

KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA MELAKUKAN PEMANTUAN DAN EVALUASI RANCANGAN PERATURAN DAERAH DAN PERATURAN DAERAH PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Raden Muhammad Miharadi¹; Dinalara Dermawati Butar Butar²; Andi Muhammad Asrun³; Bambang Heriyanto⁴; Nuradi⁵; Niki Susanti⁶.

Program Studi Ilmu Hukum Universitas Pakuan^{1;2;3;4;5;6}.

Jalan Pakuan No. 1 Bogor 16143

E-Mail: rdmiharadi@unpak.ac.id

Naskah diterima : 20/01/2023, revisi : 25/02/2023, disetujui :03/03/2023.

ABSTRAK

Tujuan Penelitian ini ialah untuk menjelaskan bahwa lembaga negara Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, lazim disingkat DPD, merupakan lembaga negara hasil reformasi. Semangatnya untuk memastikan terakomodasinya aspirasi masyarakat daerah dalam kebijakan nasional. Dalam pelbagai publikasi ilmiah mengenai DPD, kerap mengemuka persoalan-persoalan berikut. Pertama, satu sisi DPD memiliki legitimasi kuat di daerah karena tidak mudah untuk terpilih menjadi anggota DPD mengingat hanya empat orang keanggotannya di setiap provinsi. Di sisi lain, dibandingkan DPR, kewenangan DPD terbatas. Hal ini menimbulkan paradoks. Kedua, di publik, informasi dan pemahaman mengenai tugas dan wewenang DPD masih terbatas. Pemberitaan media massa kurang memberikan porsi memadai menyangkut hal tersebut. Ketiga, terbit UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD khususnya Pasal 249 ayat (1) huruf j di mana DPD memiliki wewenang dan tugas tambahan (yang tidak diatur di UUD 1945) yaitu “melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah”. Hal ini menimbulkan kontroversi di publik sebab dapat bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 yang menegaskan pengujian Perda, termasuk pembatalannya merupakan ranah Mahkamah Agung (MA). Meskipun DPD tidak dapat membatalkan suatu peraturan daerah, namun agak sukar untuk melacak argumentasi konseptualnya berkenaan wewenang memantau dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah maupun peraturan daerah. Tulisan paper ini akan menggali kewenangan baru DPD menyangkut pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah serta menguji dengan konsep, konteks dan relevansi dengan teori perundang-undangan dan hukum positif menyangkut pembentukan dan pengujian perundang-undangan.

Kata kunci : Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD), kewenangan, reformasi.



ABSTRACT

The purpose of this research is to explain that state institution of the Regional Representative Council of the Republic of Indonesia, commonly abbreviated as DPD, is a reformed state institution. His passion is to ensure that local people's aspirations are accommodated in national policies. In various scientific publications regarding DPD, the following issues often arise. First, one side of the DPD has strong legitimacy in the regions because it is not easy to be elected as a member of the DPD considering there are only four members in each province. On the other hand, compared to the DPR, the authority of the DPD is limited. This raises a paradox. Second, in the public, information and understanding regarding the duties and authorities of the DPD is still limited. Mass media coverage does not provide sufficient portion regarding this matter. Third, the issuance of Law Number 2 of 2018 concerning the Second Amendment to Law Number 17 of 2014 concerning the MPR, DPR, DPD and DPRD, especially Article 249 paragraph (1) letter j where the DPD has additional powers and duties (which are not regulated in the 1945 Constitution), namely "monitoring and evaluating draft regional regulations and regional regulations". This has caused controversy in the public because it can conflict with the Constitutional Court Decision Number 56/PUU-XIV/2016 which confirms that reviewing regional regulations, including their annulment, is the domain of the Supreme Court (MA). Even though the DPD cannot cancel a regional regulation, it is rather difficult to trace its conceptual arguments regarding the authority to monitor and evaluate draft regional regulations and regional regulations. This paper will explore the DPD's new authority regarding monitoring and evaluation of draft regional regulations and regional regulations as well as examining the concept, context and relevance to the theory of legislation and positive law regarding the formation and testing of legislation.

Keywords: *Regional Representative Council of the Republic of Indonesia (DPD), authority, reform.*

A. Pendahuluan

Pembahasan kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (lazim disingkat selanjutnya DPD) akan penulis letakan diawali oleh pelbagai kritik terkait demokrasi. Secara garis besar, terdapat kecenderungan demokrasi seakan diarahkan selalu pada konsensus dan harmoni. Seperti tidak terlalu memberi ruang memadai untuk perbedaan dan seakan menghindari konflik. Padahal, terdapat pula konsep demokrasi yang mencoba mengoreksi soal tersebut. Seperti konsep demokrasi disensus yang dikemukakan oleh Ernesto Laclau dan Chantal Mouffe. Bagi Laclau dan Mouffe, demokrasi tanpa konflik adalah mustahil. Bagi mereka, yang penting bukan mengabaikan konflik (dan pluralisme yang memicu konflik) atau antagonisme melainkan bagaimana mengolah konflik/antagonisme dalam bingkai demokrasi. Mengolah konflik dalam demokrasi mesti diawali dengan mengidentifikasi kelompok yang

bertentangan bukan sebagai ‘musuh’ melainkan ‘lawan’, lebih khusus lagi ‘lawan bersahaja’ (*friendly enemy*). Dengan identifikasi demikian, hal yang paling mungkin terjadi adalah pandangan buruk tentang antagonisme/konflik akan berkurang sehingga diharapkan pluralisme dipandang positif. Selanjutnya Mouffe menjelaskan hubungan antara ‘lawan’ dalam demokrasi bukanlah hubungan permusuhan melainkan hubungan persaingan (*adversary*). Jadi, kubu ‘kita’ dan ‘kubu’ mereka pada hakikinya saling mengisi, melengkapi dan membutuhkan, memaknai eksistensinya dan saling berkontestasi. Kesemuanya sama sama memperjuangkan kebaikan umum (*common good*) dalam masyarakat negara bangsa. Jadi kita dan mereka ada pada *common space* yakni *bonum commune* (kebaikan umum).¹ Hal lain dalam praktik yang mengkritisi demokrasi datang dari Jimly Asshidiqie. Terdapat fenomena di negara negara maju sekalipun, demokrasi yang dikehendaki tidak timbul sempurna malah yang lahir oligarki dan plutokrasi akibat ketidaksetaraan kekayaan dan pendapatan yang besar yang memungkinkan bagi elite penguasa ekonomi dan korporasi memengaruhi kebijakan publik untuk keuntungan mereka sendiri, meskipun harus bertentangan dengan preferensi dari mayoritas masyarakat.²

Diskursus panjang lebar terkait demokrasi disensus dan fenomena lainnya di atas dimaksudkan untuk memperlihatkan adanya peluang penting dan strategis bagi DPD untuk hadir berkontribusi meningkatkan kapasitas dan mutu demokrasi. Sebab, DPD lahir dari eksistensi kemajemukan dan perbedaan serta ruang daerah berbicara, sehingga apabila DPD dapat mengkapitalisasi konsep konsep ruang kontestasi kemajemukan untuk menghadirkan kebaikan umum yang lebih baik, menjadi sinergi dalam meletakkan keindonesiaan secara lebih paripurna.

Dari sisi ketatanegaraan, lembaga DPD sendiri dengan status dan kewenangan seperti saat ini berlaku merupakan sesuatu yang tergolong baru. Sebab, di dalam kelembagaan negara menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya UUD 1945) sebelum perubahan, maka dalam konteks ketatanegaraan, kita hanya mengenal model unikameral menyangkut keberadaan parlemennya. Alasannya, pertama, UUD 1945 mengatur bersamaan antara Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (selanjutnya disingkat MPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR) dengan fungsi yang sendiri-sendiri dan dijalankan sendiri. Ada kelembagaan mirip DPD namun merupakan bagian dari MPR yaitu Utusan Daerah (lazim disingkat UD). Jadi tidak memiliki kewenangan mandiri. Kedua, terjadi peleburan karena anggota DPR sekaligus anggota MPR. DPR memiliki fungsi membuat undang-undang bersama Presiden. Sementara MPR memiliki kewenangan membuat Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan memberhentikan Presiden apabila melanggar haluan negara dalam Sidang Istimewa MPR. Setidaknya dua alasan ini membuat eksistensi sejenis

¹Boni Hagens, *Demokrasi Radikal: Memahami Paradoks Demokrasi Modern Dalam Perspektif Postmarxis-Postmodern* Ernesto Laclau dan Chantal Mouffe, Jakarta: PARRHESIA,2006, hal.94-96.

²Jimly Asshidiqie, *Oligarki dan Totaliterisme Baru*, Jakarta: LP3ES, 2022, hal.2.



DPD tidak dikenal masa sebelum perubahan UUD 1945 dan saat itu sistem ketatanegaraan menganut Unikameral.³

Pasca perubahan UUD 1945, maka dikenal lembaga negara DPD. Pasal 22 D UUD 1945 mengatur kewenangan DPD baik di bidang legislasi, pengawasan maupun anggaran secara terbatas. Keterbatasan itu nampak dari dua hal. Pertama, sebatas urusan yang terkait seperti otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, perimbangan keuangan pusat dan daerah. Kedua, rumusan pemberian kewenangannya yaitu menggunakan kata “dapat” seperti pada Pasal 22 D ayat (1), DPD dapat mengajukan kepada DPR, rancangan undang-undang...dan seterusnya, kemudian menggunakan kata “ikut” seperti pada Pasal 22 D ayat (2) di mana DPD ikut membahas rancangan undang-undang..dan seterusnya, serta DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan seterusnya. Selain itu secara kelembagaan ketatanegaraan juga terdapat perbedaan pendapat di kalangan ahli seperti yang menilai bahwa dengan adanya DPD, maka parlemen Indonesia menganut bikameral. Namun ada pula yang berpendapat trikameral.⁴

Adapun yang menarik lainnya dengan terbitnya UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD khususnya Pasal 249 ayat (1) huruf j di mana DPD memiliki wewenang dan tugas tambahan (yang tidak diatur di UUD 1945) yaitu “melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah”. Penambahan demikian tentu menarik untuk diperbincangkan lebih mendalam untuk melihat konsekuensi legal atas dinamika demikian.

B. Metode Penulisan

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum yuridis normatif untuk meneliti dan mendalami permasalahan yang tertuang dalam tulisan ini. Penulisan ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual serta sedikit diperdalam dengan perspektif filsafat diikuti dengan pengamatan implementasi secara terbatas.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Konsep Dewan Perwakilan Daerah

Dalam literatur politik dan hukum tata negara, terdapat banyak kritik akan pemerintahan Orde Baru (Orba). Praktik Orba telah menyempitkan politik seakan hanya sebatas tataran fisik-material saja, sedangkan pada tingkat kesadaran bangsa kita justru digiring pada monokulturalisme atau penyeragaman budaya. Wacana politik atas nama persatuan dan kesatuan digunakan sebagai ideologi untuk meredam konflik. Ini untuk

³Lihat Mahmuzar, *Parlemen Bikameral Di Negara Kesatuan: Studi Konstitusional Kehadiran DPD di NKRI*, Bandung: Nusamedia, 2019, hal.155-156.

⁴Lihat A Muhammad Asrun, Raden Muhammad Miharadi, dkk, *Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Peningkatan Potensi Daerah Kepulauan*, Bogor: UIKA Press, 2022, hal.85.



mengatasi pergolakan daerah dan pertentangan etnik yang akar sesungguhnya berangkat dari ketidakadilan dan kesenjangan sosial yang demikian menganga.⁵

Atas kondisi di atas maka Orba mendapat kritik keras sebagai pemerintahan yang cenderung sentralistik dan tidak demokratis. Kehidupan politik dan ketatanegaraan saat itu merepresentasikan kecenderungan kekuasaan yang berfokus pada pemerintah pusat dalam hal ini Presiden. Disertai lemahnya mekanisme kontrol dan imbangi (checks and balances) antar kelembagaan negara khususnya DPR terhadap Presiden.⁶

Arus reformasi menghendaki perubahan di atas. Struktur ketatanegaraan diubah. Lembaga negara diperkuat untuk mengimbangi kekuasaan eksekutif. Dibentuknya DPD dalam kerangka besar merepresentasikan semangat demokrasi dan otonomi daerah. Sementara DPR diperkuat fungsi legislasi dan pengawasan sehingga kehidupan ketatanegaraan diharapkan menjadi dinamis dan demokratis.

Gagasan lembaga DPD sendiri bisa ditelusuri secara historis dirunut mulai zaman Yunani Kuno seiring konsep bikameralisme. Filsuf Yunani Kuno Aristoteles mengemukakan ide bahwa kekuasaan negara harus merupakan konstruksi gabungan antara monarki, aristokrasi dan demokrasi. Unsur monarki terwujud dalam diri raja, aristokrasi diwujudkan dalam dewan penasihat raja dan prinsip demokrasi oleh lembaga permusyawaratan. Ide ini dilanjutkan di Romawi oleh Polybius dan Cicero terkait mixed government dengan mengemukakan bahwa adanya konsul sebagai wujud monarki, dewan senat mewakili unsur aristokrasi dan dewan rakyat mencerminkan demokrasi. Model ini sebenarnya dimaksudkan untuk memastikan tercegahnya tirani dan terciptanya stabilitas karena saling awas dan keseimbangan antar kuasa di dalam perwakilan yang merepresentasikan setidaknya dua kelas sosial besar yaitu keluarga raja dan kumpulan rakyat biasa.⁷

Di masa kontemporer, keperluan parlemen bikameral baik di negara kesatuan maupun federasi terungkap setidaknya melestarikan dua hal yaitu:

- (a) Adanya kebutuhan akan perlunya suatu keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif;
- (b) Keinginan untuk membuat sistem parlementer berjalan, jika tidak lebih efisien, setidaknya tidaknya lebih lancar melalui suatu majelis yang disebut *revising chamber* untuk memelihara *a careful check on the sometimes hasty decisions of a first chamber*.⁸

Amerika Serikat sering dijadikan model kesetaraan dan sama kuatnya antara DPR dan DPD. Di sana DPD atau Senat memiliki wewenang setara dengan DPR-nya (atau disebut House of Representatives) khususnya di bidang legislasi. Suatu undang-undang hanya

⁵Kelompok DPD DI MPR RI, *Untuk Apa DPD RI, Kelompok DPD di MPR RI*, 2007, hal.30-31.

⁶A M uhammad Asrun, Raden Muhammad Mihradi, dkk, *Op.Cit*, hal..86.

⁷Lihat Robert Endi Jaweng, dkk, *Mengenal DPD-RI: Sebuah Gambaran Awal*, Jakarta: Institute for Local Development, 2005, hal..5-6.

⁸John Pieris dan Aryanthi Baramuli, *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Studi Analisis, Kritik dan Solusi Kajian Hukum dan Politik*, Jakarta: Pelangi Cendikia, 2006, hal.37.



dapat disahkan dengan persetujuan DPR dan DPD. Kesetaraan ini dijamin di konstitusi dan diaplikasikan nyata dalam parlemen.⁹

Di Spanyol, Senat dalam proses legislasi dapat memveto atau mengusulkan perubahan suatu draft Rancangan Undang-Undang (RUU) yang diajukan DPR. Diberi waktu dua bulan, apakah senat hendak mengubah RUU atau memveto suatu RUU. Ini dijamin pada Pasal 90 Konstitusi Spanyol.¹⁰

Di India, Senat atau disebut Rajya Sabha sebagai parlemen tidak memiliki kewenangan mengawasi. Namun, mempunyai kewenangan khusus dalam masalah konstitusional. Jadi meski dimaksudkan kedudukannya tidak sama dengan DPR (Lok Sabha), namun masih memberikan kewenangan strategis terkait masalah konstitusional.¹¹

Demikian pula dalam sistem bikameral Inggris (The United Kingdom), misalnya sekalipun House of Commons (sebagai lower house atau DPR) jauh lebih dominan dalam fungsi legislasi dibanding House of Lords (sebagai upper house atau DPD), semua rancangan undang-undang harus melewati dua kamar yang ada sebelum ditandatangani menjadi undang-undang (all Bills go through both Houses before becoming Acts) oleh Ratu Inggris. Dalam hal penundaan, House of Lords tidak dibenarkan menunda lebih dari dua sesi persidangan parlemen atau lebih dari satu tahun (bills cannot be delayed by the House of Lords for more than two parliamentary sessions, or one calendar year).¹²

Secara teoretik, Giovanni Sartori membagi model bikameral menjadi tiga jenis yaitu (1) sistem bikameral yang lemah (asymmetric bicameralism/weak bicameralism/soft bicameralism) yaitu apabila salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya; (2) sistem bikameral yang simetris atau relatif sama kuat (symmetric bicameralism atau strong bicameralism) yaitu apabila antara dua kamarnya nyaris sama kuat; dan (3) perfect bicameralism yaitu apabila kekuatan antara keduanya benar-benar seimbang.¹³

Bagaimana dengan DPD Indonesia? Para ahli berbeda pendapat dalam melihat DPD. Pertama, terdapat pandangan bahwa Indonesia masih unikameral. Karena kekuasaan membentuk undang-undang hanya di DPR (Pasal 20 ayat (1) UUD 1945) sementara DPD hanya pelengkap fungsi DPR (Pasal 22 D UUD 1945). Selain itu, UUD 1945 tidak menempatkan kedudukan MPR sebagai forum sidang gabungan antara DPR dan DPD. Malah berkedudukan sebagai lembaga mandiri. Ini dikemukakan Abd Rahman dalam disertasinya "Kedudukan dan Fungsi DPD Dalam Sistem Perwakilan Indonesia". Kedua, Dahlan Thaib berpandangan di Indonesia terdapat dua kamar parlemen yaitu DPR dan DPD dengan MPR

⁹Tamsil Linrung, *Penguatan DPD Wujudkan DPD Berdaya*, Jakarta: Bibliosmia, 2019, hal.48.

¹⁰Zainal Arifin Mochtar dan Saldi Isra, *Parlemen Dua Kamar: Analisis Perbandingan Menuju Sistem Bikameral Efektif*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2018, hal.83-84.

¹¹John Pieris dan Aryanthi Baramuli, *Dewan Perwakilan... Op.Cit*, hal.75.

¹²Saldi Isra, dalam Mustofa Muchdor (Penyunting), *Bikameral Bukan Federal*, Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2006, hal.5.

¹³Lihat Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hal./235-236.



sebagai nama forum persidangan antara kedua kamar parlemen. Hal ini terbentuk pasca perubahan UUD 1945. Menurut Valina Singka Subekti, lebih tepat dinamakan soft bicameralism karena DPD memiliki fungsi sangat terbatas sebagai akibat kompromi politik F-PDIP yang menghendaki DPD bukan sebagai lembaga negara yang punya kedudukan sejajar DPR dengan F-PG yang menghendaki DPD lembaga negara sejajar kedudukannya dengan DPR. Namun Putusan MK Nomor 117/PUU-VII/2009 menegaskan bahwa lembaga perwakilan Indonesia bukanlah sistem bikameral karena baik DPR maupun DPD bukan kamar dari MPR. Ketiga, pandangan Jimly Asshidiqie, Bagir Manan dan Fatmawati yang menyebut sistem perwakilan Indonesia pasca perubahan UUD 1945 adalah trikameral karena MPR lembaga sendiri disamping DPR dan DPD. Selain itu, MPR masih memiliki kewenangan sendiri seperti menetapkan atau mengubah UUD.¹⁴

2. Perdebatan Kewenangan Tambahan DPD

Terbitnya UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD khususnya Pasal 249 ayat (1) huruf j di mana DPD memiliki wewenang dan tugas tambahan (yang tidak diatur di UUD 1945) yaitu “melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah” harus dicermati secara hati hati. Hal ini sejalan dengan sinyal Charles Stamford¹⁵ bahwa terbitnya suatu aturan hukum tidak hanya bisa dipahami sebagai bangunan teratur logis rasional, namun dapat pula menciptakan fenomena legal melee. Konstruksi legal melee adalah merupakan realitas sosial di mana hukum dapat menciptakan ketidakteraturan (disorder) atau kekacauan (chaos) dan konflik.

Pertama, disadari atau tidak, konsekuensi penambahan wewenang DPD untuk memantau dan mengevaluasi rancangan peraturan daerah (raperda) maupun peraturan daerah (perda), maka pengawasan suatu perda menjadi semakin rigid. Sebab, eksekutif melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) masih memiliki kewenangan memantau dan mengevaluasi suatu rancangan perda dan perda (klarifikasi) meski sudah tidak bisa lagi membatalkan perda (Pasca Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016 dan tertuang dalam Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah) di mana hal serupa juga menjadi kewenangan DPD, selain Mahkamah Agung (MA) memiliki wewenang membatalkan perda. Kedua, proses hukum di daerah, khususnya dalam konteks perda, mengalami proses pelambatan akibat tiga lembaga (Kemendagri, DPD dan MA) melakukan fungsi fungsi pengawasan perda yang ketat dan bahkan MA bisa membatalkan perda (judicial review). Ketiga, terdapat kompleksitas apabila hasil pemantauan dan evaluasi atas suatu rancangan perda atau perda yang dilakukan Kemendagri dan DPD saling bertentangan. Sebab,

¹⁴Mahmuzar, *Parlemen Bikameral...Op.Cit*, hal.189-192.

¹⁵R Muhammad Mihradi. *Kebebasan Informasi versus Rahasia Negara*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2011, hal.108.



menurut Hanif Hardianto dan Ratna Herawati, UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD khususnya Pasal 249 ayat (1) huruf j tidak memberikan solusi apabila pertentangan tersebut terjadi.¹⁶ Hal lain yang perlu diperhatikan, apabila meminjam perspektif Jimly Asshidie, DPD tidak termasuk organ yang bisa melakukan constitutional review maupun judicial review. Sebab, constitutional review selain dilakukan oleh hakim dapat pula dilakukan lembaga lain selain hakim dan pengadilan tergantung lembaga mana UUD memberikan kewenangan melakukannya. Nyatanya DPD tidak diberikan wewenang itu. Demikian pula jika judicial review ini mencakup legalitas peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, ini pun tidak diatur dan diberikan kewenangannya oleh UUD kepada DPD.¹⁷

Selain hal di atas, hal mendasar lain yang perlu dikaji menyangkut penambahan wewenang DPD adalah faktanya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, tidak ada alur relasi hukum antara DPD dan Pemerintah Daerah. Sebab, peran DPD memperjuangkan kepentingan daerah di tingkat pusat. Bukan mitra dari pihak pemerintah daerah dalam pembentukan produk hukum. Demikian pula pada kenyataannya tegas dan jelas bahwa dalam sistem hukum Indonesia yang dikuatkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 bahwa pembatalan perda adalah otonomi dari Mahkamah Agung (MA). Jadi, apabila DPD melahirkan rekomendasi yang mengarah pada pembatalan perda misalnya, kembali berpulang pada penilaian MA, apakah perda dimaksud memang layak dibatalkan oleh MA dan itupun jika ada yang mengajukan pada MA untuk diuji dan MA memiliki pertimbangan yang serupa dalam konteks pembatalan perda.

Lembaga DPD sendiri untuk merespon tugas tambahan berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2018 maka dibentuk Badan Urusan Legislasi Daerah (BULD). Badan ini dibentuk untuk meminimalisasi rancangan perda dan perda yang bertentangan dengan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, sebagai kontrol dan pengawasan kebijakan di daerah, terlebih hendak memastikan agar raperda dan perda dibentuk sesuai kebutuhan daerah demi meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Dalam catatan Bayu Dwi Anggono, sejauh ini DPD baru melaksanakan kewenangan menyangkut raperda dan perda di atas dalam bentuk melakukan koordinasi dengan kementerian dalam negeri untuk bersinergi dalam pemantauan dan evaluasi atas rancangan perda dan perda.¹⁸ Dapat diduga, kewenangan tambahan DPD menyangkut raperda dan perda tidak terlalu signifikan dalam membantu mengatasi persoalan harmonisasi peraturan perundang-undangan khususnya antara perda dan peraturan di atasnya.

¹⁶Hanif Hardianto dan Ratna Herawati, "Ambiguitas Hasil Pemantauan dan Evaluasi Dewan Perwakilan Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah", *Jurnal Pandecta*, Volume 15 Nomor 1 Juni 2020, hal.106.

¹⁷Lihat Jimly Asshidie. *Model Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Konpres, 2006, hal.2-3.

¹⁸Bayu Dwi Anggono. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*. Jakarta: Konpres, 2020, hal.241



Berangkat dari argumentasi di atas, maka terbitnya UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD khususnya Pasal 249 ayat (1) huruf j di mana DPD memiliki wewenang dan tugas tambahan (yang tidak diatur di UUD 1945) yaitu “melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah” bagi penulis salah satu bentuk kompromi dan kompensasi yang mungkin dianggap dapat memperkuat DPD dari sisi pemahaman pembentuk (pembentuk politik hukum) UU Nomor 2 Tahun 2018 namun senyatanya memiliki ambiguitas bila dikonteksikan dengan peraturan perundang-undangan lain terkait otonomi daerah maupun hirarki perundang-undangan.

Sebagai suatu pisau analisis, melacak argumentasi penambahan kewenangan DPD memantau dan mengevaluasi rancangan perda dan perda di atas tidak dapat dilepaskan dari ajaran Hans Kelsen (yang diadopsi UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya) yang memandang bahwa kaidah hukum merupakan suatu susunan berjenjang dan setiap kaidah hukum yang lebih rendah bersumber dari kaidah yang lebih tinggi (ajaran *stufenbau des recht/the hierachy of law*). Hans Kelsen juga memaparkan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma dinamik (nomodynamic) karena hukum selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari isi norma tersebut, namun segi berlakunya atau pembentukannya.¹⁹ Dengan memanfaatkan pendekatan Hans Kelsen, terdapat keterputusan ketika menganalisis wewenang tambahan DPD menyangkut memantau dan mengevaluasi rancangan perda dan perda. Sebab, DPD bukan bagian dari mekanisme yang terbangun selama ini mengontrol produk-produk hukum daerah. Sebab, desain pembentuk konstitusi tidak menempatkan DPD sebagaimana dimaksud di atas.

Sebenarnya bagi penulis yang mendesak dilakukan justru dua hal. Pertama, perubahan UUD 1945 yang menegaskan kewenangan DPD sebagai lembaga perwakilan yang memiliki kewenangan setara dengan DPR atau paling tidak dikompensasi oleh kewenangan minimal seperti dapat menunda pengesahan undang-undang. Kedua, memperbaiki relasi kerja DPR dan DPD agar kewenangan DPD dalam pembahasan undang-undang terkait dioptimalkan sampai pembahasan tingkat kedua meski tidak sampai ke persetujuan karena hal tersebut ranah Presiden dan DPR.

D. Kesimpulan

Penambahan kewenangan DPD dalam melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah (raperda) dan peraturan daerah (perda) berdasarkan UU Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD khususnya Pasal 249 ayat (1) huruf j bagi penulis merupakan

¹⁹Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hal..49-50.

kompromi dan kompensasi politik yang tidak tepat. Sebab, tidak didukung oleh sistem perundang-undangan dan sistem ketatanegaraan untuk itu. Bagi penulis jauh lebih mendesak untuk melakukan perubahan UUD 1945 untuk mempertegas, memperjelas dan mengimbangi kewenangan DPD dengan DPR.

Selain itu kebutuhan memperbaiki relasi DPR dan DPD dalam pembentukan undang-undang merupakan keniscayaan. Sebab dalam analisis penulis, apabila DPD dipaksakan dengan penambahan kewenangan terkait perda di atas, maka apabila diuji di Mahkamah Konstitusi berpotensi dibatalkan. Hal ini dikarenakan menambahi norma yang tidak diatur dalam Pasal 22 D UUD 1945 di mana secara hirarki norma tidak boleh undang-undang menambahi materi muatan di level konstitusi sesuai dengan asas yang berlaku dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya²⁰

E. Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Pimpinan dan Senator serta Sekretariat DPD-RI yang telah memberikan pencerahan dan diskusi meskipun dalam pemikiran akademik berbeda pendapat merupakan hal lumrah. Demikian pula kepada Dr. Fitri Ahlan Sjarif, ahli perundang-undangan dari FH-UI atas diskusinya selama ini. Terakhir pada Dekan FH Universitas Pakuan, Dr. Asmak Ul Hosnah serta Ketua Bagian Hukum Pemerintahan Sdr. Nazaruddin Lathif, S.H., M.H., atas bantuan pemikiran dan pencerahan perspektif keilmuan.

F. Biodata Singkat Penulis

1. **R Muhammad Mihradi**, merupakan Magister Hukum dari Universitas Tarumanagara dan sedang studi Doktor Hukum di Universitas Jayabaya, mantan Staf Ahli Komite III Dewan Perwakilan Daerah RI dan staf ahli tidak tetap di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota-Kabupaten Bogor serta Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Pakuan.
2. **Dinalara Dermawati Butar Butar**, merupakan Magister Hukum dari Universitas Tarumagara dan sedang studi Doktor Hukum di Universitas Brawijaya. Praktisi hukum (advokat), Tenaga Ahli kajian hukum di beberapa Dinas di Kabupaten Bogor dan Pengajar serta Ketua Bagian Hukum Keperdataan Fakultas Hukum Universitas Pakuan.
3. **Andi Muhammad Asrun** merupakan Doktor Hukum yang pernah menjadi Asisten Hakim pada Mahkamah Konstitusi, mantan Anggota Komisi Konstitusi, praktisi (advokat) dan Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Pakuan.
4. **Alfies Sihombing**, Doktor Hukum dan Advokat, saat ini Pengajar di S1 dan S2 Hukum Universitas Pakuan.

²⁰ Terakhir diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022.

5. **H Bambang Heriyanto**, Doktor Hukum yang saat ini menjabat Wakil Ketua Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara di Palembang dan Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Pakuan.
6. **Nuradi** merupakan Doktor Hukum yang pernah menjabat Kepala Dinas Perdagangan dan Perindustrian di Kabupaten Bogor, saat ini menjadi Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Pakuan
7. **Niki Susanti**, mahasiswa pada Fakultas Hukum Universitas Pakuan, angkatan 2019 yang sedang menyelesaikan studinya.

DAFTAR PUSTAKA

- A Muhammad Asrun, Raden Muhammad Mahradi, dkk. *Peran Dewan Perwakilan Daerah Dalam Peningkatan Potensi Daerah Kepulauan*. Bogor: UIKA Press, 2022.
- Arifin Mochtar, Zainal dan Saldi Isra. *Parlemen Dua Kamar: Anaisis Perbandingan Menuju Sistem Bikamaral Efektif*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2018.
- Asshidiqie, Jimly. *Model Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara/* Jakarta: Konpres, 2006.
- Asshidiqie, Jimly. *Oligarki dan Totaliterisme Baru*. Jakarta: LP3ES, 2022.
- Dwi Anggono, Bayu. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia*. Jakarta: Konpress, 2020.
- Endi Jaweng, Robert, dkk. *Mengenal DPD-RI: Sebuah Gambaran Awal*. Jakarta: Institute for Local Development, 2005.
- Hagens, Boni. *Demokrasi Radikal: Memahami Paradoks Demokrasi Modern Dalam Perspektif Postmarxis-Postmodern Ernesto Laclau dan Chantal Mouffe*. Jakarta: PARRHESIA,2006
- Hanif Hardianto dan Ratna Herawati, "Ambiguitas Hasil Pemantauan dan Evaluasi Dewan Perwakilan Daerah terhadap Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah", *Jurnal Pandecta*, Volume 15 Nomor 1 Juni 2020, hal.106.
- Huda, Ni'matul. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Isra, Saldi dalam Mustofa Muchdor (Penyunting). *Bikameral Bukan Federal*. Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2006.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Kelompok DPD DI MPR RI, *Untuk Apa DPD RI, Kelompok DPD di MPR RI*, 2007.
- Linrung, Tamsil. *Penguatan DPD Wujudkan DPD Berdaya*. Jakarta: Bibliosmia, 2019.
- Mahmuzar. *Parlemen Bikameral Di Negara Kesatuan: Studi Konstitusional Kehadiran DPD di NKRI*. Bandung: Nusamedia, 2019.

Pieris, John dan Aryanthi Baramuli. *Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia: Studi Analisis, Kritik dan Solusi Kajian Hukum dan Politik*, Jakarta: Pelangi Cendikia, 2006.

R Muhammad Mihradi. *Kebebasan Informasi versus Rahasia Negara*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2011, hal.108.