan memaksa kepada pemerintahan daerah, sehingga dualisme pengawasan yang ada tidak berpengaruh pada kepastian hukum hasil pengawasan. Namun, kehadiran pengawasan DPD tersebut berakibat pada perluasan lingkup rancangan Perda yang dapat dievaluasi. Keberadaan dua lembaga yang berwenang mengawasi rancangan Perda telah memungkinkan seluruh lingkup rancangan Perda mendapat pengawasan secara preventif, baik oleh DPD ataupun Pemerintah Pusat, dengan catatan bahwa hasil evaluasi rancangan oleh DPD hanyalah sebatas rekomendasi.

Saran

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat dirumuskan beberapa saran:

1. Perlunya penambahan waktu bagi Pemerintah Pusat, baik Menteri Dalam Negeri maupun Gubernur dalam melakukan evaluasi rancangan Perda; dan
2. Perlunya peraturan pelaksanaan dalam mengimplementasikan kewenangan evaluasi rancangan Perda oleh DPD, karena sampai saat ini belum terdapat peraturan pelaksanaan dari kewenangan evaluasi rancangan Perda oleh DPD sebagaimana diatur dalam UU MD3.

UCAPAN TERIMA KASIH

Dalam kesempatan ini Penulis menyampaikan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu hingga penelitian ini dapat terlaksana, terutama Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada yang telah memberikan kesempatan hingga penelitian ini terselesaikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Apriansyah, Nizar. "Peran Pemerintahan dalam Pembentukan Kebijakan Hukum." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 10, No. 2 (2016): 190.
- Budijanto, Oki Wahyu. "Peningkatan Akses Bantuan Hukum kepada Masyarakat Miskin." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 16, No. 4 (2017): 464.
- Haryadi, Agus. *Bikameral Bukan Federal*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2006.
- Kementerian Dalam Negeri. "Daftar Perda/Perkada dan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang Dibatalkan/Revisi." Last modified 2016. Accessed March 17, 2020. https://www.kemendagri.go.id/media/filemanager/2016/06/21/b/a/batal_perda_21_juni_2016.pdf.
- Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah. "KPPOD Temukan 347 Perda Hambat Investasi." Last modified 2019. Accessed March 20, 2020. <https://www.kppod.org/berita/view?id=744>.
- Lasatu, Asri. "Urgensi Peraturan Daerah tentang Program Pembentukan Peraturan Daerah terhadap Kinerja DPRD." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, No. 2 (2020): 202.
- Manan, Bagir. *DPR, DPD, Dan MPR Dalam UUD 1945 Baru*. Yogyakarta: FH UII Press, 2004.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2007.
- Nasution, Adnan Buyung. *Federalisme Untuk Indonesia*. Jakarta: Kompas, 2000.
- Nurbaningsih, Enny. "Berbagai Bentuk Pengawasan Kebijakan Daerah dalam Era Otonomi Luas." *Mimbar Hukum* 23, No. 1 (2011): 169.
- Soemitro, Rony Hanitjo. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990.
- Sulaiman. "Problematika Evaluasi Raperda Kabupten/Kota." Last modified 2020. Accessed March 24, 2020. <http://jdih>.

- babelprov.go.id/content/problematika-evaluasi-raperda-kabupatenkota.
- Suriasumantri, Jujur S. *Ilmu dalam Perspektif Moral, Sosial dan Politik: Sebuah Dialog tentang Keilmuan Dewasa Ini*. Jakarta: Gramedia, 1986.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah*. Republik Indonesia, 2018.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah*. Republik Indonesia, 2015.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (2015)*.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (2016)*.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Republik Indonesia, 1945.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*. Republik Indonesia, 1957.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*. Republik Indonesia, 1965.
- 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*. Republik Indonesia, 2018.
- 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*. Republik Indonesia, 1948.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*. Republik Indonesia, 1999.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Republik Indonesia, 2014.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Republik Indonesia, 2004.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*. Republik Indonesia, 1974.

HALAMAN KOSONG