



# SALAM

## Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i

P-ISSN: 2356-1459. E-ISSN: 2654-9050

Vol. 9 No. 1 (2022), pp. 201-212

DOI: [10.15408/sjsbs.v9i1.23518](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v9i1.23518)

<http://journal.uinjkt.ac.id/index.php/salam/index>



## Pengawasan Legislasi Daerah Oleh DPD: Tantangan Era Disrupsi Hukum\*

Indra L Nainggolan<sup>1</sup>

Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya



[10.15408/sjsbs.v9i1.23518](https://doi.org/10.15408/sjsbs.v9i1.23518)

### Abstract

Control authority of the DPD in Article 22D of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia has expanded to include regional law products, both draft regional regulations, and regional regulations. Control referred to in Article 249 paragraph 1 letter j of Law No. 2 of 2018 is not a legislative review or cancellation of regional regulations. Monitoring and evaluation of draft regional regulations and regional regulations by the DPD is a broad interpretation of the legislative function, control function, and representation function. Monitoring and evaluation of regional regulations and regional regulations will ultimately carry out the function of regional representation. Regions in the context of a unitary state have representatives at the center to fight for their aspirations which are outlined in the form of national policies. Such a position makes the DPD have a major role in carrying out its representation as external control of draft regional regulations and regional regulations. The era of legal disruption demands a more responsive and innovative role for the DPD in carrying out various regional aspirations. The control practices carried out should not use the old method which is actually considered to hinder the implementation of the authority it has. The research method used is normative juridical by using library research.

**Keywords:** Control; Draft Regional Regulations; Regional Regulations; Legal Disruption

### Abstrak

Kewenangan pengawasan DPD pada pasal 22D UUD NRI 1945 berkembang luas hingga pada produk hukum daerah baik ranperda dan perda. Pengawasan yang dimaksud pada pasal 249 ayat 1 huruf j UU No.2 Tahun 2018 bukanlah legislative review atau pembatalan peraturan daerah. Pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah oleh DPD merupakan interpretasi luas dari fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi representasi. Pemantauan dan evaluasi ranperda dan perda pada akhirnya melaksanakan fungsi keterwakilan daerah. Daerah dalam konteks negara kesatuan memiliki perwakilan di pusat guna memperjuangkan aspirasinya yang dituangkan dalam bentuk kebijakan nasional. Posisi demikian membuat DPD memiliki peran besar dalam menjalankan keterwakilannya sebagai pengawas eksternal terhadap ranperda dan perda. Era disrupsi hukum menuntut peran DPD lebih responsif dan inovatif dalam menjalankan aspirasi daerah yang beragam. Praktik pengawasan yang dilakukan jangan sampai menggunakan cara lama yang justru dianggap menghambat pelaksanaan kewenangan yang dimilikinya. Metode penelitian yang digunakan yuridis normatif dengan menggunakan studi kepustakaan.

**Keyword:** Pengawasan; Ranperda; Perda; Disrupsi Hukum

---

\*Received: October 12, 2021, Revision: January 25, 2022, Published: February 10, 2022.

<sup>1</sup> **Indra L Nainggolan** adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Bhayangkara Jakarta Raya.  
Email: [lorenly.nainggolan@gmail.com](mailto:lorenly.nainggolan@gmail.com)

## A. PENDAHULUAN

Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang perubahan kedua UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut dengan UU MD3) telah memperluas kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang sebelumnya tidak diatur dalam konstitusi. Pasal 249 Ayat (1) huruf j menyatakan bahwa “DPD mempunyai wewenang dan tugas melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.” Konsekuensi kewenangan tersebut, mendudukan DPD tidak hanya terlibat dalam pengawasan urusan legislasi nasional yang bersifat kedaerahan saja, namun bertambah pula terhadap urusan legislasi daerah. Normatifnya, urusan legislasi nasional dan legislasi daerah pengawasannya dilakukan oleh lembaga perwakilan yang berbeda.

Untuk legislasi nasional pengawasannya dilakukan oleh DPR dan DPD yang berkaitan dengan 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. Sedangkan untuk pengawasan legislasi daerah umumnya dilakukan oleh DPRD Provinsi untuk tingkat provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk tingkat Kabupaten/Kota. Perbedaan lembaga pengawasan terhadap urusan legislasi nasional maupun daerah merupakan konsekuensi logis dari kedudukan lembaga tersebut. Dalam konteks hukum tata negara DPD merupakan lembaga negara, sedangkan DPRD masuk dalam rezim pemerintahan daerah. Perbedaan rezim pengaturan yang dimaksud, berdampak pula terhadap proses pembentukan produk hukum daerah yang melibatkan pemerintah pusat dalam hal ini kemendagri<sup>2</sup>, bukan DPR atau DPD. Sehingga berpengaruh juga terhadap pengawasan produk hukum legislasi daerah tersebut.

Perdebatan pengawasan legislasi daerah oleh DPD menjadi sesuatu yang penting untuk dikaji mendalam dalam perspektif sistem hukum nasional (baca: peraturan perundang-undangan). Baik dari segi kewenangannya maupun harmonisasi norma-norma yang diaturnya secara keseluruhan. Misalnya saja, dalam hal DPD terlibat mengawasi legislasi daerah dengan cara pembatalan dikhawatirkan keberadaannya menjadi sejajar dengan daerah, dan tentu akan bertentangan dengan sejarah terbentuknya DPD sebagai lembaga perwakilan.<sup>3</sup> Semua pihak tentu sepakat bahwa DPD jangan terlibat dalam pembatalan produk hukum daerah seperti ini. Bahkan dari perspektif kelembagaan, produk legislasi daerah tidak bisa dilakukan pembatalan atau *legislative review* oleh DPD, karena DPD bukan lembaga yang membentuk produk hukum tersebut.

---

<sup>2</sup> Proses pembentukan perda mulai tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan tunduk dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang selanjutnya diatur dalam Permendagri No.80 Tahun 2015 tentang pembentukan produk hukum daerah sebagaimana diubah dalam Permendagri No.120 Tahun 2018.

<sup>3</sup> Sambutan Pimpinan Panitia Urusan Legislatif Daerah (PULD) dalam seminar “Peta Permasalahan Hukum Daerah dan Peran DPD RI dalam Pemantauan dan Evaluasi Ranperda dan Perda”, Padang 24 Mei 2019. hlm. 6.

Disamping itu, putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 telah membatalkan kewenangan kemendagri untuk membatalkan (*executive review*) peraturan daerah kabupaten/kota dan peraturan daerah provinsi. Semakin menegaskan bahwa pusat baik eksekutif maupun legislatif secara kelembagaan tidak dapat membatalkan produk hukum daerah. Akan tetapi, dari sudut pandang peraturan perundang-undangan nasional bahwa perangkat aturan yang dibentuk lembaga negara harus harmonis dan tidak boleh tumpang tindih. Bahkan sebelum putusan MK yang dimaksud, pusat pernah membatalkan peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan peraturan di atasnya.

Berpijak pada kondisi tersebut terdapat produk hukum daerah khususnya perda yang tidak seragam dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, atau bahkan bisa juga sebaliknya. Padahal jika mencermati sistem hukum yang ada pada UU No.12 Tahun 2011, produk hukum daerah bagian dari produk hukum nasional. Sebaliknya keberadaan produk hukum daerah merupakan norma yang lebih spesifik dari produk hukum nasional harus harmonis satu sama lainnya.

DPD berdasarkan kewenangan yang ada pada pasal 249 ayat 1 huruf j UU MD3 bukan untuk melakukan pengawasan produk hukum daerah dalam hal pembatalan atau *legislative review*. Pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah maupun peraturan daerah diletakkan dalam kerangka pengawasan yang bentuknya kebijakan skala nasional. Persoalan kedaerahan yang semakin kompleks menuntut produk hukumnya harus sejalan dengan produk hukum nasional. Kebijakan harus harmonis satu sama lainnya, apalagi era disrupsi menuntut peraturan perundang-undangan mampu menjawab tantangan yang begitu cepat berubah di dalam masyarakat. Persoalannya adalah, apakah norma pelaksana kewenangan DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah maupun peraturan daerah pada pasal 249 ayat 1 huruf j UU MD3 sejalan kebutuhan disrupsi hukum? Tentu harus dikaji, supaya kewenangan yang dimaksud dapat dijalankan dengan tepat serta memberikan dampak kepada masyarakat tiap daerah yang makin kompleks tantangannya.

## B. METODE PENELITIAN

Adapun penelitian yang digunakan pada tulisan ini adalah metode yuridis normatif atau *doktrinal*. Penelitian yuridis normatif mengkaji hukum sebagai bagian dari sistem norma saling berhubungan satu sama lainnya yang terdiri dari asas-asas, konsep-konsep, kaidah perundang-undangan, putusan pengadilan, serta ajaran para ahli.<sup>4</sup> Kemudian pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan konseptual (*concept approach*), bahwa titik berdiri penelitian berawal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang digunakan dalam ilmu hukum.<sup>5</sup> Pendekatan kaidah peraturan perundang-undangan yang dimaksud melihat aturan yang diantaranya UUD NRI Tahun 1945, UU No. 2 Tahun 2018 tentang perubahan kedua UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis

---

<sup>4</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 34.

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 95.

Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Presiden No.95 Tahun 2018 tentang sistem pemerintahan berbasis elektronik, Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2018 tentang administrasi perkara di pengadilan secara elektronik, Peraturan Dewan Perwakilan Daerah No.2 Tahun 2019 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, Peraturan Dewan Perwakilan Daerah No.3 Tahun 2019 tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah.

## C. HASIL TEMUAN DAN PEMBAHASAN

### 1. Kewenangan Pengawasan Legislasi Daerah Oleh DPD

Mengkaji ketentuan pengawasan produk daerah oleh DPD, apakah bagian dari pengawasan atas pelaksanaan undang-undang, perlu merunut dari ketentuan yang ada dalam UUD Tahun 1945. Berdasarkan pasal 22 D, disebutkan bahwa:

1. Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
2. Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
3. Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Bunyi pasal tersebut, secara teori merupakan fungsi lembaga perwakilan yang terbagi atas fungsi pengaturan (*legislative*), fungsi pengawasan (*control*), dan fungsi perwakilan (*representasi*). Ketiga fungsi ini saling melengkapi DPD dalam menjalankan tugas dan kewenangannya khususnya dalam melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan perda dan perda. Lebih lanjut akan diuraikan sebagai berikut:

#### ***Pertama; Fungsi pengaturan (legislative)***

Untuk fungsi pengaturan (*legislative*) merupakan fungsi yang pertama dan utama dalam negara hukum. Fungsi ini mengatur perlindungan maupun pembatasan

terhadap hak-hak warga negara, yang hanya dapat dilakukan dalam ketentuan undang-undang. Kekuasaan pengaturan pada dasarnya melekat pada lembaga perwakilan rakyat (legislatif) sebagai representasi rakyat, yang dilakukan oleh DPR dan DPD. Kekuasaan legislatiflah yang pertama kali memperoleh kewenangan menjamin hak-hak individual warga negara. Jimly Asshiddiqie menyatakan fungsi pokok pembentukan undang-undang oleh legislatif yang diantaranya dalam bentuk; a). Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); b). Pembahasan rancangan undang-undang (RUU) (*law making process*); c). Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); d). Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).<sup>6</sup>

Keempat fungsi tersebut, idealnya bersentuhan dengan DPR dan DPD.<sup>7</sup> Analisis dari fungsi pokok legislasi yang dimaksud berdasarkan ketentuan UUD Tahun 1945, yaitu:

No.	Fungsi pokok	DPR RI	DPD RI
1.	Prakarsa pembuatan undang-undang ( <i>legislative initiation</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 20 ayat 1</li> <li>• Pasal 21</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 22D ayat 1</li> </ul>
2.	Pembahasan rancangan undang-undang (RUU) ( <i>law making process</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 20 ayat 2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 22 D ayat 2</li> </ul>
3.	Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang ( <i>law enactment approval</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 20 ayat 1</li> <li>• Pasal 20 ayat 2</li> <li>• Pasal 22 ayat 2</li> <li>• Pasal 22 ayat 3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak diatur</li> </ul>
4.	Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 11</li> <li>• Pasal 13</li> <li>• Pasal 14</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak diatur</li> </ul>

Dominasi fungsi legislasi oleh DPR lebih kuat dibandingkan DPD. Hal ini dikarenakan tidak diaturnya fungsi persetujuan terhadap RUU bagi DPD. DPD sebetulnya dapat dikatakan tidak memegang fungsi legislasi utuh sebagaimana diberikan pada DPR yang diatur dalam pasal 20 ayat 1 dan 20A ayat 1 yang merupakan inti dari fungsi legislasi tersebut. Ditinjau dari UU MD3, keempat fungsi pokok yang dimaksud diuraikan sebagai berikut:

No.	Fungsi pokok	DPR RI	DPD RI
1.	Prakarsa pembuatan undang-undang ( <i>legislative initiation</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 72 huruf a, huruf b, huruf c;</li> <li>• 80 huruf a;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 163 ayat 1 dan ayat 2, pasal 166 ayat 1;</li> </ul>

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, hlm. 161-162.

<sup>7</sup> Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 255.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasal 163 ayat 1 dan ayat 2;</li> <li>• pasal 164;</li> <li>• pasal 182 ayat 1 dan ayat 2,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pasal 248 ayat 1 huruf a;</li> <li>• Pasal 249 ayat 1 huruf a, huruf i perubahan pertama UU MD3;</li> <li>• Pasal 256 huruf a,</li> </ul>
2.	Pembahasan rancangan undang-undang (RUU) ( <i>law making process</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 71 huruf c, huruf d, huruf e, huruf f perubahan pertama UU MD3;</li> <li>• pasal 168;</li> <li>• pasal 169;</li> <li>• pasal 170;</li> <li>• pasal 171;</li> <li>• pasal 173;</li> <li>• pasal 180 ayat 3;</li> <li>• pasal 182 ayat 4</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 166 ayat 4;</li> <li>• Pasal 170 ayat 2 huruf b, huruf c, huruf e,;</li> <li>• pasal 170 ayat 3 huruf c, huruf d, huruf e, pasal 170 ayat 4 huruf b;</li> <li>• pasal 171 ayat 1 huruf a;</li> <li>• pasal 174</li> <li>• Pasal 248 ayat 1 huruf b, huruf c;</li> <li>• Pasal 249 ayat 1 huruf b;</li> <li>• Pasal 256 huruf b;</li> <li>• Pasal 276;</li> </ul>
3.	Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang ( <i>law enactment approval</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 71 huruf a, huruf b perubahan pertama UU MD3;</li> <li>• pasal 10 ayat 5 dan ayat 6,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Tidak diatur</i></li> </ul>
4.	Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 71 huruf g, huruf h, huruf i, huruf j, huruf k, huruf l, huruf m, huruf n perubahan pertama UU MD3;</li> <li>• Pasal 72 huruf f;</li> <li>• pasal 185;</li> <li>• pasal 186;</li> <li>• pasal 191; dan</li> <li>• pasal 192,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Tidak diatur</i></li> </ul>

Substansi UU MD3 juga membatasi fungsi legislasi bagi DPD sebagaimana diatur pula pada konstitusi dalam hal persetujuan RUU menjadi UU. Fungsi persetujuan sebetulnya memiliki posisi penting dalam proses legislasi, sebab yang menentukan berlakunya RUU menjadi UU. Oleh Saldi Isra dinyatakan bahwa fungsi legislasi harus dilihat utuh, mulai dari proses pengajuan hingga menyetujui RUU menjadi UU.<sup>8</sup>

Walaupun fungsi legislasi bagi DPD tidak utuh akibat tidak terlibat dalam memberikan persetujuan, namun perlu juga dipahami bahwa pelaksanaan terhadap berbagai UU kedaerahan harus diawasinya. Maksudnya adalah turunan dari berbagai UU aspek kedaerahan yang dimaksud baik tingkat pusat maupun daerah masih sejalan atau terdapat masalah hukum yang menjadikannya sulit untuk direalisasikan atau tidak.

***Kedua; Fungsi pengawasan (control)***

Selanjutnya fungsi pengawasan oleh legislatif terhadap penyelenggaraan pemerintahan merupakan tindak lanjut dari fungsi yang sebelumnya. Umumnya

<sup>8</sup> Saldi Isra, *Ibid*, hlm. 257.

terdapat tiga hal yang menjadi kewenangan pengawasan oleh lembaga legislatif, yaitu:<sup>9</sup> a). Pengawasan atas pemerintahan (*control of executive*), bisa berupa penentuan suatu kebijakan beserta pelaksanaannya; b). Pengawasan atas pengeluaran (*control of expenditure*); serta c). Pengawasan atas pemungutan pajak (*control of taxation*).

Bagaimanapun juga suatu kebijakan yang sudah digariskan dalam peraturan perundang-undangan harus dilakukan pengawasan, hal ini untuk menghindari terjadinya kekeliruan atau pertentangan norma dengan praktik penyelenggaraan pemerintahan. Disinilah letak dari suatu pengawasan. DPD diberikan kewenangan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang yang berkaitan 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.

Fungsi pengawasan DPD bukan hanya pada UU yang turut diprakarsainya, namun masuk juga pada penentuan suatu kebijakan beserta pelaksanaannya. Membahas pelaksanaannya tentu berlanjut pula hingga kebijakan yang dimaksud bersentuhan langsung pada masyarakat. Itu artinya penentuan kebijakan keseluruhan beserta pelaksanaannya hingga kedaerah menjadi sesuatu yang turut pula diawasi. Perda sebagai bagian dari produk hukum daerah bentuk dari pelaksanaan dari produk hukum nasional bisa jadi tidak selaras, bahkan sebaliknya, perlu diawasi oleh DPD. Akan tetapi pengawasan yang dimaksud tidak seperti yang dilakukan oleh DPRD kepada pemerintah daerah, lebih lanjut pengawasan yang kebijakannya bersifat nasional.

Ditinjau dari segi kelembagaan yang mengawasi, maka dapat dibedakan jenis pengawasan internal maupun pengawasan eksternal. Untuk pengawasan internal, pengawasan dilakukan oleh suatu badan pemerintah yang secara struktural masih termasuk dalam lingkungan kelembagaannya. Sedangkan pengawasan eksternal merupakan bentuk pengawasan yang dilakukan oleh organ diluar lembaga pembuat kebijakan tersebut.<sup>10</sup> Pengawasan yang dilakukan oleh DPD terhadap kebijakan yang dikeluarkan pemerintah dalam pasal 22D ayat 3 termasuk dalam pengawasan eksternal. Lebih tepatnya pengawasan secara politis, karena terdapat juga pengawasan secara sosial yang dilakukan oleh masyarakat dan pengawasan secara yudisial oleh lembaga peradilan. Pengawasan kebijakan pemerintah atas implementasi undang-undang hingga tingkat daerah merupakan pengawasan politik perundang-undangan nasional, sehingga tepat jika bentuknya adalah pemantauan dan evaluasi dilakukan oleh DPD.

### ***Ketiga; Fungsi perwakilan (representasi)***

Fungsi perwakilan menjadi fungsi yang sangat penting, sebab kedua fungsi sebelumnya menjadi nyata manakala fungsi ini terealisasikan dengan baik. Fungsi perwakilan (representasi) terbagi dalam keterwakilan bersifat formal dan keterwakilan bersifat substantif. Keterwakilan bersifat formal merupakan suatu bentuk keterwakilan

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 162-163.

<sup>10</sup> Paulus Effendie Lotulung, 1986, *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, hlm. xv.

yang terpenuhi disaat wakil rakyat secara fisik dan resmi sudah bekerja di lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan keterwakilan substantif merupakan suatu bentuk keterwakilan yang terpenuhi disaat aspirasi dan kepentingan rakyat diperjuangkan dan menjadi bagian kebijakan yang ditetapkan lembaga wakil rakyat.<sup>11</sup>

Keterwakilan daerah melalui DPD menjadi suatu keniscayaan, bahkan mendesak untuk dikuatkan kewenangannya melalui amandemen UUD Tahun 1945. Kedudukannya, sebagai lembaga negara sedapat mungkin memperjuangkan aspirasi atau kepentingan daerah menjadi kebijakan nasional yang secara substansi diperhatikan dan dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Masalah daerah menjadi pusat perhatian yang harus diperjuangkan oleh DPD untuk selanjutnya dikerjakan oleh pemerintah pusat.

Kepentingan daerah yang dimaksud bisa saja berasal dari pemerintah daerah, DPRD, bahkan dari masyarakat itu sendiri. Misalnya saja, apabila terdapat suatu produk hukum daerah yang dirasa oleh elemen masyarakat atau pemerintah daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan nasional, maka hal ini dapat menjadi kewenangan pengawasan DPD disamping fungsi yang telah ada. Atau sebaliknya jika daerah menganggap terdapat produk hukum nasional saling bertentangan yang berimbas pada kewenangan daerah atau dianggap dapat menghambat pelaksanaan otonomi daerah, DPD menjadi pusat perjuangan kepentingan daerah di tingkat nasional.

Disinilah letak fungsi representasi pasal 249 ayat 1 huruf j UU MD3 semakin nyata dan menjawab kebutuhan daerah pada era disrupsi hukum, bahkan tidak bertentangan dengan pasal 22D UUD Tahun 1945. Pasal 243 ayat 1 Peraturan DPD No.2 Tahun 2019 tentang tata tertib, jelas dinyatakan bahwa tugas pemantauan dan evaluasi ranperda dan perda sebagai pelaksanaan fungsi representasi. Fungsi representasi menjadikan kewenangan utuh DPD baik secara teoritis maupun normatif terkait aspek pemantauan dan evaluasi ranperda dan perda. Dalam era disrupsi hukum, tantangan DPD semakin kompleks untuk menjawab kepentingan daerah. Untuk itu, bentuk pengawasan legislasi dalam hal pemantauan dan evaluasi atas ranperda dan perda oleh DPD harus menjawab disrupsi hukum di daerah.

## **2. Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah Era Disrupsi Hukum**

Disrupsi hukum dipengaruhi oleh perubahan masyarakat yang begitu dinamis, khususnya perkembangan teknologi yang begitu cepat. Pengaruh teknologi perlahan-lahan menggantikan seluruh sistem lama dengan sistem baru.<sup>12</sup> Perubahan sistem lama didasarkan pada pola pikir yang inovatif dan kreatif berbasis teknologi. Teknologi telah mengubah pola hidup masyarakat dengan cara-cara yang baru dan telah banyak kita temukan dalam kehidupan sehari-hari mulai aspek transportasi, kesehatan, perdagangan berbasis elektronik, bahkan pembayaran dengan sistem elektronik.

---

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 165-166.

<sup>12</sup> R. Ferdian Andi. R, 2019, *Politik Hukum Era Jokowi*, Jakarta: Puskapkum, hlm. 11.

Perubahan lainnya turut langsung dilakukan pemerintah melalui Perpres No.95 Tahun 2018 tentang sistem pemerintahan berbasis elektronik serta dalam lingkungan peradilan melalui Perma No. 3 Tahun 2018 tentang administrasi perkara di pengadilan secara elektronik. Dalam lampiran Perpres No.95 Tahun 2018, Pemerintah mengakui pentingnya perubahan pola sistem pemerintahan yang lama pada sistem berbasis elektronik atau *e-government*.

Kalau eksekutif dan yudisial sudah bertransformasi menggunakan teknologi dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya, situasi demikian pun harus dilakukan oleh DPD. DPD sebagai representasi daerah semestinya menjadi lembaga tinggi negara yang terdepan dalam merespons dan menjadi bagian solusi atas persoalan yang muncul di daerah.<sup>13</sup> Tanpa meninggalkan kewenangan yang lama, DPD harus mampu memperluas pola kerjanya dengan berpijak pada pasal 249 ayat 1 huruf j UU MD3 sebagai lembaga perwakilan daerah yang dinamis, responsif, serta inovatif.

Pasca diberlakukannya pasal 249 ayat 1 huruf j UU MD3, ternyata daerah menyambut baik bahkan berkonsultasi langsung ke DPD dengan berbagai persoalan daerahnya masing-masing. Terhitung mulai agustus 2018 hingga agustus 2019 sebanyak 21 daerah berkonsultasi ke DPD, diantaranya:<sup>14</sup>

No.	INSTANSI	No.	INSTANSI
1.	DPRD Provinsi Kalimantan Selatan	12.	DPRD Kabupaten Hulu Sungai Utara
2.	DPRD Provinsi Sulawesi Selatan	13.	DPRD Kota Magelang
3.	Biro Hukum Provinsi DIY	14.	DPRD Kabupaten Pamekasan
4.	DPRD Kabupaten Bangka Selatan	15.	DPRD Kabupaten Gunungkidul
5.	DPRD Kabupaten Langkat	16.	DPRD Kota Malang
6.	DPRD Kabupaten Bungo	17.	DPRD Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan
7.	DPRD Kabupaten Tanah Datar	18.	Kabupaten Lima Puluh Kota
8.	DPRD Kabupaten Pematang	19.	Sekretariat DPRD Kota Pangkalpinang
9.	DPRD Kota Tomohon	20.	DPRD Provinsi Nusa Tenggara Barat
10.	DPRD Kabupaten Nias Utara	21.	DPRD Kabupaten Buleleng
11.	DPRD Kota Banjarmasin		

Berdasarkan data tersebut ternyata daerah menginginkan keterlibatan DPD dalam menyikapi persoalan daerah. Daerah seringkali dianggap kurang mendapat perhatian dari pemerintah pusat, bahkan seringkali persoalan daerah dianggap bisa diselesaikan daerah masing-masing. Ini konsekuensi dari prinsip otonomi daerah yang memberikan kemandirian pada daerah masing-masing untuk mengurus pemerintahan daerahnya termasuk dalam hal pembentukan peraturan daerah. Kalaupun meminta perhatian pusat, tentu daerah kesulitan untuk mendapatkan penyelesaian masalah dengan cepat. Sehingga, DPD harus bergerak cepat dalam menyikapi hal demikian. Tentu keterlibatan DPD tidak hanya sekedar sebatas konsultasi sebagaimana diuraikan diatas. Peraturan DPD No.2 Tahun 2019 tentang tata tertib telah memperjelas secara rinci

<sup>13</sup> R. Ferdian Andi. R, *Ibid.*, hlm. 61.

<sup>14</sup> Kinerja PULD Tahun 2018-2019, hlm. 50.

implementasi dari pasal 249 ayat 1 huruf j UU MD3. Dalam hal memiliki potensi disharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, DPD memberikan rekomendasi untuk dilakukan evaluasi terhadap ranperda atau perda tersebut. Kondisi demikian tentu tidak memungkinkan DPD untuk membatalkan perda, apalagi membatalkan peraturan perundang-undangan di atas perda, karena tugas pemantauan bukan melaksanakan fungsi *legislative review* pada umumnya. Fungsi *legislative review* akan melakukan perubahan-perubahan norma<sup>15</sup> akan tetapi menggunakan konsep pengawasan *post legislative scrutiny*.

Lebih lanjut diuraikan dalam pasal 142 ayat 3 Ttib DPD, bahwa dalam melaksanakan tugas pemantauan, BULD menginventarisasi permasalahan hukum pusat dan daerah. Tindakan yang dimaksud bertujuan untuk mengkaji keberadaan produk hukum pusat dan daerah yang dianggap menjadi titik permasalahannya. Belum tentu yang menjadi titik pangkal permasalahannya berada pada daerah itu sendiri. Dalam situasi demikian daerah sangat membutuhkan keterwakilan DPD sebagai lembaga tinggi negara. Sebab daerah cenderung menjadi pihak yang lemah jika berhadapan dengan Pusat. Pemerintah pusat harus diperhadapkan setingkat dengan lembaga negara, sebagai suatu sistem *check and balances*. Sehingga hasil pemantauan dan evaluasi ranperda dan perda harus berbentuk rekomendasi.

Saat menyusun rekomendasi, DPD dapat mengadakan klarifikasi dengan pemerintah pusat, pemerintah daerah, DPRD, dan pemangku kepentingan lainnya sesuai dengan permasalahannya. Adapun tuntutan rekomendasi dapat berupa: perubahan, pembuatan regulasi, maupun implementasi.<sup>16</sup> Untuk perubahan dapat dimaknai bahwa rekomendasi perubahan yang dimaksud dapat ditujukan pada perda bahkan juga pada peraturan perundang-undangan di atasnya. Sedangkan pembuatan regulasi, maka dimungkinkan di daerah belum ada regulasinya bahkan peraturan pelaksana di tingkat pusat. Kemudian untuk implementasi, bisa saja perda yang dibentuk sulit untuk diimplementasikan.

Ketiga bentuk rekomendasi yang diajukan DPD bukan berdasarkan tiap satuan perda. Hal ini tidak mungkin dilakukan oleh DPD, bisa dibayangkan jika DPD melakukan pengawasan per satuan perda, maka energi DPD akan habis hanya untuk mengurus daerah saja. Jika demikian, maka pengawasan ranperda dan perda oleh DPD tidak ada bedanya dengan praktik *legislative review* pada umumnya. DPD mengajukan rekomendasi berdasarkan kriteria ranperda dan perda yang memiliki persoalan yang sama di seluruh daerah di Indonesia. Inilah yang disebut dengan *post legislative scrutiny* diatas. Harmonisasi legislasi pusat dan daerah mengarah pada tujuan yang sama harus responsif.

Ketentuan pasal 246 ayat 3 Ttib DPD menyatakan hasil rekomendasi selanjutnya disampaikan kepada DPR, pemerintah pusat, dan/atau pemerintahan daerah sesuai kewenangannya. Selanjutnya presiden diberikan kesempatan untuk

---

<sup>15</sup> Sambutan Pimpinan Panitia Urusan Legislatif Daerah (PULD) dalam seminar “Peta Permasalahan Hukum Daerah dan Peran DPD RI dalam Pemantauan dan Evaluasi Ranperda dan Perda”, Padang 24 Mei 2019. hlm. 7.

<sup>16</sup> Pasal 142 ayat 2 huruf b Peraturan DPD No.2 Tahun 2019 tentang Ttib DPD.

menanggapi dan menjawab yang diwakili oleh kementerian/lembaga terkait dalam rapat kerja.<sup>17</sup> Tanggapan dimaksud merupakan tindak lanjut dari rekomendasi sebelumnya, untuk dibuatkan kebijakan pusat dan tentu diimplementasikan ke daerah kembali. Akan tetapi timbul juga persoalan dalam pelaksanaan kewenangan tersebut. *Pertama*, ketika kewenangan pemantauan dan evaluasi ranperda dan perda diperhadapkan dengan disrupsi hukum, saluran pendapat masyarakat masih terkesan legalistik formal. Belum mengedepankan teknologi sebagai saluran yang dapat digunakan oleh masyarakat. Dalam peraturan DPD No.3 Tahun 2019 tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah, diatur peran serta masyarakat menyampaikan aspirasinya kepada anggota atau kelompok anggota provinsi. Norma tersebut masih menggunakan cara yang lama dan *rigid*.

Pembatasan saluran informasi dari masyarakat, membuat fungsi pengawasan produk legislasi daerah tidak responsif, justru terkesan kaku. Model yang harus diatur harapannya bisa melalui media elektronik, sehingga cara kerja pemantauan dan evaluasi yang dilakukan DPD bersifat inovatif dan kreatif. Apalagi, jika bentuk rekomendasinya adalah implementasi yang dimaknai suatu perda yang dibentuk sulit untuk diimplementasikan. Harusnya DPD sebagai perwakilan daerah membuka ruang yang responsif dan terdepan menyikapi persoalan daerah, dengan membuka saluran media elektronik. Media ini justru akan membantu kinerja DPD dalam menghimpun permasalahan daerah yang cenderung sulit diakses melalui cara lama.

*Kedua*, Persoalan pemantauan ranperda yang harus menunggu kunjungan dari anggota ke daerahnya yang kurang maksimal. Padahal jika keberadaan kantor DPD perwakilan provinsi dimaksimalkan pada tiap daerah beserta teknologi maka akan memudahkannya. Misalnya saja, tiap daerah yang telah menentukan propemperda diharuskan untuk mengirimkan langsung drafnya melalui elektronik. Karena persoalan propemperda akan dibahas pada masa sidang tahunan, tentu adalah waktu yang singkat. Jika DPD memantau seluruh rancangan perda di Indonesia, yang diwakilkan empat orang anggota DPD tiap provinsi dapat dipastikan kurang optimal.

#### D. KESIMPULAN

Keberadaan ranperda dan perda dalam sistem peraturan perundang-undangan sering kali tidak harmonis. Pasal 249 ayat 1 huruf j UU MD3 memberikan kewenangan pada DPD untuk memantau dan evaluasi rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah yang merupakan produk legislasi daerah. Pemantauan dan evaluasi yang dimaksud bukanlah berdasarkan konsep *judicial review* yang umum dikenal, akan tetapi *post legislative scrutiny*. Akhir dari pengawasan DPD berbentuk rekomendasi yang bukan berdasarkan tiap ranperda dan perda daerah masing-masing. Namun, berdasarkan kriteria ranperda dan perda yang memiliki persoalan sama di seluruh daerah di Indonesia.

Pelaksanaan pengawasan ranperda dan perda secara normatif belum sejalan dengan disrupsi hukum, masih bersifat cara lama. Cara lama membuat pelaksanaan pengawasan produk legislasi daerah terkesan kaku dan tidak responsif. DPD

---

<sup>17</sup> Pasal 24 ayat 2 dan pasal 25 ayat 1 peraturan DPD No.3 Tahun 2019 tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah.

seharusnya mengkombinasikan kewenangannya menggunakan teknologi untuk menghimpun aspirasi masyarakat. Sehingga keterwakilan daerah pada DPD secara substansif memang secara nyata langsung memberikan dampak bagi daerah yang diwakilinya. Adapun saran yang dapat dilakukan yaitu teknologi elektronik menjadi hal penting untuk ditingkatkan sebagai bagian penunjang tugas dan tanggung jawab pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah. Setiap anggota dewan perwakilan tiap provinsi bisa diupayakan media elektronik yang tersambung dengan pembentuk ranperda dan perda daerah kabupaten, kota dan provinsi dalam proses maupun hasil dari rancangan peraturan daerah maupun peraturan daerah.

## REFRENSI

### Buku:

- Achmad, Yulinto, Mukti Fajar. (2015), *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Asshiddiqie, Jimly. (2007) *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer.
- Isra, Saldi. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Lotulung, Paulus Effendie. (1986), *Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Jakarta: PT Bhuna Ilmu Populer.
- Marzuki, Peter Mahmud. (2011), *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana
- Rosidi, R. Ferdian Andi. (2019). *Politik Hukum Era Jokowi*, Jakarta: Puskapkum.

### Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- UU No.2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU No.17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Peraturan Presiden No.95 Tahun 2018 tentang sistem pemerintahan berbasis elektronik.
- Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2018 tentang administrasi perkara di pengadilan secara elektronik.
- Peraturan Dewan Perwakilan Daerah No.2 Tahun 2019 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.
- Peraturan Dewan Perwakilan Daerah No.3 Tahun 2019 tentang Pemantauan dan Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah.

### Sumber lainnya:

- Laporan Kinerja Panitia Urusan Legislasi Daerah, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Tahun 2018-2019.
- Sambutan Pimpinan Panitia Urusan Legislatif Daerah (PULD) dalam seminar “Peta Permasalahan Hukum Daerah dan Peran DPD RI dalam Pemantauan dan Evaluasi Ranperda dan Perda”, Padang 24 Mei 2019.