PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG ATAS PERINTAH MAHKAMAH KONSTITUSI
(Studi Terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD)

T E S I S

Oleh :

HAFID ADITIAWAN, S.H.

No. Mhs : 11912671

BKU : Hukum Tata Negara

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2016

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
ATAS PERINTAH MAHKAMAH KONSTITUSI
(STUDI TERHADAP UNDANG-UNDANG NO. 17 TAHUN 2014
TENTANG MPR, DPR, DPD, DAN DPRD)

Oleh :

Nama Mhs.	:	**Hafid Aditiawan, S.H.**
No. Pokok Mhs.	:	**11912671**
BKU	:	**HTN-HAN**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada Jum'at, 29 Januari 2016
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 29 Januari 2016

Anggota Penguji

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 29 Januari 2016

Anggota Penguji

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. Yogyakarta, 29 Januari 2016

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

SURAT PERNYATAAN

ORISINAL KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirohman nirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **Hafid Aditiawan**
No Mhs : **11912671**

Adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa tesis dengan judul:

PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG ATAS PERINTAH MAHKAMAH KONSTITUSI (STUDI TERHADAP UNDANG-UNDANG NO.17 TAHUN 2014 TENTANG MPR,DPR,DPD,DAN DPRD)

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hasil tersebut,dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah,etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah seuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat).
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya. Saya memberikan kewenangan kepada Perpustakan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutna berkaitan dengan hal diatas(terutama pernyataan pada butir1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi andministratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan menyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal : 01 Februari 2016

Yang membuat Pernyataan



Hafid Aditiawan, S.H

MOTTO

“Allah tidak ada Tuhan (yang berhak disembah) melainkan Dia. Yang Hidup kekal lagi terus menerus mengurus makhluk-Nya.”

“Hai orang-orang yang beriman, jika kamu menolong agama Allah, niscaya Dia akan menolongmu dan meneguhkan kedudukanmu” (Q.S Muhammad: 7)

“Kamu adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia, menyuruh kepada yang makruf, dan mencegah dari yang mungkar, dan beriman kepada Allah,…” (Q.S Ali ‘Imran: 110)

“Siapakah yang lebih baik perkataannya daripada orang yang menyeru kepada Allah,…” (Q.S Fushsilat: 33)

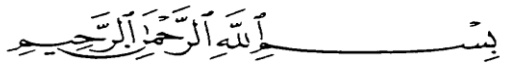
“Allah Kuasa, makhluk tidak kuasa (laa ilaha illallah).”

“Kita itu adalah apa yang kita perbuat.” (Hafid Aditiawan)

Tesis ini dipersembahkan kepada:

- **Ayahanda ku tercinta H. Zuhlul Hamidi.**
- **Ibunda ku tercinta Hj. Heni Hamidi.**
- **Ayahanda dan Ibunda ku tercinta yang sudah bekerja keras memberikan semangat serta do'a dan kasih sayangnya untuk ku karena Allah S.W.T**
- **Kakak-kakanda ku Muhammad Zunan Setyawan dan Tiara Eva Sari yang selalu memberikan dukungan lebih dan selalu menyayangi ku karena Allah S.W.T**
- **Keluarga ku yg selalu menyayangiku, mendukung ku lebih dan mendo'a kan ku karena Allah S.W.T**
- **Orang-orang yang selalu mendo'akan kebaikan dan berbuat baik untuk ku dan keluarga ku serta menyayangi diri ku dan keluarga ku karena Allah S.W.T**

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Puji syukur senantiasa penulis sembahkan kehadirat Allah SWT, atas segala petunjuk dan hidayah, serta karunia-Nya yang selalu di limpahkan sebagaimana dikehendaki-Nya, Yang Maha Perkasa lagi Maha Bijaksana, yang memberikan rahmat dan jalan terang insan beriman untuk mengarungi kehidupan.

Tidak lupalah shalawat dan salam teriring dan terlimpahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad *Shollallaahu alaihi wasallam*, beserta keluarga, kerabatnya, sahabat-sahabatnya dan pengikut-pengikutnya yang setia hingga akhir jaman.

Penulis bersyukur karena hanya dengan izin Allah sajalah kiranya dapat menyelesaikan tesis yang berjudul: "*Pembentukan Undang-Undang Atas Perintah Mahkamah Konstitusi (Studi Terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD)*". Tesis ini disusun dalam rangka untuk memenuhi persyaratan mendapatkan gelar Pasca Sarjana (S2) di Fakultas Hukum UII.

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan termasuk lembaga permusyawaratan/perwakilan, yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Perubahan dimaksud bertujuan mewujudkan lembaga permusyawaratan/perwakilan yang lebih demokratis, efektif, dan akuntabel.

Penggantian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 terutama dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan perkembangan ketatatanegaraan, seperti dalam pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang membatalkan beberapa ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang. Perkembangan lainnya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 /PUU-XI/2013 tentang Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang mengurangi kewenangan DPR dalam pembahasan APBN.

Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 12 Tahun 2011 dilakukan oleh DPR atau Presiden adalah untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum. (Pasal 10 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011). Selanjutnya dalam Pasal 23 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011. Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang salah satunya adalah "akibat putusan Mahkamah Konstitusi".

Tesis ini membahas tentang pembentukan undang-undang akibat adanya putusan Mahkamah Konstitusi dan konsekuensi yuridis bagi DPR dan Presiden jika tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Harapan penulis semoga tulisan ini dapat bermanfaat bagi penulis khususnya dan bagi siapa pun yang memerlukan pada umumnya. Dengan kerja keras dan tekad yang bulat, penulis berupaya menghadapi hal-hal yang kiranya menjadi penghambat dalam menyelesaikan tugas akhir ini. Dan hanya dengan ridho dan izin Allah, pada akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa dalam menyelesaikan tesis ini tidak terlepas dari bimbingan, dorongan dan bantuan baik material dan spiritual dari berbagai pihak. Oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Rektor UII Bapak Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc
2. Dekan Fakultas Hukum UII Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum
3. Ibu Dr.Hj. Ni' matul Huda, S.H., M.Hum, selaku Dosen Pembimbing Akademik dan Pembimbing Tesis yang telah banyak memberikan kebaikan, bantuan ,kemudahan dan do'a nya kepada penulis dalam menyusun tesis ini.
4. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum dan Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. selaku dosen penguji tesis yang telah memberikan kebaikan, kemudahan dan do'a nya kepada penulis tesis ini.
5. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Ketua Progam Pasca Sarjana Fakultas Hukum Uii beserta seluruh Dosen pengajar Pasca Sarjana Fakulas Hukum UII yang selama ini telah memberikan ilmu pengetahuan yang bermanfaat kepada penulis dan juga atas bantuan seluruh karyawan Fakultas Hukum UII dalam penyusunan tesis ini.

6. Keluarga-ku tercinta, Papa Zuhlul Hamidi, Mama Heni Hamidi, Mas Yunan, dan Mbak Eva yang selalu memberikan dukungan baik moril maupun materii. Terimakasih atas Do'a tulus yang selalu mengiringi tiap langkah penulis, semoga kita selalu diberikan limpahan rahmat, karunia dan hidayah-Nya, Amin.
7. Om Rusdy yang selalu memberikan dukungan baik moril maupun materii. Terimakasih atas Do'a tulus yang selalu mengiringi tiap langkah penulis, semoga kita selalu diberikan limpahan rahmat, karunia dan hidayah-Nya, Amin.
8. Gelar Adhi Prinanda, S.H., terima kasih atas suport nya dalam membantu membuat tesis ini.
9. Dan semua pihak-pihak terkait dalam menyukseskan penyusunan tesis ini, yang tidak dapat di sebutkan satu-persatu. Semoga Allah memberikan ganjaran yang setimpal atas segala bantuan sebesar apapun itu baik disadari atau tidak sampai terselesainya tesis ini. Amin.

Harapan penulis semoga Tesis ini dapat dimanfaatkan secara optimal serta mendapatkan ilmu yang berharga bagi siapa pun yang membutuhkannya. Amin Allahuma Amin.

Wassalamu'alaikum.Wr.Wb.

Penulis

Hafid Aditiawan

DAFTAR ISI

Halaman Judul

Halaman Pengesahan…….....i

Halaman Motto…….....ii

Halaman Persembahan……...iii

Kata Pengantar……...iv

Daftar Isi……..viii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah……..1

B. Rumusan Masalah……...8

C. Tujuan Penelitian…….9

D. Tinjauan Pustaka…….9

E. Metode Penelitian……..24

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG KONSTITUSI, DEMOKRASI, PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG, DAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG

A. Negara Hukum, Konstitusi, Demokrasi, dan Pembentukan Undang-Undang……...27

1. Teori Negara Hukum……27

2. Teori Konstitusi……31

3. Teori Demokrasi dan Pembentukan Undang-Undang…….45

a. Teori Demokrasi…….45

b. Teori Pembentukan Undang-Undang…….61

4. Teori Materi Muatan Undang-Undang…….72

B. Politik Hukum Di Indonesia……...78

1. Pengertian Politik Hukum……78

2. Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Dalam Politik Hukum Indonesia……..79

3. Pengaruh Politik Terhadap Karakter Produk Hukum……..83

C. Presiden……..89

1. Pengertian Presiden…….....89

2. Fungsi Presiden……90

3. Tugas dan Wewenang Presiden……...91

4. Hak dan Kewajiban Presiden……...95

D. Dewan Perwakilan Rakyat…….96

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat…….92

2. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat……...99

3. Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat……104

E. Mahakamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia……..111

1. Kedudukan, Tugas dan Wewenang Mahkamah Konstitusi...111

2. Hak dan Kewajiban Mahkamah Konstitusi.....117

F. Teori Pengujian Undang-Undang……....121

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Mahkamah Konstitusi dapat memerintahkan kepada DPR dan Presiden membentuk Undang-Undang sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi…….128

1. Pertimabangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam pengujian UU No. 27 Tahun 2009 pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012……...128
2. Pertimbangan Hukum Mahkamah Kostitusi dalam Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. No. 35 /PUU-XI/2013……..152

B. Konsekuensi yuridis bagi DPR dan Presiden jika tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi dan pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD……....170

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan……..……193

B. Saran…….....194

DAFTAR PUSTAKA

Abstrak

Studi ini bertujuan untuk mengetahui kondisi objektif pembentukan undang-undang atas perintah mahkamah konstitusi (Studi Terhadap Undang-undang No.17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD). Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Apakah Mahkamah Konstitusi dapat memerintahkan membentuk Undang-Undang akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi?; Adakah konsekuensi yuridis bagi DPR dan Presiden jika tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD?. Penelitian ini termasuk tipologi penelitian Hukum Pustaka, Studi ini dimaksudkan untuk mengumpulkan atau memahami data-data skunder dengan berpijak pada berbagai literatur dan dokumen yang berkaitan dengan obyek penelitian, Analisis yang dilakukan secara deskriptif kualitaif, di mana sumber data yang berupa bahan hukum tersebut dikumpulkan dan disusun secara sistematis untuk dianalisis kemudian menafsirkannya dan penarikan kesimpulan. Hasil studi ini menunjukkan pembentukan Undang-Undang atas perintah mahkamah konstitusi (Studi Terhadap Undang-undang No.17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD). Mahkamah Konstitusi tidak dapat memerintahkan kepada DPR maupun Pesiden akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang secara tergas menyatakan suatu norma pasal dan atau ayat dan atau frasa tertentu dalam undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, tetapi sudah merupakan kewajiban DPR maupun Presiden untuk membentuk/ menyusun undang-undang baru akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang secara tergas menyatakan suatu norma pasal dan atau ayat dan atau frasa tertentu dalam undang-undang bertentangan dengan UUD 1945. Tidak ada konsekuensi yuridis normatif yang mengikat DPR maupun Presiden apabila tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (dalam hal ini apabila tidak memperimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi maka UU No.17 Tahun 2014 dapat dibatalkan atau batal demi hukum), tetapi apabila DPR maupun Presiden tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 maka Presiden dan DPR telah melakukan pelanggaran ketentuan norma dalam Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 12 Tahun 2011. Bahwa berdasarkan landasan filosofis pembentukan UU No. 17 Tahun 2014 dalam Penjelasan undang-undang tersebut menyatakan bahwa penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 didasarkan pada materi muatan baru yang telah melebihi 50% (lima puluh persen) dari substansi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tersebut.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun1945 (untuk selanjutnya disingkat ”UUD 1945”) mengamanatkan bahwa negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat yang dalam pelaksanaannya menganut prinsip kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/ perwakilan, perlu diwujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta dapat menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat, termasuk kepentingan daerah, agar sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangasa dan bernegara.[1]

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan termasuk lembaga permusyawaratan/perwakilan, yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Perubahan dimaksud bertujuan mewujudkan lembaga permusyawaratan/ perwakilan yang lebih demokratis, efektif, dan akuntabel. Undang-Undang Nomor 27 Tahun

[1] UU No. 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur keempat lembaga tersebut, pada dasarnya sudah membuat pengaturan menuju terwujudnya lembaga permusyawaratan/perwakilan yang demokratis, efektif, dan akuntabel. Akan tetapi, sejak Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diundangkan, masih terdapat beberapa hal yang dipandang perlu untuk ditata kembali melalui penggantian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 didasarkan pada materi muatan baru yang telah melebihi 50% (lima puluh persen) dari substansi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tersebut.[2]

Indonesia adalah negara hukum (*Rechtssstaat*) bukan negara kekuasaan (*Machtstaat*). Didalamnya terkandung makna adanya pengakuan terhadap supremasi hukum dan konstitusi, prinsip pemisahan dan kekuasaan menurut sistem konstitusional,adanya jaminan hak-hak azasi manusia, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara di dalam hukum, serta menjamin keadilan setiap orang termasuk penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.[3]

---

[2] *Ibid*

[3] Megawati dan Ali Murtopo, *Parlemen Bikameral Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Evaluasi*, (Yogyakarta: UAD Press, 2006), hlm.26

Hukum merupakan produk politik sehingga karekter setiap produk hukum akan sangat ditentukan atau diwarnai oleh imbangan kekuatan atau konfigurasi politik yang melahirkannya. Asumsi ini dipilih berdasarkan kenyataan bahwa setiap produk hukum merupakan produk keputusan politik sehingga hukum dapat dilihat sebagai kristalisai dari pemikiran politik yang saling berinteraksi di lapangan para politisi.[4]

Dalam mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, maka negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan, dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[5] Pembangunan hukum di Indonesia sudah berlangsung cukup lama, yang mana sampai saat ini belum dilakukan evaluasi secara mendasar dan menyeluruh terhadap model hukum yang dibentuk sebagai sarana pembaharuan masyarakat dan menciptakan keadilan serta kepastian hukum. Akibatnya, hukum yang dihasilkan lebih banyak berjalan tidak efektif, karena hukum tersebut dirasa oleh masyarakat tidak mencerminkan aspirasi rakyat. Berbagai faktor memengaruhi produk hukum di Indonesia dianggap lebih bersifat represif (menindas) dibandingkan responsif. Romli Atmasasmita, berpendapat bahwa bahwa proses legislasi dengan produk perundang-

[4] Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 4

[5] Konsiderans huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

undangan bukanlah proses yang steril dari kepentingan politik karena ia merupakan proses politik. Bahkan implementasi perundang-undangan tersebut dikenal dengan sebutan "penegakan hukum" atau "*law enforcement*", juga tidaklah selalu steril dari pengaruh politik.[6]

Pengaruh politik dalam pembentukan hukum tampak jelas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat terelakkan dari pengaruh politik, yang akhirnya berdampak pada substansi peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah.[7] Menurut Pasal 1 Angka 1 UU No. 12 Tahun 2011, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah:

> "Pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan".

Peraturan Perundang-undangan merupakan bagian dari hukum dan memiliki nilai yang *urgen* bagi perkembangan sistem hukum Indonesia kedepannya. Adapun yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah:

> "Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan".

---

[6] Romli Atmasasmita, *Moral dan Etika Pembangunan Hukum Nasional: Reorientasi Politik Perundang-undangan,* sebagaimana dikutip oleh, Delfina Gusman, *Problematika Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, dikutip dari, *http://fhuk.unand.ac.id/artikel/29/problematika-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-di-indonesia.html*

[7] Delfina Gusman, *Problematika Dalam Pembentukan ……., Ibid*

Berbagai jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia yang terdapat dalam Pasal 7 UU No 12 Tahun 2011, dalam praktiknya pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut belum mencerminkan secara optimal landasan, asas, dan proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, sehingga produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan banyak memunculkan permasalahan kedepannya khususnya permasalahan penegakan hukum. Bahkan, tidak dapat dinafikan peraturan perundang-undangan yang telah disahkan dan diundangkan dimintakan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, baik uji yang bersifat formil maupun uji yang bersifat materil.[8]

Pemerintah sebagai lembaga resmi yang diberi kewenangan oleh UUD 1945 untuk membentuk undang-undang harus komprehensif melihat permasalahan atau problematika pembentukan peraturan perundang-undangan yang berulang kali berada pada titik permasalahan yang sama. Bagaimanapun pemerintah memiliki tanggung jawab besar dalam melindungi hak asasi manusia umumnya, hak asasi warga negaranya secara khusus. Besar harapan warga negaranya untuk terciptanya rasa keadilan di tengah-tengah kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga masyarakat tunduk secara sukarela terhadap aturan yang dibuat oleh penguasa. Justru, penundukan diri secara sukarela, jangan menjadikan penguasa untuk berbuat sewenang-wenang, terutama dalam hal membuat

[8] *Ibid*

aturan yang mengatur warganya. Pemerintah yang dimaksud dalam hal ini adalah pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh lembaga negara yang ada di Indonesia bukan hanya lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif, tetapi juga meliputi lembaga negara bantu (*auxiliary body*). Masing-masing lembaga negara dapat membentuk peraturan dan diakui sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan, sebagaimana jenis peraturan perundang-undangan tersebut telah diatur pada Pasal 7 ayat (1) dan Pasal 8 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.[9] Selanjutnya dalam Pasal 9 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bahwa "*Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi*". Kemudian dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 beserta penjelasannya menyatakan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang- Undang berisi:

a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
d. **tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi;** dan/atau
   Yang dimaksud dengan "tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi" terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[9] *Ibid*

e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 12 Tahun 2011 dilakukan oleh DPR atau Presiden untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum. (Pasal 10 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011). Selanjutnya dalam Pasal 23 ayat (1) huruf b UU No. 12 Tahun 2011. Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang salah satunya adalah "**akibat putusan Mahkamah Konstitusi**".

Penggantian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 terutama dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan perkembangan ketatatanegaraan, seperti dalam pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang membatalkan beberapa ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang. Perkembangan lainnya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 /PUU-XI/2013 tentang Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang mengurangi kewenangan DPR dalam pembahasan APBN.[10]

[10] Penjelasan UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Berdasarkan pertanyaan yang paling mendasar berkaitan dengan hal yang melatarbelakangi apakah Mahkamah Konstitusi dapat memerintahkan kepada DPR dan Presiden membentuk Undang-Undang sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan adakah konsekuensi yuridis bagi DPR dan Presiden jika tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi dan pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, kedua hal tersebut perlu untuk ditelusuri secara sistematis sehingga ditemukan esensi yang mendalam. Pentingnya penelusuran secara sistematis berdasarkan analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 yang menjadi salah satu latar belakang dibentuknya UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dengan mengkaji kajian secara filosofis, teoritis dan dogmatik menjadi alasan disusunnya TESIS ini dengan judul: "PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG ATAS PERINTAH MAHKAMAH KONSTITUSI (Studi Terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD)"

B. Rumusan Masalah

1. Apakah Mahkamah Konstitusi dapat memerintahkan membentuk Undang-Undang akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi?

2. Adakah konsekuensi yuridis bagi DPR dan Presiden jika tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pembentukan Undnag-Undang akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi
2. Untuk mengetahui konsekuensi yuridis bagi DPR dan Presiden jika tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

D. Tinjauan Pustaka

a. Teori Konstitusi

Secara terminologis konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan tertentu ketatanegaraan (undang-undang dasar, dan lain sebagainya); undang-undang dasar suatu negara.[11]

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis "*constituer*" yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.[12]

---

[11] *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional RI, (Jakarta: Balai Pustaka, 2001), hlm.590

Konstitusi dengan istilah lain *Constitution* atau *Verfasung* dibedakan dari Undang-Undang Dasar atau *Grundgesetz*. Karena suatu kekhilafan pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara modern, maka pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan undang-undang dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh faham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh faham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-Undang Dasar.[13]

Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *Constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi.[14] Pengertian konstitusi, dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan pengertian Undang-undang Dasar. Bagi para sarjana ilmu politik istilah *Constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak

---

[12] Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, sebagaimana dikutip oleh, Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm.7

[13] Moh. Kusnardi dan Haramily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Sinar Bakti, 1988), hlm.64

[14] Sri Soemantri M, *Susunan Ketatanegaraan menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesiai*, sebagaimana dikutip oleh, Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Loc.Cit*

tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.[15]

Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti "bersama dengan...", sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti "membuat sesuatu agar berdiriatau mendirikan / menetapkan". Dengan demikian bentuk tunggal (*constutio*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constitusiones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.[16]

Ada beberapa pengertian mengenai konstitusi diantaranya adalah pengertian yang diberikan menurut James Bryce yaitu *constitution is a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted*. Suatu konstitusi setidaknya mengatur mengenai berbagai institusi kekuasaan yang ada dalam negara, kekuasaan yang dimiliki oleh institusi-institusi tersebut, dan dalam cara seperti apa kekuasaan tersebut dijalankan. Dengan demikian secara sederhana yang menjadi objek dalam konstitusi adalah pembatasan terhadap tindakan pemerintah, hal ini ditujukan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negara dan menjabarkan bagaimana kedaulatan itu dijalankan. Mengenai peranan konstitusi dalam negara, C.F Strong mengibaratkan konstitusi sebagai

[15] *Ibid*

[16] Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*, sebagaimana dikutip oleh, Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm.8

tubuh manusia dan negara serta badan politik sebagai organ dari tubuh. Organ tubuh akan bekerja secara harmonis apabila tubuh dalam keadaan sehat dan sebaliknya. Negara ataupun badan-badan politik akan bekerja sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Berdasarkan pengertian dan peranan konstitusi dalam negara tersebut maka yang dimaksud dengan konsep konstitusionalisme adalah konsep mengenai supremasi konstitusi. Adnan Buyung Nasution menyatakan bahwa konstitusi merupakan aturan main tertinggi dalam negara yang wajib dipatuhi baik oleh pemegang kekuasaan dalam negara maupun oleh setiap warga negara. Louis Henkin menyatakan bahwa konstitusionalisme memiliki elemen-elemen sebagai berikut:[17]

1. Pemerintah berdasarkan konstitusi (*government according to the constitution*);
2. Pemisahan kekuasaan (*separation of power*);
3. Kedaulatan rakyat dan pemerintahan yang demokratis (*sovereignty of the people and democratic government*);
4. Review atas konstitusi (*constitutional review*);
5. Independensi kekuasaan kehakiman (*independent judiciary*);
6. Pemerintah yang dibatasi oleh hak-hak individu (*limited government subject to a bill of individual rights*);
7. Pengawasan atas kepolisian (*controlling the police*);
8. Kontrol sipil atas militer (*civilian control of the military*); and
9. Kekuasaan negara yang dibatasi oleh konstitusi (*no state power, or very limited and strictly circumscribed state power, to suspend the operation of some parts of, or the entire, constitution*)

[17] Rusma Dwiyana, *Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balance System*, Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara. hlm.3 dikutip dari, *rusmadwiyana.files.wordpress.com/.../rusma-konst...*

Kesembilan elemen dari konstitusi tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua yang berkaitan dengan fungsi konstitusi sebagai berikut:[18]

1. Membagi kekuasaan dalam negara yakni antar cabang kekuasaan negara (terutama kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif) sehingga terwujud *sistem checks and balances* dalam penyelenggaraan negara.
2. Membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa dalam negara. Pembatasan kekuasaan itu mencakup dua hal: isi kekuasaan dan waktu pelaksanaan kekuasaan. Pembatasan isi kekuasaan mengandung arti bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara.

UUD 1945 termasuk konstitusi yang rigid, konstitusi tertulis dalam arti dituangkan dalam dokumen, konstitusi yang menganut sistem pemerintahan campuran. Karena dalam UUD 1945 di samping mengatur ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, juga mengatur beberapa ciri pemerintahan parlemen. Di sinilah keunikan negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.[19]

b. Sistem Pemerintahan

Bentuk negara Indonesia yang berbentuk republik serta sistem pemerintahan yang presidensial membuat adanya sebuah kekhususan dari segi kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam hal bentuk negaranya republik membuat jabatan kepala negara dipegang oleh seorang presiden, sedangkan sistem pemerintahan yang presidensial membuat seorang presiden mempunyai peran ganda yakni sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dampak dari rangkap jabatan tersebut, membuat adanya

[18] Harun Nasution, *Islam Ditinjau Dari Berbagai Aspek*, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 3

[19] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm.29

ketumpang tindihan tugas dan kewenangan presiden Indonesia dimana seorang presiden dapat menjalankan peran ganda sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan di waktu yang hampir secara bersamaan. Pengaturan antara jabatan presiden sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan sering kali menjadi kabur, karena tidak ada sebuh kejelasan dalam konstitusi kapan presiden melaksanakan tugas dan kewenangan sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan. Penggunaan tugas dan kewenangan presiden sebagai kepala negara yakni simbol resmi negara Indonesia serta memiliki sebuah kekuasaan yang bersifat mutlak dan tidak memerlukan persetujuan lembaga tinggi negara, serta tindakan-tindakan yang serimonial nantinya akan secara eksplisit nampak dalam Undang-Undang Dasar 1945. Di sisi lain, posisi presiden sebagai kepala pemerintahan nantinya berbagai kebijakan serta tindakan dan juga tugas dan kewenangan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 akan menunjukkan presiden dalam menjalankan roda pemerintahan melakukan kerjasama dengan lembaga tinggi negara yang lain dalam merumuskan segala sesuatunya serta pengambilan kebijakan. Hal tersebut akan nampak dalam klasifikasi tabel yang akan disajikan, mengenai tugas dan kewenangan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.[20]

Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Tugas Presiden adalah menjalankan pemerintahannya sesuai secara

[20] Dikutip dari, *http://mohammad-darry-fisip12.web.unair.ac.id/artikel_detail-112013-Kajian%20Kepresidenan-Tugas%20dan%20Wewenang%20Presiden%20Republik%20Indonesia.html*

konstitusional. Adalah tugas Presiden juga untuk memastikan apakah jajaran pemerintahannya temasuk kepolisian dan kejaksaan telah patuh kepada UUD dan UU itu. Fungsi Presiden : Presiden sebagai Kepala Negara dikarenakan Presiden memegang kekuasan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain, menyatakan keadaan bahaya, Presiden mengangkat Duta dan Konsul, Presiden menerima Duta negara lain, Presiden memberi grasi, amnesti,abolisi dan rehabilitasi, memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan. (vide. Pasal 10, 11, 12, 13, 14, 15 UUD 1945). [21]

Terdapat tiga fungsi utama DPR di samping hak dari DPR sebagai institusi maupun personal anggotanya. Ketiga fungsi utama tersebut adalah Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran, dan Fungsi Pengawasan sesuai dengan isi Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pada hakikatnya ketiga fungsi DPR memiliki hubungan yang erat dan ketiga fungsi ini selalu bersentuhan dengan fungsi yang lainnya, misalnya ketika DPR menghasilkan Undang-Undang yang kemudian disetujui bersama dengan Presiden, maka DPR harus mengadakan pengawasan terhadap pengeksekusian produk Undang-Undang oleh lembaga Eksekutif yakni Presiden. Mengenai fungsi pengawasan dan anggaran, bahwa pelaksanaan fungsi anggaran oleh DPR tentunya secara bersama-sama menjalankan

[21] Dikutip dari, *http://bramfikma.blogspot.com/2013/08/fungsi-bpk-dpr-presiden-dpr-dpd-wapres.html*

pula fungsi pengawasan dimana di dalamnya harus terdapat sistem *checks and balances*. Selain ketiga fungsi di atas, secara konstitusional DPR memiliki hak yang melekat kepadanya. Dalam ketentuan UUD 1945 dimana yang menjadi hak Dewan Perwakilan Rakyat adalah Hak Interpelasi, Hak Angket, dan Hak Menyatakan Pendapat, sesuai dengan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945. Ketiga hak ini biasanya memiliki korelasi erat dengan fungsi pengawasannya yang melekat pada Lembaga Perwakilan Rakyat, yang tentunya ditujukan kepada Lembaga Kepresidenan. Hak angket sendiri dapat bermula ketika digunakannya hak interpelasi (bertanya) kepada Pemerintah (Presiden) mengenai kebijakan-kebijakan yang dilakukan. Hak interpelasi dapat mucul sebagai respon dari kebijakan pemerintah pada bidang-bidang yang cukup strategis atau dengan kata lain memberikan implikasi yang luas terhadap pelaksanaan negara dan juga mempunyai dampak luas terhadap kehidupan bermasyarakat. Terkait dengan fungsi dan hak DPR, bahwa mengenai ketentuan pelaksanaannya, diatur secara jelas dalam Undang-Undang Susduk dan Peraturan Tata Tertib DPR. Untuk mengoptimalisasikan pelaksanaan fungsi dan hak DPR diperlukan adanya upaya yang maksimal agar setiap pelaksanaan tidak dipersoalkan dengan teknis prosedural. Pengaturan secara rinci dan tegas dalam UU tentang Susduk dan Peraturan Tata Tertib akan menjamin transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi dan hak DPR.[22]

[22] *Ibid*

Secara teoritis, keberadaan Mahkamah Konstitusi baru diintrodusir pertama kali pada tahun 1919 oleh pakar hukum asal Austria, Hans Kelsen (1881-1973). Hans Kelsel menyatakan bahwa pelaksanaan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak, dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini tidak konstitusional. Untuk itu perlu diadakan organ khusus yang disebut Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*).[23] Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan ketentuan tersebut, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi adalah suatu lembaga peradilan, sebagai cabang kekuasaan yudikatif, yang mengadili perkara-perkara tertentu yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan UUD 1945. Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d UU 24 Tahun 2003, kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah

[23] *Dikutip dari, http://id.wikipedia.org/wiki/Mahkamah_Konstitusi_Republik_Indonesia*

menguji undang-undang terhadap UUD 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; memutus pembubaran partai politik; dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan (5) dan Pasal 24C ayat (2) UUD 1945 yang ditegaskan lagi oleh Pasal 10 ayat (2) UU 24 Tahun 2003, kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan keputusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.[24]

Dalam pembukaan UUD 1945 tersirat suatu makna, bahwa negara Republik Indonesia yang berdiri pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah negara yang berdasar atas hukum *(Rechtsstaat)* dalam arti negara pengurus *(Verzorgingsstaat)*. Pengembangan ilmu di bidang perundang-undangan dapat mendorong fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan yang sangat diperlukan kehadirannya, oleh karena negara yang berdasarkan hukum modern tujuan utamanya dari pembentukan perundang-undangan bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, akan tetapi tujuan utama perundang-undangan itu adalah menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat. Perbedaan antara kodifikasi dan modifikasi telah nampak jelas. Peraturan

[24] *Ibid*

perundang-undangan secara kodifikasi yaitu penyusunan dan penetapan perundang-undang secara sistematis mengenai bidang hukum yang agak luas dan dikumpulkan dalam suatu kitab. Bentuk hukum ini diperbaharui, namun isinya diambilkan dari hukum yang sudah ada, otomatis dengan perubahan dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin cepat hanya akan menyebabkan hukum selalu berjalan di belakang dan akan ketinggalan zaman. Sedangkan modifikasi adalah peraturan perundang-undangan yang menetapkan peraturan-peraturan baru dan yang mengubah hubungan-hubungan sosial. Dalam penerapannya, baik dengan kodifikasi maupun modifikasi terdapat berbagai keuntungan dan kerugian. Apabila dipakai cara kodifikasi, seseorang akan dengan mudah menemukan peraturan mengenai suatu bidang hukum, karena terkumpul dalam suatu kitab undang-undang. Selain itu akan mudah diterima oleh masyarakat karena di dalamnya terdapat nilai-nilai yang telah mengendap dalam masyarakat. Kerugiannya adalah bahwa dalam pembentukannya memerlukan waktu yang lama (dan sering ketinggalan zaman), selain itu kodifikasi akan sulit melakukan perubahan prinsipil hukum itu. Dalam modifikasi terdapat keuntungan, antara lain bahwa pembentukannya tidak memakan waktu yang lama, dan hukum akan selalu berada di depan walaupun kadang-kadang hukum yang dirumuskan kurang sesuai dengan kehendak masyarakat.[25]

[25] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm.2

Dalam mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, maka negara berkewajiban melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[26] Pembentukan pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku, dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan.

John Austin menyatakan, *Law is a command of the Lawgiver* (hukum adalah perintah dari penguasa), dalam arti perintah dari mereka yang memiliki kekuasaan tertinggi atau yang memegang kedaulatan.[27] Perdebatan mengenai hububngan hukum dan politik memiliki akar sejarah panjang dalam ilmu hukum. Bagi kalangan penganut aliran *positivisme* hukum seperti John Austin, hukum adalah tidak lain dari produk politik atau kekuasaan. Pada sisi lain, pandangan berbeda datang dari kalangan aliran sejarah dalam ilmu hukum, yang melihat hukum tidak dari dogmatika hukum dan undang-undang semata, akan tetapi dari kenyataan-kenyataan sosial yang ada dalam masyarakat dan berpandangan bahwa hukum itu tergantung pada penerimaan umum dalam masyarakat dan

[26] Konsiderans huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

[27] Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis,* (Jakarta: Gunung Agung, 2002), hlm.58

setiap kelompok menciptakan hukum yang hidup.[28] Menurut Daniel S. Lev, yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik. Yaitu bahwa hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, defenisi kekuasaan, evolusi idiologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya. Walaupun kemudian proses hukum yang dimaksud tersebut di atas tidak diidentikan dengan maksud pembentukan hukum, namun dalam prateknya seringkali proses dan dinamika pembentukan hukum mengalami hal yang sama, yakni konsepsi dan struktur kekuasaan politiklah yang berlaku di tengah masyarakat yang sangat menentukan terbentuknya suatu produk hukum. Maka, untuk memahami hubungan antara politik dan hukum di negara mana pun, perlu dipelajari latar belakang kebudayaan, ekonomi, kekuatan politik di dalam masyarakat, keadaan lembaga negara, dan struktur sosialnya, selain institusi hukumnya sendiri.[29]

Di luar kekuatan-kekuatan politik yang duduk dalam institusi-instusi politik, terdapat kekuatan-kekuatan lainnya yang memberikan kontribusi dan mempengaruhi produk hukum yang dilahirkan oleh institusi-institusi politik. Kekuatan tersebut berbagai kelompok kepentingan yang dijamin dan diakui keberadaan dan perannya menurut ketentuan hukum sebagai negara yang menganut sistem demokrasi, seperti

---

[28] Hamdan Zoelva, *Hukum dan Politik Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Dikutip dari, *http://hamdanzoelva.wordpress.com/2008/02/20/hukum-dan-politik-hukum-indonesia.html*

[29] Daniel S. Lev, *Hukum Dan Politik di Indonesia, Kesinambungan dan Perubahan*, (Jakarta: LP3S, 1990), hlm. xii

kalangan pengusaha, tokoh ilmuwan, kelompok organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, tokoh agama, lembaga swadaya masyarakat dan lain-lain.[30]

Politik hukum secara sederhana dapat dirumuskan sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik itu mempengaruhi dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada di belakang pembuat dan penegak hukum itu. Disini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat *das solen*, melainkan harus dipandang sebagai subsistem yang dalam kenyataan (*das sein*) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penegakannya.[31]

Ruang lingkup atau wilayah kajian (*domain*) disiplin politik hukum meliputi aspek lembaga kenegaraan pembuat politik hukum, letak politik hukum dan faktor (internal dan eksternal) yang mempengaruhi pembentukan politik hukum suatu negara. Politik hukum menganut prinsip *double movement* yaitu selain sebagai kerangka pikir merumuskan kebijakan dalam bidang hukum (*legal policy*) oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang dan juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk

---

[30] Walter Lippman, *Filsafat Publik,* Terjemahan dari buku aslinya yang berjudul *"The Publik Philosophy",* oleh A. Rahman Zainuddin, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999), hlm. 21

[31] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 10

hukum yang telah diundangkan berdasarkan *legal policy* tersebut. Secara rinci ruang lingkup politik hukum adalah:[32]

a. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggarakan negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
b. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
c. Penyelenggaraan negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
d. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
e. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum baik yang akan, sedang dan telah ditetapkan;
f. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi dari politik hukum suatu negara.

Dalam hal ini, politik hukum secara umum bermanfaat untuk mengetahui bagaimana proses-proses yang tercakup dalam enam point diatas yang bersifat integral agar dapat menghasilkan sebuah *legal policy* yang sesuai dengan kebutuhan dan rasa keadilan masyarakat agar tidak memicu gerakan sosial yang berimplikasi pada konflik-konflis sosial yang berkepanjangan.[33] Jika hukum diartikan sebagai "alat" untuk meraih cita-cita dan mencapai tujuan, maka politik hukum diartikan sebagai arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa. Dangan kata lain, politik hukum adalah upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian cita-cita dan tujuan.[34] Dan jika seseorang menggunakan *das sollen* adanya hukum sebagai dasar

[32] Dikutip dari, *http:// sudut-sepi-blogspot.com/2012/05/tinjauan-umum-politik-hukum-indonesia.html*
[33] *Ibid*
[34] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm.30

mencari kebenaran ilmiah dan memberi arti hukum di luar undang-undang maka pernyataan "politik merupakan produk hukum" tentu tidak benar. Mungkin yang benar "politik merupakan produk hukum." Bahkan bias saja keduanya tidak benar jika dipergunakan asumsi tentang interdeterminasi antara hukum dan politik. Di dalam asumsi yang disebutkan terakhir ini dikatakan bahwa hukum dan politik saling mempengaruhi, tidak ada yang lebih unggl.jika politik diartikan sebagai kekuasaan maka dari asumsi yang terakhir ini bias lahir pernyataan seperti yang sering dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, bahwa, "politik dan hukum itu interdeterminan," sebab "politik tanpa hukum zalim, sedangkan hukum tanpa politik itu lumpu."[35] Oleh karenanya, maka demi tegaknya hukum dan demi terlaksananya cita-cita negara hukum dan demokrasi yang selarasa dengan cita-cita dan tujuan reformasi maka penyelenggara Negara Indonesia harus sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusi yang telah ditetapkan, sehingga tegaknya hukum dan kepastian hukum dalam menuju kepada keadilan hukum oleh rakyat dapat dirasakan.[36]

E. Metode Penelitian

1. Objek penelitian

    a. Tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang memerintahkan dibentuknya Undang-Undang.

[35] Moh. Mahfud MD, *Politik …….*, *Op.Cit*, hlm. 5

[36] Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm.281

2. Sumber Data

   Adapun sumber data dalam penelitian ini terdiri dari:

   a. Sumber data sekunder, yang terdiri dari:

      - Bahan Hukum Primer yaitu peraturan perundang-undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35 /PUU-XI/2013.
      - Bahan hukum Sekunder yaitu buku-buku, makalah dan situs-situs internet yang berhubungan dengan penelitian.
      - Bahan hukum tertier yaitu kamus.

3. Tekhnik Pengumpulan Data

   a. Studi pustaka

      Peneliti mengumpulkan data-data yang berupa literatur seperti peraturan perundang-undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35 /PUU-XI/2013.

   b. Dokumentasi

      Peneliti mengumpulkan beberapa bahan hukum yang berupa dokumentasi seperti tetapi tidak terbatas pada Risalah Sidang Undang-Undang No. 17 Tahun 2014.

4. Metode Pendekatan

   Yuridis normatif dan Risalah Kasus. Yuridis normatif dan pendekatan kasus mengkaji dasar pertimbangan hukum adalah metode pendekatan dengan menekankan pembahasan pada teori-teori hukum, dimana

proses penyelidikanya meninjau dan membahas obyek dengan menitikberatkan pada aspek-aspek yuridis, kemudian disesuaikan dengan pertimbangan hukum yang dijadikan dasar pertimbangan hukm Presiden dan DPR dalam membentuk Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Tinjauannya dilakukan dengan berpegang pada metode dogmatik. Di dalam hal ini yang perlu diperhatikan ialah adanyaperkembangandalam ilmu hukum positif, sehingga terdapat pemisahan yang jelas antara ilmu hukum positif yang praktis dengan ilmu hukum positif teoritis.[37]

Sebagai konsekuensi pendekatan Yuridis Normatif maka penelitian ini akan mengelaborasi secara kompehensif hasil sidang Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35 /PUU-XI/2013.[38]

5. Analisis Data

Analisis data dilakukan dengan cara deskriptif kualitatif deduktif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif dengan langkah-langkah mengklasifikasi sesuai dengan permasalahan penelitian, hasil klasifikasi data selanjutnya di sistematiskan dan data yang telah disistematiskan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar konvergensi dalam mengambil konklusi.

---

[37] Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 2008), hlm. 92

[38] Pendekatan Perundang-undangan (*StatuteApproach*) dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan,dikutip dari, Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum, (*Jakarta: Kencana, 2011), hlm.93

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KONSTITUSI, DEMOKRASI, PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG, DAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG

A. Negara Hukum, Konstitusi, Demokrasi, Pembentukan Undang-Undang

1. Teori Negara Hukum

Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum" Negara hukum damasked adalah negara yang menegakkan supermasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.[39]

Berdasarkan uraian di atas yang dimaksud dengan Negara Hukum ialah negara berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Keadilian merupakan syarat bagi terciptanya kebahagiaan hidup untuk warga negaranya, dan sebagai dasar dari pada keadilan itu perlu diajarkan rasa susila kepada setiap manusia agar ia menjadi warga negara yang baik. Demikian pula peraturan hukum itu mencerminkan keadilan bagi pergaulan bagi hidup antar warga negaranya.[40]

Gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia mengintroduksi konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang dibuat

---

[39] Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945* (Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan ayat), (Jakarta: Sekertaris Jendral MPR RI, 2010), hlm.46

[40] Moh. Kusnardi dan Haramily Ibrahim, *Op.Cit*, hlm.153

diusia tuanya, sementara itu dalam dua tulisan pertama, *Politeia* dan *Politicous,* belum muncul istilah negara hukum. Dalam *Nomoi,* Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang balk ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang balk. Dalam bukunya *Politicous* yang dihasilkan dalam penghujung hidupnya, Plato (429-347 S.M) menguraikan bentuk-bentuk pemerintahan yang mungkin dijalankan. Pada dasarnya, ada dua macam pemerintahan yang dapat diselenggarakan; pemerintahan yang dibentuk melalui jalan hukum, dan pemerintahan yang terbentuk tidak melalui jalan hukum.[41]

Gagasan Plato tentang negara hukum ini semakin tegas ketika didukung oleh muridnya, aristoteles, yang menulisnya dalam buku *Politics.* Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum. Menurutnya ada tiga unsur pemerintahan yang berkonstitusi, yaitu:[42]

1. Pemerintahan yang dilaksanakan oleh kepentingan umum,
2. Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi.
3. Pemerintahan yang berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan tekanan yang dilaksanakan secara despotik (otoriter).

[41] Budiono Kusumahamidjojo, *Filsafat Hukum; Problematika Ketertiban Yang Adil,* (Jakarta: Grasindo, 2004), hlm.36-37

[42] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Press, 2010), hlm.2

Aristoteles yang memerintah dalam negara bukanlah manusia sebenarnya, melainkan fikiran yang adil, sedangkan penguasa sebenarnya hanya pemegang hukum dan keseimbangan saja dan secara filosofis ditegaskan bahwa, cabang-cabang pengetahuan lainnya, politik harus mempertimbangkan bukan hanya yang ideal, tetapi juga berbagai masalah aktual, yaitu konstitusi terbaik yang mana yang dapat dipraktikkan dalam keadaan tertentu: alat-alat apa yang terbaik untuk mempertahankan kosntitusi-konstitusi aktual: yang mana konstitusi rata-rata yang terbaik untuk mayoritas kota: apa perbedaan varietas tipe-tipe kosntitusi yang utama, dan khususnya demokrasi dan oligarki. Politik juga harus mempertimbangkan nukan hanya konstitusi-konstitusi, tetapi juga hukum-hukum, dan hubungan yang tepat antara hukum-hukum dengan konstitusi-konstitusi.[43]

Lahirnya konsep negara hukum yang dikemukakan oleh F.J. Stahl adalah konsep pemikiran negara hukum Eropa Kontinental atau yang dipraktekkan di negara-negara Eropa Kontinental (*Civil Law*). Adapun konsep pemikiran negara hukum yang berkembang di negara-negara Anglo-Saxon yang dipelopori oleh A.V. Decey (dari inggris) dengan prinsip rule of law. Konsep negara hukum tersebut memenuhi 3 (tiga) unsur utama:[44]

1. Supermasi aturan-aturan hukum *(Supremacy of the law)*, yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang *(Absence of*

[43] Moh. Kusnardi dan Haramily Ibrahim, *Loc.Cit*

[44] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm.57-58.

arbitrary power), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum ;

2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum *(Equality before the law),* Dalil ini berlaku balk untuk orang biasa maupun untuk pejabat ;
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di Negara lain dengan Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Dalam perkembangannya[45] konsepsi negara hukum tersebut kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat diantaranya:

1. Sistem pemerintahan yang didasarkan atas kedaulatan rakyat ;
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara);
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan *(Rechterlijke controle)* yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif;

[45] Ridwan HR,*Op.Cit,* hlm.4

6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;'
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

2. Teori Konstitusi

Konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Misi utama pemikiran ini menghendaki pembatasan kekuasaan, karena pada masa sebelumnya kekuasaan nampak sangat luas seolah tanpa batas. Pembatasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui hukum lebih khusus lagi melalui konstitusi.[46]

Hampir dapat dipastikan bahwa negera-negara di dunia umumnya dalam mengatur kehidupan bernegara senantiasa mengacu kepada konstitusi negara tersebut. Negara yang menganut sistem negara hukum dan kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahanya menggunakan konstitusi[47] atau UUD sebagai norma tertinggi di samping norma hukum yang lain. Sekalipun pengertian konstitusi dapat dimaknai secara sempit dan luas, dimana pengertian secara sempit dari konstitusi adalah UUD.

---

[46] Ellydar Chaidar, *Hukum dan Teori Konstitusi*, sebagaimana dikutip oleh, Novendri M. Nggilu, *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang partisipatif dan populis)*, (Yogyakarta: UII Press, 2015), hlm.17

[47] Russel F. Moore, *Modern Constitution*, sebagaimana dikutip oleh, Taufiqurrohman Syahuri, *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 Serta Perbandingannya Dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, sebagaimana dikutip oleh, Novendri M. Nggilu, *Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang partisipatif dan populis)*, (Yogyakarta: UII Press, 2015), hlm.17

Bahwa dalam perkembangannya istilah konstitusi dalam arti sempit tidak menggambarkan seluruh komponen peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis (*legal* dan *non legal*) maupun yang dituangkan dalam suatu dokumen tertentu seperti berlaku di Amerika Serikat.[48]

Konstitusi secara harfiah berarti pembentukan. Kata konstitusi sendiri berasal dari bahasa Perancis yaitu *constituir* yang bermakna membentuk. Dalam bahasa latin, istilah konstitusi merupakan gabungan dua kata yaitu *cume* dan *statuere*. Bentuk tunggalnya *contitutio* yang berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamaknya c*onstitusiones* yang berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.

Ada beberapa pengertian mengenai konstitusi diantaranya adalah pengertian yang diberikan menurut James Bryce yaitu *constitution is a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted*. Suatu konstitusi setidaknya mengatur mengenai berbagai institusi kekuasaan yang ada dalam negara, kekuasaan yang dimiliki oleh institusi-institusi tersebut, dan dalam cara seperti apa kekuasaan tersebut dijalankan. Dengan demikian secara sederhana yang menjadi objek dalam konstitusi adalah pembatasan terhadap tindakan pemerintah, hal ini ditujukan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negara dan menjabarkan bagaimana kedaulatan itu dijalankan. Mengenai peranan konstitusi dalam negara, C.F Strong mengibaratkan konstitusi sebagai

[48] Novendri M. Nggilu, *Hukum dan Teori Konstitusi*, *Ibid*

tubuh manusia dan negara serta badan politik sebagai organ dari tubuh. Organ tubuh akan bekerja secara harmonis apabila tubuh dalam keadaan sehat dan sebaliknya. Negara ataupun badan-badan politik akan bekerja sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Berdasarkan pengertian dan peranan konstitusi dalam negara tersebut maka yang dimaksud dengan konsep konstitusionalisme adalah konsep mengenai supremasi konstitusi.[49]

Linier dengan pengertian kontitusi di atas, secara terminologis konstitusi adalah segala ketentuan dan aturan tertentu ketatanegaraan (undang-undang dasar, dan lain sebagainya); undang-undang dasar suatu negara.[50]

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis "*constituer*" yang berarti membentuk. Pemakaian istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.[51]

Konstitusi dengan istilah lain *Constitution* atau *Verfasung* dibedakan dari Undang-Undang Dasar atau *Grundgesetz*. Karena suatu kekhilafan pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara moderen, maka pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan undang-undang dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh faham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi

---

[49] Rusma Dwiyana, *Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balance System,* Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara. hlm.3

[50] *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Loc.Cit*

[51] Wirjono Projodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia,* sebagaimana dikutip oleh, Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm.7

mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh faham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-Undang Dasar.[52]

Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah *Constitution* yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi.[53] Pengertian konstitusi, dalam praktik dapat berarti lebih luas daripada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan pengertian Undang-undang Dasar. Bagi para sarjan ilmu politik istilah *Constitution* merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.[54]

Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti "bersama dengan...", sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti "membuat sesuatu agar berdiriatau mendirikan / menetapkan". Dengan demikian bentuk tunggal (*constutio*) berarti

---

[52] Moh. Kusnardi dan Haramily Ibrahim, *Loc.Cit*

[53] Sri Soemantri M, *Susunan Ketatanegaraan menurut UUD 1945 dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesiai*, sebagaimana dikutip oleh, Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Loc.Cit*

[54] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm.7

menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constitusiones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.[55]

Adnan Buyung Nasution menyatakan bahwa konstitusi merupakan aturan main tertinggi dalam negara yang wajib dipatuhi baik oleh pemegang kekuasaan dalam negara maupun oleh setiap warga negara. Louis Henkin menyatakan bahwa konstitusionalisme memiliki elemen-elemen sebagai berikut:[56]

10. Pemerintah berdasarkan konstitusi (*government according to the constitution*);
11. Pemisahan kekuasaan (*separation of power*);
12. Kedaulatan rakyat dan pemerintahan yang demokratis (*sovereignty of the people and democratic government*);
13. Riview atas konstitusi (*constitutional review*);
14. Independensi kekuasaan kehakiman (*independent judiciary*);
15. Pemerintah yang dibatasi oleh hak-hak individu (*limited government subject to a bill of individual rights*);
16. Pengawasan atas kepolisian (*controlling the police*);
17. Kontrol sipil atas militer (*civilian control of the military*); and
18. Kekuasaan negara yang dibatasi oleh konstitusi (*no state power, or very limited and strictly circumscribed state power, to suspend the operation of some parts of, or the entire, constitution*)

Kesembilan elemen dari konstitusi tersebut dapat dikelompokkan menjadi dua yang berkaitan dengan fungsi konstitusi sebagai berikut:[57]

3. Membagi kekuasaan dalam negara yakni antar cabang kekuasaan negara (terutama kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif) sehingga terwujud *sistem checks and balances* dalam penyelenggaraan negara.
4. membatasi kekuasaan pemerintah atau penguasa dalam negara. Pembatasan kekuasaan itu mencakup dua hal: isi kekuasaan dan waktu pelaksanaan kekuasaan. Pembatasan isi kekuasaan

[55] Koerniatmanto Soetoprawiro, *Konstitusi: Pengertian dan Perkembangannya*, sebagaimana dikutip oleh, Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Loc.Cit*

[56] Rusma Dwiyana, *Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balance System,* Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara. hlm.3

[57] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm.8

mengandung arti bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara.

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah hukum tertinggi dan tertulis yang mengatur tentang mekanisme penyelenggaraan negara, sebagai kumpulan aturan pembagian kekuasaan negara. Dan membatasi kekuasaan pemerintah sehingga tidak sewenang-wenang.[58]

Menurut K.C. Wheare mengklasifikasi konstitusi sebagai berikut:[59]

1. Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak dalam bentuk tertulis (*written constitution and unwritten constitution*);
2. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible and rigid constitution*)
3. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi derajat tidak derajat tinggi (*supreme and not supreme constitution*)
4. Konstitusi Negara Serikat dan Negara Kesatuan (*Federal and Unitary Constitution*)
5. Konstitusi Pemerintahan Presidensial dan pemerintahan Parlementer (*President Executive and Parliamentary Executive Constitution*)

Ad.1. Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak dalam bentuk tertulis.

Konstitusi memuat suatu aturan pokok (*fundamental*) mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan suatu bangunan besar yang disebut negara. Sendi-sendi itu tentunya harus kokoh, kuat dan tidak mudah runtuh agar bangunan negara tetap tegak berdiri. Ada dua macam konstitusi di dunia, yaitu "Konstitusi Tertulis" (*Written Constitution*) dan "Konstitusi Tidak Tertulis" (*Unwritten Constitution*), ini diartikan seperti halnya "Hukum Tertulis"

[58] Eman Hermawan, *Politik Membela Yang Benar Teori Kritik Dan Nalar*, sebagaimana dikutip oleh, Rahmat Bagja, *Tugas dan Wewenang MPR Sebelum Perubahan UUD 1945*, Skripsi, hlm.41

[59] Mirza Nasution, *Negara dan Konstitusi*, USU digital library, dikutip dari, *http://library.usu.ac.id/downlad/fh/tatanegar-mirza.pdf*

(*geschreven recht*) yang termuat dalam undang-undang dan "Hukum Tidak Tertulis" (*ongeschreven recht*) yang berdasar adat kebiasaan. Amos J. Peaslee menyatakan hampir semua negara di dunia mempunyai konstitusi tertulis, kecuali Inggris dan Kanada, di beberapa negara ada dokumen tetapi tidak disebut konstitusi walaupun sebenarnya materi muatannya tidak berbeda dengan apa yang di negara lain disebut konstitusi. Ivor Jenning menyatakan di negara-negara dengan konstitusi tertulis ada dokumen tertentu yang menentukan:

1. Adanya wewenang dan tata cara bekerja lembaga kenegaraan
2. Adanya ketentuan berbagai hak asasi dari warga negara yang diakui dan dilindungi

Ad.2. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible and rigid constitution*).

Konstitusi fleksibel yaitu konstitusi yang mempunyai ciri-ciri pokok, antara lain:

1. Sifat elastis, artinya dapat disesuaikan dengan mudah
2. Dinyatakan dan dilakukan perubahan adalah mudah seperti mengubah undang-undang

Konstitusi rigid mempunyai ciri-ciri pokok, antara lain:

1. Memiliki tingkat dan derajat yang lebih tinggi dari undang-undang;
2. Hanya dapat diubah dengan tata cara khusus/istimewa

Ad.3. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi derajat tidak derajat tinggi (*Supreme and not supreme constitution*)

Konstitusi derajat tinggi, konstitusi yang mempunyai kedudukan tertinggi dalam negara (tingkatan peraturan perundang-undangan). Konstitusi tidak derajat tinggi adalah konstitusi yang tidak mempunyai kedudukan seperti yang pertama.

Ad.4. Konstitusi Serikat dan Kesatuan (*Federal and Unitary Constitution*)

Bentuk negara akan sangat menentukan konstitusi negara yang bersangkutan. Dalam suatu negara serikat terdapat pembagian kekuasaan antara pemerintah federal (Pusat) dengan negara-negara bagian. Hal itu diatur di dalam konstitusinya. Pembagian kekuasaan seperti itu tidak diatur dalam konstitusi negara kesatuan, karena pada dasarnya semua kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat.

Ad.5. Konstitusi pemerintahan presidensial dan parlementer (*President Executive and Parliamentary Executive Constitution*).

Dalam sistem pemerintahan presidensial terdapat ciri-ciri antara lain:

1. Presiden memiliki kekuasaan nominal sebagai kepala negara, tetapi juga memiliki kedudukan sebagai Kepala Pemerintahan
2. Presiden dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih
3. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan pemilihan umum.
4. Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan Legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan Pemilihan Umum.

Sistem pemerintahan Parlemen memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Kabinet yang dipilih oleh Perdana Menteri dibentuk atau berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen
2. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya, mungkin sebagian adalah anggota parlemen
3. Perdana Menteri bersama Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen
4. Kepala negara dengan saran atau nasihat Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakannya Pemilihan Umum.

Berdasarkan klasifikasi konstitusi diatas UUD 1945 termasuk dalam klasifikasi konstitusi yang rijid, konstitusi tertulis dalam arti dituangkan dalam dokumen, konstitusi drajat tinggi, konstitusi kesatuan, dan yang terakhir termasuk konstitusi yang menganut sistem pemerintahan campuran. Karena dalam UUD 1945 disamping mengatur ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial, juga mengatur beberapa ciri sistem pemerintahan parlementer. Disinilah keunikan negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.[60]

Konstitusi dengan istilah lain *Constitution* atau *Verfsung* dibedakan dari Undang-Undang dasar atau *Grundgesetz*. Karena suatu kekhilafan dalam pandangan orang mengenai konstitusi pada negara modern, maka pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan Undang-undang Dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh faham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh paham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena

[60] Dahlan Thaib, Jazim Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum……,Op.Cit*

pentingnya itu harus ditulis, dan konstitusi yang di tulis itu adalah Undang-Undang Dasar. [61]

Jika faham Herman Heller dipakai sebagai ukuran untuk mengetahui arti konstitusi maka akan terlihatlah bahwa benar-benar konstitusi itu mempunyai arti yang lebih luas dari pada Undang-Undang Dasar. Herman Heller membagi konstitusi itu dalam tiga pengertian, yaitu sebagai berikut :[62]

1. Konstitusi mencerminkan kehidupan politik di dalam masyarakat sebagai suatu kenyataan (*die politische verfassung alsgesellschaftliche wirklichkeit*) dan ia belum merupakan konstitusi dalam arti hukum (*ein rechtsverfassung*) atau dengan perkataan lain konstitusi itu masih merupkan pengertian sosiologis atau politis dan belum merupakan pengertian hukum.
2. Baru setelah orang mencari unsur-unsur hukumnya dari konstitusi yang hidup dalam masyarakat itu untuk dijadikan sebagai suatu kesatuan kaidah hukum, maka konstitusi itu disebut *rechtsverfassung* (*die verlbstandigte rechtsverfassung*). Tugas mencari unsur-unsur hukum dalam ilmu pengetahuan hukum disebut "abstraksi".
3. Kemudian orang mulai menulisnya dalam suatu naskah sebagai undang-undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara.

Jadi jika pengertian Undang-Undang Dasar itu harus dihubungkan dengan pengertian konstitusi, maka arti Undang-Undang Dasar itu baru merupakan sebagian dari pengertian konstitusi yaitu konstitusi yang ditulis (*die geschrieben verfassung*). Kesalahan dari faham modern terletak pada penyamaan arti dari konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, sedangkan

---

[61] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988), hlm. 64

[62] Herman Heller, *"Staatlehre" Herausgegeben Von Gerhart Niemeyer*, sebagaimana dikutip oleh, *Ibid*, hlm.65

konstitusi itu sebenarnya tidak hanya bersifat yuridis semata-mata Tapi juga sosiologis dan politik. [63]

Suatu Hukum Konstitusi (*Rechtverfassung*) memerlukan dua syarat yang harus dipenuhi, yaitu syarat mengenai bentuknya dan syarat mengenai isinya. Bentuknya sebagai naskah tertulis yang merupakan Undang-Undang yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Isinya merupakan peraturan yang bersifat fundamentil artinya, bahwa tidak semua masalah yang penting harus dimuat dalam Konstitusi, melainkan hal-hal yang bersifat pokok, dasar atau azas-azas saja. Menurut faham kodifikasi semua masalah yang penting harus dimuat dalam Undang-Undang Dasar. Akan tetapi kemudian terasa, bahwa tidak semua hal yang penting itu merupakan hal yang pokok, sehingga tidak mungkin seluruhnya yang penting itu harus ditulis dalam Undang-Undang Dasar. Selain hal yang penting itu tidak selalu sama dengan yang pokok (fundamentil), juga pembawaan hukum itu sendiri berubah-ubah sesuai dengan perkembangan zaman, sehingga isi dari Undang-Undang Dasar itu hanya meliputi hal-hal yang bersifat dasar saja. Pengkhususan atau pelaksanaannya dapat diatur dalam peraturan-peraturan yang lebih rendah, yang lebih mudah diubah sesuai dengan kebutuhan zaman. Alasan keberatan untuk memuat seluruh masalah yang penting dalam Undang-Undang Dasar juga disebabkan karena sering terjadinya perubahan yang dialami oleh Undang-Undang Dasar dan membawa kewibawaannya

[63] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum……,Ibid*

merosot dan justru untuk mencegah hal tersebut maka Undang-Undang Dasar hanya akan mernuat hal-hal yang bersifat dasar saja.[64]

Penyamaan pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar telah dimulai sejak Oliver Cromwell (*Lord Protector* Republik Inggris 1649 - 1660) yang menamakan Undang-Undang Dasar itu sebagai "*Instrument of Government*", yaitu bahwa Undang-Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah dan di sinilah timbul identifikasi dan pengertian Konstitusi dan Undang-Undang Dasar. Dalam tahun 1787 pengertian Konstitusi Cromwell itu kemudian dioper oleh Amerika Serikat yang selanjutnya oleh Lafayette dimasukkan ke Perancis pada tahun 1789.[65]

Penganut faham modern yang menyamakan Konstitusi dengan Undang-Undang Dasar adalah Lasalle. Dalam karangannya "*Uber Vertassungswesen*" ia mengemukakan bahwa Konstitusi yang sesungguhnya menggambarkan hubungan antara kekuasaan yang terdapat di dalam masyarakat seperti golongan yang mempunyai kedudukan nyata di dalam masyarakat (*rieele machtsfactoren*) misalnya Kepala Negara, Angkatan Perang, Partai-partai Poitik, *pressure group*, buruh, tani, pegawai, dan sebagainya. Dari pendapatnya itu kemudian Lasalle menghendaki agar seluruhnya yang penting itu ditulis dalam Konstitusi (*in*

[64] *Ibid*, hlm.66
[65] *Ibid*, hlm.68

einer Urkunde auf einern Blatt Papier alle Instltutionen und Regierings prinzipien des landes).[66]

Demikian pula halnya dengan Struycken yang menganut faham modern karena menurut pendapatnya Konstitusi adalah Undang-Undang Dasar, hanya berbeda dengan yang lainnya Struycken berpendapat, bahwa Konstitusi memuat garis-garis besar dan azas tentang organisasi dari pada negara.[67] Dengan demikian, Konstitusi tidak usah mencerminkan seluruh masalah yang penting secara lengkap sebab Konstitusi semacam ini akan rnengalami kesulitan dalam mengikuti perkembangan masyarakat. Karena itu adalah tugas pembuat Undang-Undang untuk mengkhususkan Konstitusi sesuai dengan perkembangan masyarakat, sedangkan Konstitusi itu tetap tidak berubah.[68]

Catatan historis timbulnya negara konstituonal, sebenarnya merupakan prosees sejarah yang panjang dan selalu menarik untuk dikaji. Jauh sebelum pemikir-pemikir barat mengemukakan temuan mereka atas berbagai konstitusi di Yunani, sejarah Islam telah mencatat bahwa sejak zaman Rosulullah *Shollallaahu alaihi wasallam* telah lahir piagam tertulis yang pertama yang kemudian dikenal dengan *Konstitusi Madinah* atau ada juga yang menyebut sebagai *Piagam Madinah*. Sejarah menunjukkan bahwa Rosulullah *Shollallaahu alaihi wasallam* dan ummat Islam selama kurang lebih 13 tahun di Mekah terhitung sejak pengangkatan Rosulullah

---

[66] *Ibid*, hlm.67

[67] Struyeken A.A.H, *Het staatsrecht vvnon het Komiaikrijk der NederIanden*, sebagaimana dikutip oleh, *Ibid*

[68] Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Loc.Cit*, hlm.67

Shollallaahu alaihi wasallam sebagai Rosul, belum mempunyai kekuatan dan kesatuan politik yang menguasai suatu wilayah. Ummat Islam mejadi komunitas yang bebas dan merdeka setelah pada tahun 622M hijrah ke Madinah, kota yang sebelumnya disebut Yasrib. Tidak lama setelah hijrah kemadinah, Rosulullah *Shollallaahu alaihi wasallam* membuat suatu piagam politik untuk mengatur kehidupan bersama di Madinah yang dihuni oleh beberapa macam golongan. Beliau memandang perlu meletakkan aturan pokok tata kehidupan bersama di Madinah agar terbentuk kesatuan hidup diantara seluruh penghuninya.[69] Ditengah kemajemukan penghuni kota Madinah itu Muhammad *Shollallaahu alaihi wasallam* berusaha membangun tatanan hidup bersama, mencakup semua golongan yang ada di Kota Madinah, sebagai langkah awal, beliau "*mempersaudarakan*" antara para muslim pendatang dan muslim Madinah. Persaudaraan itu bukan hanya tergolong tolong menolong dalam kehidupan sehari-hari, tetapi kemudian mendalam sampai ketingkat saling mewarisi.[70] Kemudian diadakan perjanjian hidup bersama secaraw damai diantara berbagai golongan yang ada di Madinah, baik diantara golongan-golongan Islam, maupun dengan golongan-golongan Yahudi. Kesepakatan antara golongan Muhajirin dan Anshor, dan perjanjian dengan golongan Yahudi itu, secara formal, ditulis dalam satu naskah yang disebut *Shahifah*. Kesatuan hidup yang baru dibentuk itu dipimpin oleh

[69] Muhammad Jamal Al-Din Surrur, Qiyam Al-Daulah Al-Rabiyah Al-Islamiyyah fii hayati Muhammad *Shollallaahu Alaihi Wasallam*, dikutip oleh Ahmad Sukarja, *Piagam Madinah dan Undang-undang Dasar 1945*, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan ……., Op.Cit*, hlm.1

[70] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan ……., Op.Cit*, hlm. 2

Muhammad *Shollallaahu alaihi wasallam* dan menjadi negara berdaulat. Dengan demikian, di Madinah Nabi Muhammad *Shollallaahu alaihi wasallam* bukan hanya mempunyai sifat Rosul Allah, Tetapi juga mempunyai sifat negarawan. [71]

3. Teori Demokrasi dan Pembentukan Undang-Undang

a. Teori Demokrasi

Kita mengenal bermacam-macam istilah demokrasi. Ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional, dan sebagainya. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata rakyat beerkuasa atau *government by the people*. Demokrasi berasal dari kata Yunani, *demos* berarti rakyat, *kratos/ kratein* berarti berkuasa.[72]

Demokrasi atau *democracy* dalam bahasa Inggris diadaptasi dari kata *demokratie* dalam bahasa Prancis pada abad ke-16. Namun, asal kata sebenarnya berasal dari bahasa Yunani *demokratia*, yang diambil dari kata *demos* berarti rakyat, *kratos/ kratein* berarti kekuasaan/ berkuasa (memerintah). Secara etimologi, demokrasi berasal dari bahasa Latin, yakni *demos*, yang artinya rakyat dan

[71] Harun Nasution, *Islam Ditinjau Dari Berbagai Aspek*, sebagaimana dikutip oleh Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan ……., Op. Cit*, hlm. 3

[72] Miriam Budiarjo, *Op.Cit*, hlm.105

kratos, yang artinya pemerintahan. Sehingga dapat diartikan bahwa demokrasi adalah pemerintahan rakyat.[73]

Demokrasi sebagai konsep ketatanegaraan dalam penggunaanya sebagai ideologi negara mempunyai banyak makna dan nama, hal ini disebabkan karena banyaknya implementasi nilai-nilai demokrasi yang seolah-olah menjadi obsesi masyarakat di dunia. Meluasnya minat untuk menegakan demokrasi terutama dikalangan negara-negara dunia ketiga sejak awal abad 20 menunjukan bahwa partisipasi rakyat yang besar dalam pengambilan keputusan politik adalah sesuatu hal yang sangat didambakan.[74] Hal ini dapat dilihat pada penggunaan kata demokrasi dalam sistem ketatanegaraan Uni Soviet yang disebutnya sebagai Demokrasi Soviet atau di Indonesia yang pada awal kemerdekaanya menggunakan istilah Demokrasi Terpimpin yang setelah itu pada masa "orde baru" berubah menjadi Demokrasi Pancasila. Padahal istilah demokrasi menurut asal kata berarti rakyat berkuasa atau *government by the people*.[75]

Dalam demokrasi klasik, seluruh warga negara hadir dan secara kolektif membuat perundang-undangan, sebagaimana dipraktekkan pada negara Yunani kuno (Athena) atau seperti kasus pertemuan kota

---

[73] Bosman, Marthen Arie dan Aswanto, *Tinjauan Hukum Sistem PerwakilanBerimbang Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Dikutip dari, *http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/fb048689aae9394a42da9e7716a36727.pdf*

[74] Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif*, (Malang: UMM Pres, 2002), hlm.15

[75] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, (Jakarta: UII Press, 2003), hlm.140

di Inggris.[76] Praktek politik yang dilakukan bangsa Athena justru tidak mempraktekkan apa yang di idealkan Plato. Dalam praktek politik tersebut, yang memerintah adalah rakyat mayoritas. Semua keputusan politik yang penting seperti perang dan perdamaian di buat oleh majelis rakyat. Hal ini kemudian disebuat demokrasi langsung. Para demokrat bangsa Athena menganggap demokrasi mereka sebagai alternatif dari tirani dan alternatif dari pengaturan yang sewenang-wenang. Namun, pada akhirnya mereka mengetahui bentuk pemerintahan demokrasi pun dapat membuat keputusan yang melanggar hak asasi, sebagaimana yang dilakukan pemerintahan tirani.[77]

Sesudah perang dunia kedua kita melihat gejala bahwa secara formal demokrasi merupakan dasar dari kebanyakan Negara di dunia. Menurut suatu penelitian yang diselenggarakan UNESCO dalam tahun 1949 maka: "Mungkin untuk pertama kali dalam sejarah demokrasi dinyatakan sebagai nama yang paling baik dan wajar untuk semua sistem organisasi politik dan sosial yang diperjuangkan oleh pendukung-pendukung yang berpengaruh (*Probably for the first time in history democracy is claimed as the proper ideal description of all system of political and social organizations advocated by influential*

[76] Sarah Larasati Mantovani, *DEMOKRASI*, dikutip dari, *http://www.jilbabku.blogspot.com/2011/20/d-e-m-o-k-r-a-s-i*

[77] *Ibid*

proponents).”[78] Akan tetapi UNESCO juga menarik kesimpulan bahwa ide demokrasi dianggap *ambiguous* atau mempunyai beberbagai pengertian, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketentuan mengenai: “Lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan kultural serta historis yang mempengaruhi istilah, ide, dan praktik demokrasi (*either in the institutions or devices employed to effect the idea or in the cultural or historical circumstances by which word, idea and practice are conditioned*).”[79]

Ambiguitas tersebut terletak pada apakah demokrasi itu baik ataukah tidak dan pada bagaimana mengimplementasikan demokrasi. Paparan tentang ambiguitas demokrasi tersebut memberikan kesimpulan bahwa sebenarnya tidak suatu nega pun yang secara empiris mengikuti konfigurasi teoritis demokrasi secara penuh karena di dalamya banyak variasi. Di dalam Negara demokrasi misalnya sering timbul gejala otoritarian berkenaan dengan seringnya pemerintah melakukan tindakan yang sepenuhnya ekonomis sehingga pemerintah tidak mewakili secara sama dalam proses politik bahkan benrtindak intervensif bagi kehidupan rakyatnya dengan pembatasan-pembatasan tertentu secaara aktif memainkan peran dalam kehidupan ekonomi, budaya, dan sosial. Hal ini sama berlaku pada Negara-negara yang dianggap otoriter yang juga tidak dapat diidentifikasikan secara

[78] S.I Benn dan R.S Peters, *Principles of Political Thought*, sebagaiman dikutip oleh, Miriam Budiarjo, *Op.Cit*, hlm.105

[79] Miriam Budiarjo, *Op.Cit*, hlm.105

tunggal atau tidak dapat disamakan begitu saja antara yang satu dengan yang lain. Abraham F. Lowenthal menulis bahwa tidak ada rezim otoriter yang dapat dianggap monolitik seperti halnya tiadanya kekuatan-kekuatan yang memperjuangkan demokrasi dapat dianggap seperti itu. Meskipun begitu, pada umumnya orang berpendapat atau mengambil ukuran demokrasi itu seperti identifikasi yang, antara lain, dipakai oleh Dohrendorf dan Carter dan Herz, sehingga demokrasi suatu negara dilihat dari jarak antara realita dan idealita pada pluralism liberal. Semakin liberal pluralistik suatu negara dianggap semakin demokratis. Secara konvensional pluralisme-liberal suatu negara biasanya diukur dari kehidupannya atas pilar-pilar demokrasi, yaitu kehidupan partai-partai dan lembaga perwakilannya, peranan eksekutifnya, dan kehidupan persnya.[80]

Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau yang dikenal dengan demokrasi (*democracy*), di mana pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Pada paham ini, kekuasaan diatur dengan asas dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Paham ini lebih mengutamakan faktor rakyat di dalam negara.[81] Bahkan kekuasaan diidealkan diselenggarakan bersama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional, pelaksanaan kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi

[80] Moh. Mahfud M.D, *Pergulatan Politik ……,Op.Cit*, hlm.52-53

[81] Saurip Kadi, *Menata Ulang Sistem Demokrasi dan TNI Menuju Peradaban Baru*, (Jakarta: PARRHESIA, 2006), hlm. 12

(*constitutional democracy*). Sistem demokrasi yang benar haruslah mampu menjamin bahwa aparatur negara tidak akan bisa begitu saja menggunakan kekuasaannya untuk memperkaya diri sendiri, dan apalagi melanggar HAM serta hak-hak sipil lainnya, meskipun adagium Lord Acton masih selalu berlaku bahwa kekuasaan itu korup dan kekuasaan yang absolut cenderung korup secara absolut pula (*power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely*).[82]

Tetapi di antara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi ada dua kelompok aliran yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrai, tetapi yang pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Kedua kelompok aliran demokrasi secara historis berasal dari Eropa, tetapi sesudah perang dunia kedua Nampak juga didukung oleh beberapa Negara baru Asia. India, Pakistan, Filipina, dan Indonesia mencita-citakan demokrasi konstitusioanal, sekalipun terdapat bermacam-macam bentuk pemerintahan maupun gaya hidup dalam negara-negara tersebut. Di lain pihak ada, negara-negara baru di Asia yang mendasarkan diri atas komunisme, yaitu China, Korea Utara, dan sebagainya.

Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat berbagai tafsiran serta pandangan.

[82] Jawade Hafidz, artikel, dikutip dari, *http://www.jawade.blog.unissula.ac.id/21-21*

Tetapi yang tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat di dalam Undang-Undang Dasar kita menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu, dan yang dicantumkan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara yaitu:[83]

1. Indonesia ialah negaara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*). Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*).
2. Sistem Konstitusional.
   Pemerintahan berdasarkan atas Sistem Konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Berdasarkan dua istilah *Rechtstaat* dalam sistem konstitusi, maka jelaslah bahwa demokrasi menjadi dasar dari Undang-Undang Dasar 1945 yang belum diamandemen ialah demokrasi konstitusional. Di samping itu, corak khas demokrasi Indonesia, yaitu kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dimuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar.[84]

Secara garis besar ada perbedaan-perbedaan fundamental yang muncul dalam demokrasi, yang pertama mempersoalkan "*cara*" atau "*metoda*" untuk menciptakan "*government ruled by the people*". Sementara itu kelompok yang kedua, mempersoalkan kondisi-kondisi yang diperlakukan bagi upaya membentuk sebuah demokrasi. Dalam

[83] Miriam Budiarjo, *Op.Cit*, hlm.106
[84] *Ibid*

jenis rupa perdebatan kelompok pendekatan yang pertama, terkait dengan proses terbentuknya demokrasi senantiasa dilihat dengan empat cara pandang yang berbeda-beda, antara lain:[85]

a. Cara pandang yang pertama, cenderung melihat bahwa demokrasi sebagai sebuah lembaga atau institusi politik yang memungkinkan terjadinya "*government ruled by the people*". Dalam konteks ini demokrasi atau tidak demokratisnya sebuah negara, dapat diukur bukan saja dengan berdasarkan pada ada tidaknya lembaga-lembaga politik seperti parlemen, konstitusi, sistem kepartaian banyak (*multy party system*). Akan tetapi yang juga terpenting adalah apakah lembaga-lembaga politik tersebut berfungsi sebagaimana mestinya. Maka untuk itu lembaga-lembaga demokrasi perlu dilengkapi dengan beberapa proses dan aturan main yang lain seperti dengan tegaknya "*rule of law*", transparansi dan akuntabilitas publik, "*saparation of power*" dan konstitusionalisme.
b. Cara pandang yang kedua, yang menggambarkan demokrasi sebagai "*metoda politik*" untuk memilih pemimpin. Dalam terang semangat pengertian semacam itu bahwa demokrasi itu hampir identik dengan pemilihan umum. Tapi agar pemilihan umum dapat dilakukan dengan bebas dan adil, demokrasi juga memerlukan beberapa syarat lain, di antaranya yang terpenting adalah pengakuan atas hak dan kebebasan warga negara.
c. Kemudian cara pandang yang ketiga, yang melihat bahwa demokrasi itu ditempatkan sebagai nilai-nilai, perilaku dan budaya pada tataran mikro. Demokrasi dalam konteks ini terkait erat dengan masalah toleransi, yang menerima pluralitasm menerima dialog, sebagai ganti aksi kekerasan, kesediaan untuk berkompetensi atau bahkan menjadi "*good listener*", "*good winner*", dan "*good looser*". Mendemokratisasikan suatu masyarakat karenanya sama artinya dengan membauat masyarakat yang bersangkutan paham apa itu demokrasi, kenapa demokrasi itu penting dan tau cara menggunakannya.
d. Sementara cara pandang yang keempat, demokrasi ditempatkan dalam kerangka perimbangan kekuatan terutama antar klas-klas sosial yang ada dalam masyarakat. Pada awalnya kelas-kelas sosial itu adalah beradapada

[85] Erick Hiariej, *Politik Transisi Pasca Soeharto*, sebagaiman dikutip oleh, Antonius Sitepu, *Studi Ilmu Politik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hlm.78

> kekuasaan para tuan tanah yang melakukan tesistensi terhadap kesewenang-wenangan dari pada rezim penguasa (raja). Namun demikian belakangan orang terkadang lebih percaya bahwa klas-klas sosial itu adalah kaum atas klas borjuis yang dikategorikan sebagai klas sosial yang paling progresif dalam hal memperjuangkan demokrasi itu. Memang dalam perkembangannya, telah terjadi perubahan pandangan bahwa klas-klas sosial paling progresif itu adalah para pekerja (buruh) dan para petani.

Namun dalam perkembangan yang terbaru, yang sering disebut-sebut dengan dunia pasca modern (posmo), demokrasi dalam pengertian perimbangan kekuatan berkaitan erat dengan *New Social Movement* (NSM) yang melibatkan kelompok-kelompok marjinal baru seperti, perempuan, (*feminisme*), para-aktivis lingkungan, homoseksual dan sebagainya. Di pihak lain, perdebatan mengenai kondisi-kondisi yang diperlukan bagi terbentuknya "*government ruled by the people*" ditandai dengan debat filsafat yang sudah ada sejak zaman Yunani Kuno.[86]

Ciri khas demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan korup diperkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan

[86] Antonius Sitepu, *Studi Ilmu Politik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hlm.79

Rechtsstaat (Negara Hukum) dan *Rule of Law*.[87] Dalam pandangan kelompok aliran demokrasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis, selalu bersikap ambivalen terhadap negara. Negara dianggap sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya akan lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Menurut Marx dan Engels, "Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh suatu kelas untuk menindas kelas lain" dan "Negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk meniindas lawan-lawan dengan kekerasan". Negara akhirnya akan lenyap pada saat komunisme tercapai karena tidak lagi ada yang ditindas.[88]

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut:[89]

> "Sistem politik yand demokrasi ialah di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik" (*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representative subject to effective popular control at periodic alections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*).[90]

Lebih lanjut, B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni:[91]

---

[87] Miriam Budiarjo, *Op.Cit*, hlm.52

[88] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.245-246

[89] *Ibid*

[90] *Ibid*, hlm.244

[91] *Ibid*

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in achanging society*);
3. Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur (*orderly succession of rule*);
4. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam diversifikasi opini, kepentingan, serta tingkah laku;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga, yaitu:[92]

1. Pemerintah yang bertanggungjawab;
2. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
3. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
4. Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
5. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi manusia dam mempertahankan keadilan.

Dalam perkembangannya, paham Negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan (demokrasi). Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan Negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.[93]

[92] *Ibid*, hlm.245
[93] *Ibid*

Atas dasar demokratis, *rechtstaat* dikatakan sebagai "Negara kepercayaan timbal balik (*de staat van her wederzijds vertrouwen*)", yaitu kepercayaan dari rakyat pendukungnya bahwa kekuasaan yang diberikan tidak akan disalah gunakan dan kepercayaan dari penguasa bahwa dalam batas kekuasaannya dia mengharapkan kepatuhan dari rakyat pendukung.[94]

Asas-asas demokratis yang melandasi *rechtstaat* menurut S.W. Couwenberg meliputi lima asas, yaitu:[95]

a. Asas hak-hak politik (*het beginsel van de politieke grondrechten*)
b. Asas mayoritas;
c. Asas perwakilan;
d. Asas pertanggungjawaban; dan
e. Asas publik (*openbaarheidsbeginsel*)

Atas dasar sifat-sifat tersebut, yaitu liberal dan demokratis, ciri-ciri *rechtstaat* adalah:[96]

a. Adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguas dan rakyat;
b. Adanya pembagian kekuasaan Negara, yang meliputi: kekuasaan pembuat undang-undang yang ada pada parlemen, kekuasaan kehakiman yang bebas yang tidak hanya menangani sengketa antar individu rakyat, tetapi juga antara pengusaha dan rakyat, dan pemerintah yang mendasarkan tindakannya atas undang-undang (*wetmatig bestur*);
c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat (*vrijheidsrechten van de burger*).

Ciri-ciri di atas menunjukkan dengan jelas bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi

[94] Henry B. Mayo, *Op.Cit*, sebagaimana dikutip oleh, Ni'matul Huda, *Ibid,* hlm.246
[95] Ni'matul Huda, *Hukum Tata ……..*, *Ibid,* hlm.246
[96] *Ibid*

manusia yang bertumpu atas dasar prinsip kebebasan dan persamaan. Adanya undang-undang dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindarkan penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung kepada penyalahgunaan kekuasaan, berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan. Adanya kekuasaan pembuat undang-undang yang dikaitkan dengan parlemen dimaksudkan untuk menjamin bahwa hukum yang dibuat adalah atas kehendak rakyat; dengan demikian hukum tersebut tidak akan memperkosa hak-hak rakyat, tetapi diartikan dengan asas mayoritas, kehendak rakyat diartikan sebagai kehendak golongan mayoritas.[97]

Demokrasi yang dianut di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat berbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi yang tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat di dalam Undang-Undang Dasar kita menebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu, dan yang dicantumkan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 mengenai Sistem Pemerintahan Negara yaitu:[98]

1. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*). Negara Indonesian berdasarkan atas hukum

[97] *Ibid*, hlm.247
[98] Miriam Budiarjo, *Op.Cit*, hlm.106

(*Rechtstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtstaat*).

2. Sistem Konstitusional.
   Pemerintahan berdasarkan atas Sistem Konstitusi (Hukum Dasar), tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).

Persoalan bagi Indonesia adalah demokrasi dalam praktek empiris. Gerakan reformasi terjadi karena masyarakat Indonesia mendambakan kehidupan demokratis dalam semua bidang, baik ekonomi, politik, hukum, pendidikan, maupun kebudayaan. Dalam iklim politik kontemporer ada beberapa hal yang bisa dianggap sebagai prestasi dalam mengembangkan kehidupan demokrasi. Prestasi ini merupakan investasi politik untuk dikembangkan dalam prospek yang lebih besar lagi dalam hidup berdemokrasi. Prestasi itu diantara lain adalah sebagai berikut:

1. Adanya kebebasan politik, termasuk kebebasan pers. Masyarakat bebas mendapat berbagai informasi. Pers yang bebas dan independen serta objektif dapat menjadi kekuatan control efektif bagi jalannya roda kekuasaan. Pemerintah senantiasa dituntut melakukan pertanggungjawaban publik terhadap kebijakan-kebijakan yang diputuskan;
2. Mulai berfungsinya lembaga-lembaga Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. DPR/ MPR dan lembaga yudikatif yang semasa pemerintahan Orde Baru di bawah kekuasaan eksekutif, secara inkremental muali dapat menjaga dirinya dengan kepentingan eksekutif;
3. Terjadinya perubahan paradigma militer Indonesia dengan program reaktualisasi, revitalisasi, dan reorientasi yang semakin memperkuat posisi sipil dalam kehidupan sosial politik;
4. Tumbuhnya kekuatan-kekuatan independen dalam kelompok-kelompok masyarakat. Kekuatan ini akan efektif dalam mengontrol jalannya keekuasaan, akan menumbuhkan kreativitas masyarakat, dan akan menciptakan keswadayaan masyarakat dalam menentukan dirinya sendiri.

Tujuan Negara Repubik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 ialah: "Untuk membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial dengan berdasarkan kepada: Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, dan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Kedaulatan rakyat yang dimaksud di sini bukan dalam arti hanya kedaulatan memilih Presiden atau anggota-anggota parlemen secara langsung tetapi dalam arti yang lebih luas. Suatu pemilihan Presiden atau anggota-anggota parlemen secara langsung tidak menjamin negara tersebut sebagai negara demokrasi, sebab kedaulatan rakyat memilih secara langsung Presiden hanyalah sedikit dari sekian banyak kedaulatan rakyat. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip trias politika yang membagi tiga kekuasaan politik negara (eksekutif,

yudikatif dan legislatif) untuk di wujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*. Ketiga jenis lembaga-lembaga negara tersebut adalah lembaga-lembaga pemerintahan yang memiliki kewenangan untuk mewujudkan dan melaksanakan kewenangan eksekutif, lembaga-lembaga pengadilan yang bersenang menyelenggarakan kekuasaan yudikatif dan lembaga-lembaga perwakilan rakyat (DPR, untuk Indonesia) yang memiliki kewenangan menjalankan kekuasaan legislatif. Di bawah sistem ini, keputusan legislatif dibuat oleh masyarakat atau oleh wakil yang wajib bekerja dan bertindak sesuai aspirasi masyarakat yang diwakilinya (konstituen) dan yang memilihnya melalui proses pemilihan umum legislatif, selain sesuai hokum dan peraturan. Intinya, setiap lembaga negara bukan saja harus akuntabel (*accountable*), tetapi harus ada mekanisme formal yang mewujudkan akuntabilitas dari setiap lembaga negara dan mekanisme ini mampu secara operasional (bukan hanya secara teori) membatasi kekuasaan lembaga negara tersebut.[99]

Makna dari negara hukum selalu dikaitkan sebagai kebalikan dari konsepsi negara kekuasaan. Oleh karena, itu negara hukum

[99] Sarah Larasati Mantovani, *Loc.Cit*

menunjuk kepada sistem konstitusional, artinya sistem konstitusional merupakan ciri utama dari konsepsi negara hukum.[100]

b. Teori Pembentukan Undang-Undang

Manusia merupakan *zoon politicon* yang berarti manusia tidak dapat hidup sendiri atau dengan kata lain manusia selalu membutuhkan manusia lainya. Manusia sebagai *zoon politicon* memiliki sifat-sifat dasar, sifat-sifat dasar tesebut yaitu manusia sebagai *Homo Economicus* dan manusia sebagai *Homo Juridicus.* Sebagai *Homo Economicus*, manusia dalam hidupnya selalu menggunakan prinsip-prinsip ekonomi. Manusia ingin mendapatkan keuntungan yang banyak dengan modal yang sedikit, atau ingin mendapatkan keuntungan yang besar dengan modal tertentu. Dari sudut ini, manusia dalam kehidupannya memang akan berusaha untuk mendapatkan hasil yang sebanyak-banyaknya dengan mengeluarkan pengorbanan yang seminimal mungkin. Oleh karena itu apabila ada warga masyarakat yang tidak membayar pajak, pengusaha menghindari membayar retribusi, dapat dipahami bahwa dimensi *homo economicus*nya yang menonjol. Sebagai *Homo Juridicus,* manusia dalam hidupnya selalu menggunakan prinsip-prinsip hukum. Manusia ingin mendapatkan ketentraman, ketenangan dan kepastian terhadap hak dan kewajibannya sebagai warga negara. Dari sudut ini, manusia dalam

[100] Suwarma, Sri Hartini, Muchson, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, artikel, 2007, dikutip dari, *http:// pustaka.ut.ac.id/website/index.php?option=com_content&view=artcle&id=84, pkni4206-hukum-tata-negara-republik-indonesia&Itemid=30:fkip*

kehidupannya akan selalu memenuhi kewajiban-kewajiban yang dibebankan kepada dirinya dalam rangka pemenuhan segala sesuatu yang menjadi haknya. Manusia mematuhi aturan agar dirinya memperoleh kepastian pewujudan apa yang menjadi hak dan kewajibannya. Oleh karena itu, pada saat mengatur, haruslah dapat menciptakan keseimbangan kedudukan manusia sebagai *homo economicus dan juridicus*. Apabila negara gagal dalam mewujudkan keseimbangan, maka efektivitas pengaturannya akan diragukan. Upaya-upaya yang dilakukan oleh manusia dalam rangka mempertahankan kepentingannya tersebut dapat menimbulkan kendala-kendala dalam implementasi peraturan daerah. Sedini mungkin, semua kendala ini harus sudah dapat diprediksikan sehingga aparat penegak hukum mampu menyiapkan antisipasinya pada saat implementasi.[101]

Maka, dalam konteks membangun produk legislasi nasional perlu dipahami tentang asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas yang harus diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain:[102]

1. Asas kejelasan tujuan, adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat mempunyai tujuan jelas, seperti membentuk barn, menggantikan atau melakukan perubahan peraturan perundang-undangan.
2. Asas manfaat, adalah bahwa setiap jenis peraturan perundangundangan yang dibuat hams mempunyai tujuan

[101] *Ibid*
[102] Dahlan Thaib, *Op.Cit*, hlm.67

manfaat bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

3. Asas kewenangan, adalah setiap jenis peraturan-peraturan perundang-undangan yang dibuat hams oleh organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, sehingga peraturan perundang-undangfan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang.
4. Asas kesesuaian, jenis dan materi muatan adalah dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan hams benar-benar memperhatikan kesesuaian antara jenis peraturan perundang-undangan dan materi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
5. Asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut akan dapat berlaku secara filosofis, yuridis maupun sosiologis.
6. Asas kejelasan rumusan adalah bahwa dalam membentuk setiap peraturan perundang-undangan hams memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sehingga sistematikanya maupun terminologi dan bahasa hukumnya jelas, sehingga tidak menimbulkan interpretasi ganda.
7. Asas keterbukaan (transparansi), adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masyarakat diberikan kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan.
8. Asas efisiensi, adalah bahwa pembentukan peraturan perundangundangan dilaksanakan dengan sumber daya yang seminimal mungkin untuk mendapatkan hasil yang maksimal.

Materi peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya, dibentuk berdasarkan beberapa asas sebagai berikut:[103]

1. Asas tata susunan peraturan perundang-undangan *(lex superior derogate lex inferiori),* adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

[103] *Ibid*, hlm.68

2. Asas *lex specialis derogate lex generalis,* adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih umum.
3. Asas *lex posterior derogate lex priori,* adalah bahwa peraturan perundang-undangan yang lahir kemudian mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lahir terlebih dahulu jika materi yang diatur peraturan perundang-undangan tersebut sama.
4. Asas kepastian hukum, adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus dapat menjamin kepastian hukum dalam upaya menciptakan ketertiban dalam masyarakat.
5. Asas pengayoman, adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketenteraman masyarakat.
6. Asas mengutamakan kepentingan umum, adalah bahwa dalam peraturan perundang-undangan hams memperhatikan keseimbangan antara berbagai kepentingan dengan menguta makan kepentingan umum.
7. Asas kenusantaraan, adalah bahwa setiap peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sistem hukum nasional berdasarkan kesatuan wilayah Indonesia atau wilayah tertentu sesuai jenis peraturan perundang-undangan dalam konteks Perda berdasarkan wilayah Daerah.

Linier dengan asas-asas yang dikemukakan di atas dapat ditambahkan bahwa dari sudut pandang teoritis suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi 4 (empat) unsur sebagai berikut:[104]

1. Unsur Yuridis: artinya bahwa suatu Peraturan Perundang--undangan hams jelas kewenangan pembuatannya; keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undanfgan yang lebih tinggi; keharusan mengikuti tata cara tertentu.
2. Unsur Sosiologis: artinya bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat materi muatannya akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.
3. Unsur Filosofis: artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat hams memperhatikan nilai-nilai yang

[104]Ibid, hlm.69-70

baik dan ideal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara seperti tentang keadilan, kebenaran, kesejahteraan, dan sebagainya.

4. Unsur Teknik Perancangan: artinya bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undangan bahasa hukumnya harus dirumuskan secara jelas, tegas dan tepat. Dalam menyusun peratu ran perundang-undangan tidak boleh menggunakan rumusan yang tidak jelas, sehingga rumusan nya dapat ditafsirkan dalam berbagai arti atau sistematika yang tidak baik, bahasa yanag berbelit-belit dan lain-lain.

Suatu undang-undang menempati kedudukan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pembentukan UU harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik agar melahirkan UU yang baik. Pembentukan UU harus dilakukan secara transparan, partisipasif, dan akuntabel sehingga daptar dievaluasi oleh masyarakat. Pembentukan UU ang dilakukan melalui proses transparan, partisipasif dan akuntabel ini pada gilirannya daiharapkan akan menghasilkan UU yang berkeadilan, dipatuhi dan memberikan kepastian hukum. Memalaui pembentukan UU yang baik, penataan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara akan menuju kea rah terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang bersih *effective government plus non arbitrary-making: governance by rule, accountability, transparency and participation*.[105] Jadi masalalah pertanggungjawaban dalam pembentukan UU merupakan suatu cara yang perlu dilakukan agara menghasilkan produk UU yang ideal.[106] Salah satu faktor yang

[105] Robert B Seidman et al, *Legislative Drafting for Democratic Social Change: A Manual for Drafter*, sebgaimana dikutip oleh, Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm.71

[106] Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm.71

perlu diperhatikan dalam mengantisipasi kegagalan implementasinya adalah dihindari adanya pengaturan yang bersifat kriminogenik dan viktimogenik. Peraturan yang bersifat kriminogenik adalah peraturan yang berpeluang/berpotensi menimbulkan kejahatan. Misalnya dibuat peraturan-peraturan yang bersifat koruptif dalam arti ketika diterapkan akan menimbulkan kerugian keuangan negara. Apabila Peraturan Perundang-undangan sudah bersifat kriminogenik, maka peluang untuk bersifat viktimogenik juga besar. Peraturan yang bersifat viktimogenik adalah peraturan yang berpeluang/berpotensi menimbulkan korban. Korban yang dimaksudkan disini bisa manusia, lingkungan hidup, kemandekan investasi dan lain-lain. Misalnya pemda membuat Peraturan Daerah tentang pengelolaan bahan tambang galian C, maka apabila pengaturannya tidak memperhatikan konservasi dan pemulihan lingkungan, maka lingkungan hidup disekitar kawasan pertambangan akan rusak dan dalam konteks ini lingkungan telah menjadi korban.[107]

Selanjutnya, menurut C.S.T. Kansil bahwa ada sebelas asas yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain:[108]

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia adalah bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, sehingga

[107] Zudan Arif Fakrulloh, *Simplifikasi dan Reformasi Regulasi di Era Otonomi Daerah,* dikutip dari, *http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/244-simplifikasi-dan-reformasi-regulasi-di-era-otonomi-daerah.html*

[108] C.S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*,(Indonesia: Bumi Aksara, 2003) , hlm.194-195

semua peraturan perundangan di bawahnya tidak boleh bertentangan dengannya;

b. Sesuai prinsip negara hukum, setiap peraturan perundangan harus berdasasr dan bersumber dengan tergas pada peraturan perundagan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatannya;
c. Peraturan perundangan dari tingkat urutan yang lebih rendah, merupakan penjabaran atau perumusan terperinci dari pengaturan perundangan yang lebih tinggi urutannya. Ini berarti pula habwa peraturan perundangan yang lebih rendah harus tunduk dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi.
d. Peraturan perudangan pada asasnya tidak dapat berlaku surut, kecuali apabiladinyatakan dengan tergas dan demi kepentingan umum;
e. Peraturan perundangan yang dibuat oleh aparatur yang lebih tinggi mempnyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
f. Peraturan yang diundangkan kemudian membatalkan peraturan perundangan yang mengatur hal yang sama yang setingkat atau lebih rendah. Ini berarti bahwa, apabila ada dua buah peraturan atau lebih yang isinya bertentangan atau tidak sesuai antara yang satu dengan yang lain,sedangkan peraturan-peraturan perundangan tersebut sama tingkatnya, yang dianggap berlaku adalah ketentuan dalam peraturan perundangan yang diundangkan kemudian, kecuali apabila dalam peraturan perundangan itu dinyatakan lain (*lex posteriore derogat lex priori*);
g. Peraturan perundangan yang bersifat khusus mengesampingkan udnang-undnag yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
h. Peraturan perundangan hanya boleh dicabut/ diganti/ dibatalkan oleh peraturan yang sama atau yang lebih tinggi tingkatnya;
i. Dalam penyusunan peraturan perundangan diperhatikan konsistensinya, baik di antara peraturan perundangan yang mengatur hal yang sama maupun di antara pasal-pasal dalam satu peraturan perundangan;
j. Dalam suatu peraturan perundangan harus ada kejelasan dan ketegasan mengenai yang ingin dicapai dari ketentuan yang bersangkutan;
k. Peraturan perundangan dalam bentuk undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Ini berarti tidak ada badan/ siapa pun berhak atau berwenang menguji secara materiil terhadapp undang-undang tersebut.

Maka dalam rangka membangun kualitas produk legislasi Nasional dan Daerah, perlu diperhatikan pembuatan peraturan-peraturan yang mengacu pada sumber hukum yang menjadi dasar peraturan perundang-undangan Indonesia, yakni Pancasila yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Pancasila yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 adalah cita hukum *(rechts-idee)*; karena itu untuk terwujudnya tujuan berbangsa dan bernegara haruslah ditemukan atau dipakai asas-asas hukum berdasarkan cita hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ke depan, yaitu:[109]

1. Asas Ketuhanan
2. Asas Pengayoman
3. Asas Kebangsaan
4. Asas Kebhinekatunggal Ikaan
5. Asas Keadilan yang Merata
6. Asas Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintahan
7. Asas Ketertiban dan Kepastian Hukum.

Dalam setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak dapat melepaskan diri dari apakah tujuan kita mengatur. Setiap Peraturan Perundang-undangan yang dibuat harus mampu mewujudkan tujuan pengaturan itu sendiri, antara lain:[110]

1. menciptakan kepastian hukum;
2. mewujudkan keadilan;
3. memberikan kemanfataan sosial.

[109] Dahlan Thaib, *Op.Cit*, hlm.71
[110] Zudan Arif Fakrulloh, *Loc.Cit*

Untuk mewujudkan tujuan pengaturan tersebut di atas, Peraturan Perundang-undangan harus dapat berfungsi sebagai:[111]

1. alat kontrol sosial;
2. alat rekayasa sosial;
3. mekanisme integrasi;
4. alat pemberdayaan sosial.

Pertimbangan lain yang harus diperhatikan agar peraturan tersebut memang benar-benar dibutuhkan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan maka terlebih dahulu dilakukan pemetaan terhadap kebutuhan dan skala prioritas dalam pembentukan Peraturan Daerah. Pemetaaan tersebut dilakukan melalui kegiatan analisis kebutuhan pranata hukum. Kegiatan analisa kebutuhan ini merupakan kajian awal mengenai tingkat kebutuhan terhadap kehadiran sebuah peraturan. Analisis kebutuhan merupakan tahap awal dalam siklus "kehidupan" peraturan yang terdiri dari:[112]

1. Formulasi peraturan;
2. Implementasi peraturan;
3. Monitoring peraturan;
4. Evaluasi peraturan.

Oleh karena itu, anggota-anggota DPR dan DPRD harus benar-benar memahami dan memiliki pengertian serta keyakinan tentang cita hukum tersebut. Dengan demikian, adalah mutlak ditingkatkan peran DPR dalam rangka proses membangun kualitas legislasi dalam praktik ketatanegaraan.[113]

---

[111] *Ibid*
[112] *Ibid*
[113] Dahlan Thaib, *Op.Cit*, hlm.72

Untuk mempertegas apa yang disampaikan di atas dan sesuai dengan) ketentuan konstitusional (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945) yang menegaskan bahwa,"Negara Indonesia adalah Negara Hukum", maka untuk mewujudkan negara hukum, upaya membangun kualitas produk legislasi nasional dan daerah adalah suatu keharusan. Membangun kualitas peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan/ sampai dengan pengundangannya.[114] Agar analisis kebutuhan dan pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilaksanakan secara berkelanjutan haruslah ditetapkan ke dalam program legislasi. Program Legislasi adalah instrumen perencanaan program pembentukan Peraturan Perundang-undangan di departemen yang disusun secara sistematis, terpadu dan terencana yang akan menjadi batu penjuru dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah maupun nasional.[115] Pembuatan peraturan perundang-undangan, baik nasional maupun daerah, yang dimulai dari perencanaan, persiapan, teknis penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan bukanlah pekerjaan yang mudah. Di samping diperlukan tenaga perancangan/legal *draffer* yang memiliki kompetensi dan memahami substansi materi, diperlukan pula koordinasi lintas bidang. Penampungan aspirasi masyarakat, hingga terjadi pembulatan pemahaman dan perumusannya.[116] Di sisi lain, paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan upaya

[114] *Ibid*
[115] Zudan Arif Fakrulloh, *Loc.Cit*
[116] Dahlan Thaib, *Loc.Cit*

untuk mewujudkan *civil society* menjadi pertimbangan utama dalam proses penyusunan perundang-undangan untuk dapat menghasilkan produk legislasi yang berkualitas, aspiratif, akuntabel dan transparansi dalam era reformasi, era globalisasi, dan era Otonomi Daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indoanesia.[117]

Terkait dengan konsep Negara Hukum/Negara Hukum Kesejahteraan, kewenangan atau hak legislatif *(legislative power)* untuk membangun kualitas produk legislasi harus didasarkan pada ketentuan UUD 1945, maupun UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dari ketentuan perundangan-undangan tersebut salah satu yang dapat disimpulkan adalah proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjamin materi muatannya tetap konstitusional dan mampu menampung aspirasi rakyat.[118]

Selanjutnya, linier dengan apa yang telah dikemukakan di atas Pasal 5 UU No. 12 Tahun 2011 memberikan limitasi tentang asas-asas yang harus dipenuhi dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik yang meliputi antara lain:

a. kejelasan tujuan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, yaitu setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang dan dapat dibatalkan atau batal demi

[117] *Ibid*
[118] *Ibid*

hukum bila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;

c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan, yaitu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangan;
d. dapat dilaksanakan, yaitu bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis;
e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasayarakat, berbangsa dan bernegara;
f. kejelasan rumusan, yaitu setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
g. keterbukaan, yaitu dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

4. Teori Materi Muatan Undang-Undang

Pada saat ini, para sarjana Indonesia masih menggunakan cara berpikir yang didasarkan pada dua ajaran mahzab sejarah dari Von Savigny dan teori keputusan dari Ter Haar. Menurut Von Savigny, hukum itu tidak dibuat, tetapi tumbuh bersama-sama dengan masayarakat yang bersangkutan. Sementara itu, Teer Haar dengan teori

keputusan mengemukakan bahwa kebiasaan yang diakui penguasadalam keputusan inilahyang merupakan hukum.[119]

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat erat hubungannya dengan asas umum pemerintahan negara kesatuan RI berdasarkan Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945, berkaitan dengan ilmu perundang-undangan dalam arti sempit yang merupakan suatu ilmu yang bersifat normatif, yaitu yang berhubungan ndengna pembentukan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan.[120]

Menurut Bagir Manan, ada 3 (tiga) landasan dalam menyusun peraturan perundang-undangan, yaitu: landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan filosofis. [121] Di samping itu, menurut Jimly Asshiddiqie ada 5 (lima) landasan pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni:[122]

1. Landasan filosofis
   Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan *(ideal norms)* oleh suatu masyarakat kearah mana cita-cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan
2. Landasan Sosiologis
   Setiap norma hukum yang dituangkan dalam undang-undang haruslah mencerminkan tuntutan kebutuhan masyarakat sendiri akan norma hukum yang sesuai dengan realitas kesadaran hukum masyarakat
3. Landasan Politis
   Dalam konsiderans harus pula tergambar adanya sistem rujukan konstitusional menurut cita-cita dan norma dasar yang

[119] Pipin Syarifin, Dedah Jubaedah, *Ilmu Perundang-Undangan*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2012), hlm.29

[120] *Ibid*, hlm.97

[121] Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*, (Jakarta: 1992), hlm.14

[122] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang Di Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MK, 2006), hlm.170-174

terkandung dalam UUD 1945 sebagai sumber kebijakan pokok atau sumber politik hukum yang melandasi pembentukan undang-undang yang bersangkutan

4. Landasan Yuridis
   Dalam perumusan setiap undang-undang, landasan yuridis haruslah ditempatkan dalam konsiderans " mengingat"
5. Landasan Administratif
   Dasar ini bersifat fakultatif sesuai dengan kebutuhan, terdapat dalam konsiderans dengan kata " memperhatikan". Landasan ini berisi pencantuman rujukan dalam hal adanya perintah untuk mengatur secara administratif.

Hal ini sejalan dengan pendapat Marian Drus Badruzaman bahwa sistem adalah kumpulan asas-asas yang terpadu, yang merupakan landasan dibangunnya tertib hukum. Asas-asas ini diperoleh melalui konstruksi yuridis, yaitu dengna menganalisis (mengolah) data-data yang bersifat (konkret) untuk kemudian mengambil sifat-sifatnya yang umum (kolektif) atau absatrak (mengabastraksi). Asas-asas ini mempunyai tingkatan dan gradasi sifat yang abstrak. Perbedaan antara berbagai asas ini tidak prinsipil,tetapi inkremental atau gradual. Aturan-aturan hukum membentuk dirinya dalam sistem hukum dan merupakan suatu "pohon hukum" (*sciencetree*), yang mempunyai akar, batang, cabang, dahan, ranting, tangkai, daun bunga,buah dan sebagainya.[123]

Undang-undang tidak dapat diganggu gugat adalah berkaitan dengan materi muatan undang-undang. Dalam hal ini materi muatan undang-undang tidak dapat diuji oleh badan peradilan (khususnya). Hanya pemberntukan undang-undnag yang dapat menilai substansi

[123] Pipin Syarifin, Dedah Jubaedah, *Op.Cit*, hlm.97

undang-undang sehingga perubahan, pencabutan atau pembatalan suatu undang-undang hanya dapat dilakukan dengan undang-undang sendiri.

Secara yuridis disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

a. Pengayoman;
   Yang dimaksud dengan "asas pengayoman" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus berfungsi memberikan pelindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
b. Kemanusiaan;
   Yang dimaksud dengan "asas kemanusiaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan pelindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
c. Kebangsaan;
   Yang dimaksud dengan "asas kebangsaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
d. Kekeluargaan;
   Yang dimaksud dengan "asas kekeluargaan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
e. Kenusantaraan;
   Yang dimaksud dengan "asas kenusantaraan" adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
f. Bhinneka Tunggal Ika;

Yang dimaksud dengan “asas bhinneka tunggal ika” adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

g. Keadilan;
   Yang dimaksud dengan “asas keadilan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
   Yang dimaksud dengan “asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
   Yang dimaksud dengan “asas ketertiban dan kepastian hukum” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
   Yang dimaksud dengan “asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan” adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selanjutnya dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan Undang- Undang berisi:

a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
c. pengesahan perjanjian internasional tertentu; Yang dimaksud dengan “perjanjian internasional tertentu” adalah perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau perjanjian tersebut

mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang dengan persetujuan DPR.

d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau Yang dimaksud dengan ”tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi” terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Kemudian Pasal 10 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2012 huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum.

Meskipun secara teori dan peraturan perundang-undangan telah mengatur secara tegas mengenai landasan dan asas peraturan perundang-undangan yang baik, namun tidak jarang kita temui adanya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan asas peraturan perundang-undangan yang baik. Ironisnya, bermunculan gugatan pengujian formil maupun materil terhadap peraturan perundang-undangan yang telah disahkan dan diundangkan oleh pemerintah.

B. Politik Hukum Di Indonesia

1. Pengertian Politik Hukum

Secara terminologi gramatikal "Politik" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pengetahuan tentang ketatanegaraan dan kenegaraan (seperti tata sistem pemerintahan maupun dasar pemerintahan)[124]. Sedangkan hukum adalah peraturan atau adat yang dianggap secara resmi mengikat, yang dikukuhkan oleh penguasa atau pemerintah[125]. Menurut Zainuddin Ali, hukum adalah pelembagaan aturan. Ketika masyarakat menyadari bahwa kekuasaan setiap individu perlu dikontrol oleh hukum maka hak dan kewajiban tidak ditentukan oleh yang berkuasa, melainkan oleh yang diakui bersama sebagai suatu kebenaran. Adapun politik adalah permainan kekuasaan. Dalam masyarakat yang tidak berhukum (hukum rimba), melarat dan berbudaya rendah pun, politik tetap ada[126]. Di dalamnya terdapat segala cara untuk meningkatkan kekuasaan individu atau kelompok. Menurut Subekti, politik juga bisa diartikan segala daya upaya yang dilakukan secara sadar oleh setiap orang maupun lembaga pemerintah, swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan dan pemenuhan kesejahteraan hidup sesuai dengan hak-hak asasi yang ada. Pengertian politik hukum itu sendiri adalah kebijaksanaan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu (menjadikan sesuatu

---

[124] *Kamus Besar Bahasa Indonesia Offline*, diambil dari, http//pusatbahassa.diknas.go.id/kbbi/

[125] *Ibid*

[126] Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 47

sebagai hukum). Kebijaksanaan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum dan penerapannya. Sedangkan menurut Sadjipto Rahardjo Politik Hukum adalah aktivitas untuk menentukan suatu pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat[127].

2. Faktor-Faktor Yang Berpengaruh Dalam Politik Hukum Indonesia

"Law is a command of the Lawgiver" (hukum adalah perintah dari penguasa), dalam arti perintah dari mereka yang memiliki kekuasaan tertinggi atau yang memegang kedaulatan. Sistem hukum akan selalu berkembang dan berubah sesuai dengan kemajuan bangsa dan negara, atau konstruksi politik negara, sebagaimana diuraikan bahwa salah satu unsur yang penting dari konstruksi politik yang harus menjiwai sistem hukum adalah falsafah dasar negara dan pandangan hidup bangsa. Dalam hal ini, hukum Indonesia erat kaitannya dengan politik, yang kemudian muncul tawar-menawar kekuatan politik di parlemen sangat kuat dominan memberi warna hukum, khususnya Hukum Tata Negara dan HAN. Dengan demikian, sulit dihindari bahwa hukum memang produk politik. Namun setelah menjadi hukum, maka politik harus tunduk kepada hukum. Karena Indonesia adalah negara hukum sesuai dengan pasal 1 ayat 3 UUD 1945 yang berbunyi " Negara Indonesia adalah Negara Hukum".[128]

---

[127] Satjipto Rahardjo, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1983). hlm.36

[128] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum*……., *Op.Cit*, hlm.3

Menurut Moh. Mahfud M.D hubungan antara politik dan hukum terdapat tiga asumsi yang mendasarinya, yaitu: (1) *Hukum determinan (menentukan) atas politik*, dalam arti hukum harus menjadi arah dan pengendali semua kegiatan politik. (2) *Politik determinan atas hukum*, dalam arti bahwa dalam kenyataannya, baik produk normatif maupun implementasi penegakan hukum itu, sangat dipengaruhi dan menjadi *dipendent variable* atas politik. (3) *Politik dan hukum terjalin dalam hubungan yang saling bergantung*, seperti bunyi adagium, "politik tanpa hukum menimbulkan kesewenang-wenangan (anarkis), hukum tanpa politik akan jadi lumpuh.[129]

Berawal dari studi mengenai hubungan antara politik dan hukum di atas kemudian lahir sebuah teori "politik hukum". Politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.[130] Jadi politik hukum adalah bagaimana hukum akan atau seharusnya dibuat dan ditentukan arahnya dalam kondisi politik nasional serta bagaimana hukum difungsikan.

Berdasarkan uraian di atas politik hukum yang terjadi Indonesia adalah *politik determinan atas hukum*. Situasi dan kebijakan politik yang

[129] Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan …….. Op.Cit*, hlm. xi-xii.
[130] Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Nasional*, sebagaimana dikutip oleh Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm.17

sedang berlangsung sangat mempengaruhi sikap yang harus diambil oleh umat Islam, dan tentunya hal itu sangat berpengaruh pada produk-produk hukum yang dihasilkan. Hubungan politik dengan hukum di dalam studi mengenai hubungan antara politik dengan hukum terdapat asumsi yang mendasarinya. *Pertama*, hukum determinan terhadap politik dalam arti bahwa hukum harus menjadi arah dan pengendali semua kegiatan politik. Asumsi ini dipakai sebagi landasan *das sollen* (keinginan, keharusan dan cita). *Kedua*, politik determinan terhadap hukum dalam arti bahwa dalam kenyataannya baik produk normative maupun implementasi-penegakannya hukum itu sangat dipengaruhi dan menjadi *dependent variable* atas politik. Asumsi ini dipakai sebagai landasan *das sein* (kenyataan, realitas) dalam studi hukum empiris. *Ketiga*, politik dan hukum terjalin dalam hubungan interdependent atau saling tergantung yang dapat dipahami dari adugium, bahwa "politik tanpa hukum menimbulkan kesewenang-wenangan atau anarkis, hukum tanpa politik akan menjadi lumpuh".[131]

Menurut Mahfud MD, hukum dikonstruksikan secara akademis dengan menggunakan asumsi yang kedua, bahwa dalam realitasnya "politik determinan (menentukan) atas hukum". Jadi hubungan antara keduanya itu hukum dipandang sebagai *dependent variable* (variable

[131] Syahrialnaman, *Pemikiran Mahfud MD Tentang Hubungan Hukum dan Kekuasaan*, dikutip dari, *http://syahrialnaman.wordpress.com/2012/06/20/12/*

pengaruh), politik diletakkan sebagai *independent variable* (variabel berpengaruh).[132]

Pilihan atas asumsi bahwa produk hukum merupakan produk politik, mengantarkan pada penentuan hipotesis bahwa konfigurasi politik tertentu akan melahirkan karakter produk hukum tertentu pula. Dalam asumsi ini membagi variable bebas (konfigurasi politik) dan variable terpengaruh (konfigurasi produk hukum) ke dalam kedua ujung yang dikotomis. Konfigurasi politik dibagi atas konfigurasi yang demokratis dan konfigurasi yang otoriter (non-demokrtis), sedangkan variable konfigurasi produk hukum yang berkarakter responsif atau otonom dan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif atau menindas. Konsep demokratis atau otoriter (non-demokratis) diidentifikasi berdasarkan tiga indikator, yaitu sistem kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan eksekutif dan kebebasan pers. Sedangkan konsep hukum responsif otonom diidentifikasi berdasarkan pada proses pembuatan hukum, pemberian fungsi hukum dan kewenangan menafsirkan hukum. Pengertian konseptual yang dipakai antara lain yaitu:[133]

1. Konfigurasi politik demokratis adalah konfigurasi yang membuka peluang bagi berperannya potensi rakyat secara maksimal untuk turut aktif menentukan kebijakan negara. Dengan demikian pemerintah lebih merupakan "komite" yang harus melaksanakan kehendak masyarakatnya, yang dirumuskan secara demokratis, badan perwakilan rakyat dan parpol berfungsi secara proporsional dan lebih menentukan dalam membuat kebijakan, sedangkan pers dapat melaksanakan fungsinya dengan bebas tanpa takut ancaman destruktif.

[132] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di ……., Op.Cit,* hlm.8
[133] Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan …….Op.Cit,*, hlm.6-9

2. Konfigurasi politik otoriter adalah konfigurasi yang menempatkan posisi pemerintah yang sangat dominan dalaam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara, sehingga potensi dan aspirasimasyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Dan juga badan perwakilan dan parpol tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi (*rubber stamps*) atas kehendak pemerintah, sedangkan pers tidak mempunyai kebebasan dan senantiasa berada dibawah kontrol pemerintah dan berada dalam bayang-bayang pemeredelan.
3. Produk hukum responsif/ otonom adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan pemenuhan atas tuntutan-tuntutan baik individu maupun kelompok sosial di dalam masyarakat sehingga lebih mampu mencerminkan rasa keadilan didalam masyarakat. Proses pembuatan hukum responsif ini mengundang secara terbuka partisipasi dan aspirasi masyarakat, dan lembaga peradilan, hukum diberifungsi sebagai alat pelaksana bagi kehendak masyarakat.
4. Produk hukum konservatif/ortodoks adalah produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan dominan sehingga pembuatannya tidak melibatkan partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh. Dan biasanya bersifat formalitas dan produk hukum diberi fungsi dengan sifat positivis instrumentali satau menjadi alat bagi pelaksanaan idiologi dan program pemerintah.

3. Pengaruh Politik Terhadap Karakter Produk Hukum

Relasi hukum dan politik dapat dibagi menjadi tiga model hubungan. *Pertama*, sebagai *das sollen*, hukum determinan atas politik kerena setiap agenda politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*, sebagai *das sein*, politik determinan atas hukum karena dalam faktanya hukum merupakan produk politik sehingga hukum yang ada di depan kita tak lebih dari kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing. *Ketiga*, politik dan hukum berhubungan secara interdeterminan karena politik tanpa hukum akan zalim sedangkan hukum tanpa pengawalan akan lumpuh. Melihat kategorisasi yang ada, secara

normatif konsep relasi ketiga adalah yang paling sesuai.[134] Akan tetapi, kalau melihat dari iklim politik Indonesia. Saat ini negara kita sedang terjadi relasi *das sein*, dimana politisasi dominan terhadap produk hukum. Sehingga produk yang dihasilkan tak lebih dari kristalisasi tawar-menawar antarelite politik. Ilmu hukum juga merupakan ilmu bantu dalam ilmu politik. Hal ini dapat dipahami karena sejak dahulu terutama di Eropa barat ilmu hukum dan politik memang sudah demikian erat. Kedua-duanya memiliki persamaan daya "mengatur dan memaksakan undang-undang" (*law enforcement*) yang merupakan salah satu kewajiban negara yang begitu penting. Di samping itu, analisis-analisis mengenai hukum serta hubungannnya dengan negara, mulai diperkembangkan pada abad ke-19, tetapi pada itu masih terbatas pada penelitian mengenai negara–negara Barat saja. Sebaliknya, para sarjana hukum melihat negara sebagai lembaga atau institusi dan menganggapnya sebagai organisasi hukum yang mengatur hak-hak dan kewajiban manusia. Fungsi negara adalah menyelenggarakan penertiban, tetapi oleh ilmu hukum penertiban ini dipandang semata-mata sebagai tata hukum. Manusia dilihatnya sebagai obyek dari sistem hukum, dan dianggap sebagai pemegang hak serta kewajiban politik semata-mata. Ilmu hukum tidak melihat manusia sebagai makhluk sosial-budaya. Akibatnya adalah bahwa ada kecenderungan pada ilmu hukum untuk "meremehkan" kekuatan-kekuatan social dan budaya. Namun, dari aspek-aspek daya yang "memaksa" inilah ilmu politik

[134] *Ibid*

memandang perlu untuk mengungkap dalam kaitannya seperti dengan kesadaran maupun partisipasi politik. Hal ini sesuai dengan pendapat Hans Kelsen, bahwa negara sebagai suatu badan hukukm atau *Rechtsperson* (*juristicperson*). [135] Dalam pengertian tersebut badan hukum merupakan sekelompok orang yang oleh hukum diperlaskukan sebagai suatu kesatuan sebagai suatu person yang mempunyai hak dan kewajiban. Setelah mengurai mengenai hubungan antara politik dan hukum, maka penulis mengambil satu asumsi determinan, yaitu politik yang determinan terhadap hukum, karena penulis berpendapat bahwa asumsi inilah yang secara nyata menggambarkan kondisi di Indonesia saat ini.[136]

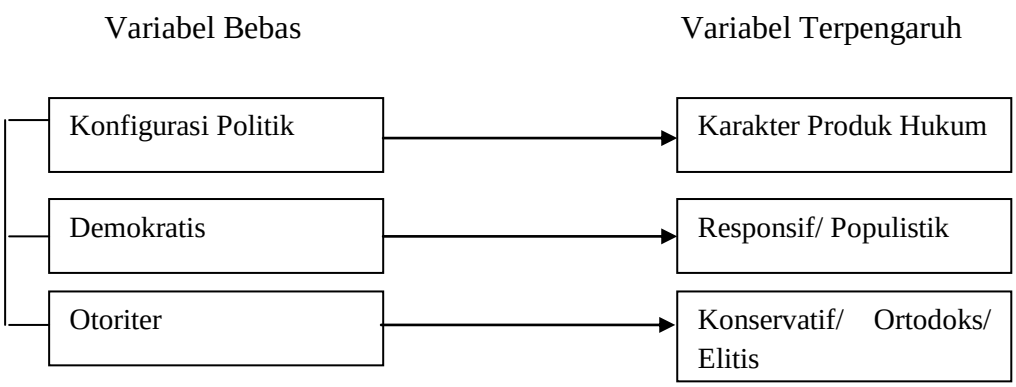
Menurut perspektif segi "das sollen" ada pandangan bahwa politik harus tunduk pada ketentuan hukum, namun dari segi "das sein", terbukti bahwa hukumlah yang dalam kenyataannya ditentukan oleh konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Yang dimaksud dengan konfigurasi politik adalah kekuatan-kekuatan politik yang nyata dan eksis dalam suatu sistem politik. Konfigurasi politik ini biasanya terwujud dalam partai politik. Bila partai-partai politik ini berperan secara nyata dalam sistem politik yang berlaku dalam mengambil kebijakan seperti pembentukan hukum atau kebijakan lainnya,maka disebutkn bahwa konfigurasi politik itu adalah konfigurasi politik yang demokratis. Jika partai-partai politik yang ada itu tidak berperan secara nyata dalam mengambil kebijakan

[135] Hans Kelsen, General Theory of Law and State, sebagaimana dikutip oleh, Syahrialnaman, *Pemikiran Mahfud MD Tentang Hubungan Hukum dan Kekuasaan*, dikutip dari, *http://syahrialnaman.wordpress.com/2012/06/20/12/*

[136] Syahrialnaman, *Loc.Cit*

seperti pembentukan hukum atau kebijakan lainnya, maka dikatakan bahwa konfigurasi itu adalah konfigurasi politik yang non-demokratis.[137]

Di dalam negara yang konfigurasinya demokratis, maka produk hukumnya berkarakter responsif/populistis, sedangkan di negara yang konfigurasinya otoriter, maka produk hukumnya berkarakter ortodoks/konservatis/elitis. Dari pernyataan tersebut, maka Moh. Mahfud MD membagi dua variabel antara konfigurasi politik dan karakter produk hukum yang dipengaruhi konfigurasi tersebut, yang dibuat berdasarkan penelitian beliau atas konfigurasi politik dan karakter hukum di Indonesia. [138] Hubungan tersebut dapat dilihat pada bagan berikut:[139]



Dari bagan di atas dapat ditarik sebuah hipotesis tentang asumsi konfigurasi politik terhadap karakteristik produk hukum yang dikeluarkan oleh legislatif sebagai interpretasi rakyat, antara lain sebagai berikut:[140]

1. Parpol dan parlemen berperan aktif menentukan kebijakan negara Parpol dan parlemen lemah dan fungsinya lebih sebagai rubber stamps Pembuatannya partisipatif bagi masyarakat Pembuatannya sentralistik di lembaga eksekutif.

[137] Moh Mahfud MD, *Membangun Politik……..*, *Op.Cit,* hlm.65
[138] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di……..., Op.Cit*, hlm.22
[139] Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di ……*, *Ibid*, hlm.22
[140] Syahrialnaman, *Loc.Cit*

2. Eksekutif bersifat netral sebagai pelaksana Eksekutif bersifat intervensionis Isinya aspiratif atas tuntutan masyarakat Isinya positivis instrumentalis**.**
3. Pers bebas tetapi pers terpasung, terancam pembredelan cakupannya bersifat limitative (*close interpretative*) Cakupannya cederung *open interpretative.*

Dapat dikatakan bahwa politik hukum pada konfigurasi politik yang demokratis adalah untuk menciptakan hukum yang mendekatkan tata hukum pada realitas sosial, sedangkan pada konfigurasi politik yang non-demokratis umumnya menciptakan hukum untuk mempertahankan kekuasaan dari rezim penguasa sehingga menjauhkan tata hukum dengan realitas soosial. Konfigurasi politik, baik demokratis maupun non demokratis telah menjadi bagian dalam kehidupan bernegara bangsa Indonesia. Konfigurasi politik demokratis tercermin sejak masa kemerdekaan, dengan sistem multipartai, menciptakan produk-produk hukum yang menghapus dominasi kolonial dan mengutamakan kebebasan rakyat Indonesia. Hal ini merupakan euphoria kemerdekaan dan kebebasa Indonesia dari belenggu penjajah. Sedangkan fase politik non demokratis secara visual, walaupun disuarakan secara demokratis, tampak pada masa orde baru. Dengan pemasungan kepada aspek-aspek tertentu, seperti ketidakbebasan pers dan partai.[141]

Pada era reformasi saat ini, telah terjadi perubahan paradigma dalam kehidupan politik dan sistem ketatanegaraan di Indonesia yaitu dari sistem otoritarian kepada sistem demokrasi, dan dari sistem sentralisasi ke sistem otonomi. Perubahan paradigm ini sudah barang tentu berdampak

[141] Syahrialnaman, *Loc.Cit*

kepada sistem hukum yang dianut selama ini, yaitu yang menitikberatkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak kepada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat dan juga prduk-produk hukum yang lebih mengedepankan kepentingan pemerintah pusat daripada kepentingan pemerintah daerah.[142] Produk hukum yang dihasilkan oleh konstitusi selayaknya harus mengedepankan kepentingan rakyat dan daerah, namun, pada kenyataannya dominasi politik kian kencang dan tidak terkendali. Partai politik yang secara teoritis merupakan penjelmaan kehendak rakyat, malah menjadi ajang perebutan kekuasaan, sedangkan hukum menjadi salah satu alatnya. Partai politik melalui DPR mempunyai peran penting dalam pembentukan hukum, namun, jika kenyataannya partai politik hanya menjadi ajang mempertahankan maupun memperoleh kekuasaan, maka dengan determinannya politik atas hukum, yang terjadi adalah hukum akan mengikuti arah politik yang keliru, sehingga hukum dapat kehilangan legitimasinya. Seorang dosen pernah berbicara, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, uang dan kepentingan-kepentingan yang koruplah yang berbicara, dan dalam kenyataannya hal ini terjadi, misalnya tentang pembentukan peraturan mengenai peralihan hutan lindung, yang menjebloskan beberapa anggota DPR ke dalam penjara, atau yang lebih tinggi indikasinya adalah suap dalam pembentukan UU tentang pemekaran daerah. Jika hal ini terjadi, maka dominasi politik terhadap hukum membuka peluang adanya tindak pidana

[142] Abdul Manan, *Aspek-aspek Pengubah Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2005),, hlm.104

korupsi berupa *political bribery* maupun *political kickback*. Mengenai *political bribery* maupun *political kickback*, akan dibahas penulis dalam tulisan yang lain.[143]

C. Presiden

1. Pengertian Presiden

Presiden Indonesia (nama jabatan resmi: Presiden Republik Indonesia) adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan Indonesia. Sebagai kepala negara, Presiden adalah simbol resmi negara Indonesia di dunia. Sebagai kepala pemerintahan, Presiden dibantu oleh wakil presiden dan menteri-menteri dalam kabinet, memegang kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah sehari-hari. Presiden (dan Wakil Presiden) menjabat selama 5 tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama untuk satu kali masa jabatan.[144]

Presiden berasal dari bahasa latin (*prae* berarti sebelum dan *sedere* berarti menduduki) adalah suatu nama jabatan yang digunakan untuk pimpinan suatu organisasi, perusahaan, perguruan tinggi, atau negara. Pada awalnya, istilah ini dipergunakan untuk seseorang yang memimpin suatu acara atau rapat (ketua), tetapi kemudian secara umum berkembang menjadi istilah untuk seseorang yang memiliki kekuasaan eksekutif. Lebih spesifiknya, istilah "Presiden" terutama dipergunakan untuk kepala negara suatu republik, baik dipilih secara langsung, ataupun tak langsung.[145]

---

[143] Syahrialnaman, *Loc.Cit*
[144] Dikutip dari, *http://id.wikipedia.org/wiki/Presiden_Indonesia*
[145] Dikutip dari, *http://family-1990.blogspot.com/2011/10/pengertian-presiden-dan-wakil-nya.html*

2. Fungsi Presiden

Pemegang kekuasaan eksekutif atau kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang menurut UUD 1945 berada di tangan Presiden. Inilah pengertian kekuasaan pemerintahan dalam arti sempit. Presiden adalah kepala pemerintahan, yang dalam tugasnya dibantu oleh menteri-menteri. Presiden bersama para menteri disebut kabinet. Bahwa di dalam UUD 1945 RI dalam Bab III yang berjudul: Kekuasaan Pemerintahan Negara. Bab III ini terdiri dari 12 pasal. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan tersebut dapat dimaknai bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan, sedangkan bentuk pemerintahannya adalah republik. Selain bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Hal itu didasarkan pada Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." [146]

UUD 1945 juga memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan. Selain menjalankan kekuasaan eksekutif, Presidem juga menjalnkan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan, kekuasaan yang berkaitan dengan penegakan hukum (grasi, amnesti, abolisi) dan lain sebagainya. Struktur UUD yang memberikan kedudukan yang kuat pada

[146] Dikutip dari, *http://hukum.kompasiana.com/2012/02/06/presiden-dalam-kekuasaan-pemerintahaan-negara-436889.html*

jabatan atau lembaga kepresidenan tidak hanya pada sistem UUD 1945, tetapi terdapat juga pada negara lain seperti Amerika Serikat.[147]

Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau suatu dewan majelis. Kabinet (dewan menteri) dibentuk oleh presiden. Kabinet bertangungjawab kepada presiden dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen atau legislatif. Presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen. Hal itu dikarenakan presiden tidak dipilih oleh parlemen. Presiden tidak dapat membubarkan parlemen seperti dalam sistem parlementer. Parlemen memiliki kekuasaan legislatif dan sebagai lembaga perwakilan. Anggota parlemen dipilih oleh rakyat. Presiden tidak berada dibawah pengawasan langsung parlemen.[148]

3. Tugas dan Wewenang Presiden

Selain harus melaksanakan tugas dan kewajiban seorang Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, Presiden juga memiliki hak atau wewenangnya sendiri dalam memimpin suatu Negara. Hak atau wewenang Presiden tersebut juga telah tertuang dalam peraturan perundangan-undangan, yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Dalam menjalankan kewenangan Presiden yang cukup banyak, Presiden dibantu oleh Wakil Presiden serta membentuk jajaran kabinet kementerian. Wewenang tersebut antara lain adalah sebagai berikut :

---

[147] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gama Media bekerjasama dengan PSH Fakultas Hukum UII, 1999), hlm.31-32

[148] Dikutip dari, *http://hukum.kompasiana.com/2012/02/06/presiden....., Loc.Cit*

1. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945);
2. Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat (1) UUD 1945);
3. Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 11 ayat (2)UUD 1945);
4. Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 12 UUD 1945);
5. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 Ayat (1) UUD 1945);
6. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 14 ayat (2) UUD 1945);
7. Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 15 UUD 1945);
8. Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang (Pasal 16 UUD 1945);
9. Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (Pasal 22 ayat (1) UUD 1945);
10. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara (Pasal 33 ayat (2) UUD 1945);
11. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (Pasal 33 ayat (3) UUD 1945);

Sebagai Kepala Negara, Presiden tentu memiliki tugas-tugas khusus yang harus dilakukan oleh Presiden selaku Kepala Negara. Untuk menjalankan tugas-tugasnya, yang menjadi pedoman seorang Presiden dalam menjalankan tugasnya sebagai Kepala Negara adalah Undang-

Undang Dasar 1945. Tugas Presiden sebagai Kepala Negara tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut :

1. Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. (Pasal 10 UUD 1945)
2. Presiden mengangkat duta dan konsul. (Pasal 13 ayat (1) UUD 1945);
3. Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. (Pasal 13 ayat (3) UUD 1945);
4. Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu (Pasal 29 ayat (2) UUD 1945);
5. Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional (Pasal 31 ayat (4) UUD 1945);
6. Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya (Pasal 32 ayat (1) UUD 1945);
7. Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional (Pasal 32 ayat (2) UUD 1945);
8. Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara (Pasal 34 ayat (1) UUD 1945);
9. Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan (Pasal 34 ayat (2) UUD 1945);
10. Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak (Pasal 34 ayat (3) UUD 1945);

Dalam menjalankan tugasnya sebagai Kepala Pemerintahan, seorang Presiden tentu memerlukan landasan atau dasar sebagai pedoman dalam menjalankan pemerintahan suatu Negara. Aturan dasar tersebut terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945. Di Indonesia, tugas Presiden

sebagai Kepala Pemerintahan tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 antara lain sebagai berikut :

1. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945);
2. Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2) UUD 1945);
3. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 ayat (2) UUD 1945);
4. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18B ayat (1) UUD 1945);
5. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang (Pasal 18B ayat (2) UUD 1945);
6. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang (Pasal 20 ayat (4) UUD 1945);
7. Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 23 ayat (2) UUD 1945);
8. Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden (Pasal 23F ayat (1) UUD 1945).
9. Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden (Pasal 24A ayat (3) UUD 1945);
10. Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 24B ayat (3) UUD 1945);
11. Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden (Pasal 24C ayat (3) UUD 1945);

12. Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah (Pasal 28I ayat (4) UUD 1945);
13. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya (Pasal 31 ayat (2) UUD 1945);
14. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta ahlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang (Pasal 31 ayat (3) UUD 1945);
15. Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menunjang tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia (Pasal 31 ayat (5) UUD 1945).

4. Hak dan Kewajiban Presiden

Adapun hak dan kewajiban seorang Presiden yang diamanahkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 antara lain:

1. Memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD (Pasal 4 (1));
2. Berhak mengajukan RUU kepada DPR (Pasal 5 ayat (1));
3. Menetapkan peraturan pemerintah (Pasal 5 ayat (2));
4. Memegang teguh UUD dan menjalankan segala UU dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa (Pasal 9 ayat (1));
5. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10);
6. Dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat (1));
7. Membuat perjanjian internasional lainnya dengan persetujuan DPR (Pasal 11 ayat (2));
8. Menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12);
9. Mengangkat duta dan konsul (Pasal 13 ayat (1)). Dalam mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (2));
10. Menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (3));
11. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA (Pasal 14 ayat (1));
12. Memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 14 ayat (2));

13. Memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan UU (Pasal 15);
14. Membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden (Pasal 16);
15. Pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri (Pasal 17 ayat (2));
16. Pembahasan dan pemberian persetujuan atas RUU bersama DPR (Pasal 20 ayat (2)) serta pengesahan RUU (Pasal 20 ayat (4));
17. Hak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti UU dalam kegentingan yang memaksa [Pasal 22 ayat (1));
18. Pengajuan RUU APBN untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23 ayat (2));
19. peresmian keanggotaan BPK yang dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD (Pasal 23F ayat (1));
20. penetapan hakim agung dari calon yang diusulkan oleh KY dan disetujui DPR (Pasal 24A ayat (3));
21. pengangkatan dan pemberhentian anggota KY dengan persetujuan DPR (Pasal 24B ayat (3));
22. pengajuan tiga orang calon hakim konstitusi dan penetapan sembilan orang anggota hakim konstitusi (Pasal 24C ayat (3)).

D. Dewan Perwakilan Rakyat

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan yang berwenang untuk membuat garis kebijakan kekuasaan yang lain, namun demikian tidak berarti fungsi ini lebih dominan, melainkan fungsi ini dijalankan sesuai dengan konstitusi yang telah memberikan dan mengatur tentang kewenangannya tersebut.[149]

Telah dinyatakan dalam Pasal 68 UU NO. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD bahwa DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

[149] Megawati dan Ali Murtopo, *Op.Cit*, hlm.7

Legislatif adalah lembaga untuk membuat undang-undang. Menurut Miriam Budiardjo, badan legislatif adalah lembaga yang membuat undang-undang. Anggota-anggotanya dianggap mewakili rakyat.[150] Sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (2), kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD, maka legislatif dinggap sebagai representasi dari rakyat yang merumuskan keinginan rakyat melalui penentuan kebijakan-kebijakan umum. Dalam konsep inilah sebetulnya kita dapatkan bentuk konkret dari idealisme bahwa di dalam negara rakyatlah yang berdaulat sepenuhnya. Di dalam negara demokrasi yang peraturan perundangan harus berdasarkan kedaulatan rakyat, maka badan perwakilan rakyat harus dianggap sebagai badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyusun undang-undang, badan inilah yang disebut legisltif.[151] Oleh karena itu, rakyat memberikan legalitas kekuasaan kepada negara untuk melindungi mereka. Karena rakyat tidak mungkin melaksanakan pemerintahan sendiri maka dibuatlah konsep perwakilan politik sebagai dasar legitimasi kekuasaan yang diberikan rakyat tersebut. Mekanisme perwakilan sejatinya adalah hubungan antara wakil dan yang diwakili. Wakil melaksanakan suatu hal yang seharusnya sesuai dengan tuntutan terwakil. Hubungan demikian merupakan tetap berangkat dari kepentingan yang diwakili.[152]

---

[150] Dikutip dari, *http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/8016/4/ChapterI.pdf*

[151] C.S.T.Kansil dan Christine Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2003), hlm.10

[152]Dikutip dari, *http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/8016/4/ChapterI.pdf*, *Loc.Cit*

Keberadaan lembaga legislatif sangat penting sebagai representasi dari kedaulatan rakyat. Lembaga legislatif juga yang mempunyai kemampuan untuk mengartikulasikan kepentingan rakyat dalam bentuk undang-undang. Legislatif tidak memiliki kekuasaan menjalankan undang-undang atau kekuasaan eksekutif. Tugasnya adalah mendesain mekanisme pemerintah serta prinsip-prinsip dasar untuk dijalankan pemerintah.[153]

Perwakilan dapat diartikan sebagai hubungan antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakili dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakili. Menurut Alfred de Grazia, perwakilan dapat diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil, dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil. Lembaga perwakilan rakyat, mempunyai dua padanan terminologi yang berbeda, yaitu *parlement* dan *legislatif*. Kedua terminologi itu bermakna sama, yaitu sebagai tempat para wakil rakyat yang menyampaikan aspirasi dan kehendak rakyat. Perbedaannya terletak pada pemakaian terminologi yang digandengkan dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh sebuah negara. Negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer lembaga perwakilan rakyatnya disebut parlemen, sedangkan negara yang sistem pemerintahannya presidensiil disebut legislatif. Prodjodikoro memandang bahwa parlemen sebagai

[153] Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm.404

lembaga perwakilan rakyat sejauh mungkin harus merupakan penjelmaan dari kehendak rakyat, sehingga harus dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.[154]

2. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat

Landasan untuk memahami peranan DPR dalam mengaktualisasikan aspirasi rakyat tidak lain merupakan perwujudan dari tiga fungsi utama dan strategis yang dimilikinya, yaitu di bidang perundang-undangan, di bidang anggaran, maupun di bidang pengawasan.[155]

Terdapat tiga fungsi utama DPR disamping hak dari DPR sebagai institusi maupun personal anggotanya, ketiga fungsi utama tersebut adalah Fungsi Legislasi, Fungsi Anggaran, dan Fungsi Pengawasan sesuai dengan isi Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pada hakikatnya ketiga fungsi DPR memiliki hubungan yang erat dan ketiga fungsi ini selalu bersentuhan dengan fungsi yang lainnya, misalnya ketika DPR menghasilkan Undang-Undang yang kemudian disetujui bersama dengan Presiden, maka DPR harus mengadakan pengawasan terhadap pengeksekusian produk Undang-Undang oleh lembaga Eksekutif yakni Presiden. Mengenai fungsi pengawasan dan anggaran, bahwa pelaksanaan fungsi anggaran oleh DPR tentunya secara bersama-sama menjalankan

---

[154] Bosman, Marthen Arie dan Aswanto, *Tinjauan Hukum Sistem PerwakilanBerimbang Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, Dikutip dari, *http://pasca.unhas.ac.id/jurnal/files/fb048689aae9394a42da9e7716a36727.pdf*

[155] Risalah sidang Dewan perwakilan Rakyat Indonesia (Laporan Pelaksanaan Fungsi, Tugas dan Wewenang DPR RI Pada Sidang Tahunan MPR RI) Tahun Kelima 2003-2004, dikutip dari, *http://www.parlemen.net/privdoc/8bb6b3e7b567b459523def37c7c74819.pdf*

pula fungsi pengawasan dimana di dalamnya harus terdapat sistem *checks and balances*. Selain ketiga fungsi di atas, secara konstitusional DPR memiliki hak yang melekat kepadanya. Dalam ketentuan UUD 1945 dimana yang menjadi hak Dewan Perwakilan Rakyat adalah Hak Interpelasi, Hak Angket, dan Hak Menyatakan Pendapat, sesuai dengan Pasal 20A ayat (2) UUD 1945. Ketiga hak ini biasanya memiliki korelasi erat dengan fungsi pengawasannya yang melekat pada Lembaga Perwakilan Rakyat, yang tentunya ditujukan kepada Lembaga Kepresidenan. Hak angket sendiri dapat bermula ketika digunakannya hak interpelasi (bertanya) kepada Pemerintah (Presiden) mengenai kebijakan-kebijakan yang dilakukan. Hak interpelasi dapat mucul sebagai respon dari kebijakan pemerintah pada bidang-bidang yang cukup strategis atau dengan kata lain memberikan implikasi yang luas terhadap pelaksanaan negara dan juga mempunyai dampak luas terhadap kehidupan bermasyarakat. Terkait dengan fungsi dan hak DPR, bahwa mengenai ketentuan pelaksanaannya, diatur secara jelas dalam Undang-Undang Susduk dan Peraturan Tata Tertib DPR. Untuk mengoptimalisasikan pelaksanaan fungsi dan hak DPR diperlukan adanya upaya yang maksimal agar setiap pelaksanaan tidak dipersoalkan dengan teknis prosedural. Pengaturan secara rinci dan tegas dalam UU tentang Susduk dan Peraturan Tata Tertib akan menjamin transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi dan hak DPR.[156]

[156] Hamdan Zoelva, *Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Setelah Perubahan*

Selanjutnya secara yuridis dalam Pasal 69 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, PDP, dan DPRD dinyatakan bahwa:

(1) DPR mempunyai fungsi:
    a. legislasi;
    b. anggaran; dan
    c. pengawasan.
(2) Ketiga fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat, dan juga untuk mendukung upaya Pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
    Pelaksanaan fungsi DPR terhadap kerangka representasi rakyat dilakukan, antara lain, melalui pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggungjawaban kerja DPR kepada rakyat.

Kemudian dalam Pasal 70 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, PDP, dan DPRD dinyatakan bahwa:

(1) Fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf a dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.
(2) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf b dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.
(3) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) huruf c dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN.

Di samping memiliki fungsi legislasi sebagaimana diuraikan di atas, DPR memiliki fungsi anggaran yaitu untuk membahas dan memberi persetujuan atas rancangan anggaran negara yang diajukan Presiden dalam bentuk rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), serta mengawasi penggunaannya. Berbeda

---

UUD1945,dikutipdari,*http://www.setneg.go.id/index.php?option+com_conten&task=view&id=11+ltemid+33*

dengan rancangan undang-undang lainnya yang dapat diajukan oleh DPR, terhadap RUU APBN hanya dapat diajukan oleh pemerintah, karena pemerintahlah yang mengetahui secara detail tentang kebutuhan dan penggunaan keuangan negara. Persetujuan anggaran merupakan fungsi yang sangat penting bagi DPR, karena dengan kontrol atas anggaranlah DPR dapat mengontrol pemerintah dengan efektif. Tanpa persetujuan pengeluaran anggaran dari DPR, Presiden tidak dapat mengeluarkan anggaran belanja negara. Karena itulah UUD 1945 menentukan bahwa apabila DPR tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan pemerintah, maka yang berlaku adalah Undang-undang APBN tahun sebelumnya.[157]

Dewan Perwakilan Rakyat juga memiliki fungsi-fungsi lainnya yang tersebar dalam bab-bab lain dari undang-undang dasar ini yaitu:[158]

1. Mengusulkan pemberhentian Presiden sebagai tindak lanjut hasil pengawasan (Pasal 7A);
2. Melantik Presiden dan atau Wakil Presiden dalam hal MPR tidak dapat melaksanakan sidang untuk itu (Pasal 9);
3. Memberikan pertimbangan atas pengangkatan duta dan dalam hal menerima duta negara lain (Pasal 13);
4. Memberikan pertimbangan kepada Presiden atas pemberian Amnesti dan Abolisi (Pasal 14 ayat 2);
5. Memberikan persetujuan atas pernyataan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11);
6. Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 23F);
7. Memberikan persetujuan atas pengangkatan anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat 3);
8. Memberikan persetujuan atas pengangkatan Hakim Agung (Pasal 24A ayat 3);
9. Mengajukan 3 dari 9 orang anggota hakim konstitusi (Pasal 24C ayat 3).

[157] *Ibid*
[158] *Ibid*

Menurut Antonius Sitepu, sejak demokrasi menjadi simbol negara modern, maka untuk merealisasikan gagasan demokrasi yang normatif, yaitu suatu pemerintahan yang dijalankan dengan kehendak rakyat maka perlu dibuat suatu lembaga perwakilan.[159] Menurut Paimin Napitupulu, ada empat fungsi dari lembaga legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat yaitu:[160]

1. Fungsi Integrasi, yang mencakup kewenangan untuk ikut menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dan ikut mengendalikan atau memecah pertentangan-pertentangan yang timbul dalam masyarakat terutama yang bersifat disintegrasi.
2. Fungsi pemeliharaan sistem ketatanegaraan yang mencakup kewenangan memelihara kesinambungan sistem ketatanegaraan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, membuat agar rakyat merasa terwakili dengan menyalurkan aspirasi mereka, memberikan legitimasi kepada sistem ketatanegaraan, mencegah terjadinya tindakan-tindakan inkonstitusional.
3. Fungsi Pengawasan, yang mencakup kewenangan untuk menjaga agar kehidupan bernegara sesuai dengan haluan negara, mengusahakan agar para penyelenggara negara peka dan tanggap terhadap kebutuhan dan kepentingan rakyat, tidak menyimpang dari tugas dan kewajiban masing-masing.
4. Fungsi Kepemimpinan, yang mencakup kewenangan untuk ikut dalam penemuan dan pengemblengan pemimpin dan calon pemimpin politik serta mendorong agar para pemimpin Negara memperhatikan kepentingan nasional.

Keberadaan lembaga legislatif sangat penting sebagai representasi dari kedaulatan rakyat. Lembaga legislatif juga yang mempunyai kemampuan untuk mengartikulasikan kepentingan rakyat dalam bentuk undang-undang. Legislatif tidak memiliki kekuasaan menjalankan undang-

---

[159] Antonius Sitepu, *Sistem Politik Indonesia*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2006), hlm.10

[160] Paiman Napitupulu, *Menuju Pemerintahan Perwakilan*, (Bandung: PT. Alumni, 2007), hlm.31-32

undang atau kekuasaan eksekutif. Tugasnya adalah mendesain mekanisme pemerintah serta prinsip-prinsip dasar untuk dijalankan pemerintah.[161]

Sejalan dengan pernyataan tersebut diatas fungsi lembaga legislatif, menurut Miriam Budiarjo di antara fungsi lembaga legislatif yang paling penting ialah: **Pertama**, menentukan kebijakan (*policy*) dan membuat undang-undang. Untuk itu badan legislatif diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah, terutama di bidang *budget* atau anggaran. **Kedua**, mengontrol lembaga eksekutif dalam arti menjaga agar semua tindakan lembaga eksekutif sesuai dengan kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan (*scrutiny*, *oversight*). Untuk menyelenggarakan tugas ini, lembaga perwakilan rakyat diberi hak-hak control khusus.[162]

3. Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat

Telah dijelaskan dalam UUD 1945 Pasal 20A ayat (2) jo. Pasal bahwa Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai Hak Interpelasi, Hak Angket, dan Hak Menyatakan Pendapat. Selain dalam UUD 1945 Hak dan Kewajiban DPR juga diatur didalam UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD antara lain:

> Hak DPR
> Pasal 79
> (1) DPR mempunyai hak:
> b. interpelasi;
> c. angket; dan
> d. menyatakan pendapat.

[161] Henry J. Schmandt, *Filsafat Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm.404
[162] Miriam Budiarjo, *Op.Cit*, hlm.322

(2) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
(3) Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.
(4) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)huruf c adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas:
a. kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional;
b. tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3); atau
c. dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Selanjutnya dalam Pasal 80 UU No. 17 Tahun 2014 dijelaskan tentang Hak Anggota DPR, antara lain:

a. mengajukan usul rancangan undang-undang;
Hak ini dimaksudkan untuk mendorong anggota DPR menyikapi dan menyalurkan serta menindaklanjuti aspirasi rakyat yang diwakilinya dalam bentuk pengajuan usul rancangan undang-undang.
b. mengajukan pertanyaan;
Hak anggota DPR untuk mengajukan pertanyaan, baik secara lisan maupun tertulis, kepada Pemerintah sesuai dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.
c. menyampaikan usul dan pendapat;

Hak anggota DPR untuk menyampaikan usul dan pendapat secara leluasa baik kepada Pemerintah maupun kepada DPR sendiri sehingga ada jaminan kemandirian sesuai dengan panggilan hati nurani serta kredibilitasnya. Oleh karena itu, setiap anggota DPR tidak dapat diarahkan oleh siapa pun di dalam proses pengambilan keputusan. Namun, tata cara penyampaian usul dan pendapat dimaksud tetap memperhatikan tata krama, etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sebagai wakil rakyat.

d. memilih dan dipilih;
e. membela diri;
f. imunitas;
g. protokoler;
   Yang dimaksud dengan "hak protokoler" adalah hak anggota DPR untuk memperoleh penghormatan berkenaan dengan jabatannya, baik dalam acara kenegaraan, dalam acara resmi maupun dalam melaksanakan tugasnya.
h. keuangan dan administratif;
i. pengawasan;
   Yang dimaksud dengan "kunjungan kerja secara berkala" adalah kewajiban anggota DPR untuk bertemu dengan konstituennya secara rutin pada setiap masa reses, yang hasil pertemuannya dengan konstituen dilaporkan secara tertulis kepada partai politik melalui fraksinya di DPR.
j. mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan; dan
k. melakukan sosialiasi undang-undang.
   Pemberian pertanggungjawaban secara moral dan politis disampaikan kepada pemilih di daerah pemilihannya pada setiap masa reses dan masa sidang melalui perjuangan politik yang menyangkut aspirasi pemilihnya.

Kemudian untuk melengkapi hak DPR dan Anggota DPR diberi kewenangan dalam menjalankan tugasnya, sesuai Pasal 73, Pasal 74, Pasal 71, Pasal 72, UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, antara lain:

Pasal 73
(1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat secara tertulis untuk hadir dalam rapat DPR.

(2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi panggilan DPR sebagaimana dimaksudpada ayat (1).
(3) Dalam hal pejabat negara dan/atau pejabat pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak hadir memenuhi panggilan setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, atau hak menyatakan pendapat atau anggota DPR dapat menggunakan hak mengajukan pertanyaan.
(4) Dalam hal badan hukum dan/atau warga masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia.
(5) Dalam hal panggilan paksa sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, yang bersangkutan dapat disandera paling lama 30 (tiga puluh) Hari sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 74
(1) DPR dalam melaksanakan wewenang dan tugasnya, berhak memberikan rekomendasi kepada pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk melalui mekanisme rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, rapat panitia khusus, rapat panitia kerja, rapat tim pengawas, atau rapat tim lain yang dibentuk oleh DPR demi kepentingan bangsa dan negara.
(2) Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, warga negara, atau penduduk wajib menindaklanjuti rekomendasi DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
(3) Setiap pejabat negara atau pejabat pemerintah yang mengabaikan rekomendasi DPR, DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat, atau hak anggota DPR mengajukan pertanyaan.
(4) Dalam hal pejabat negara atau pejabat pemerintah mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPR dapat menggunakan hak interpelasi, hak angket, hak menyatakan pendapat atau hak anggota DPR mengajukan pertanyaan.
(5) DPR dapat meminta Presiden untuk memberikan sanksi administratif kepada pejabat negara atau pejabat pemerintah yang tidak melaksanakan atau mengabaikan rekomendasi DPR.
(6) Dalam hal badan hukum atau warga negara mengabaikan atau tidak melaksanakan rekomendasi DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) DPR dapat meminta kepada instansi yang berwenang untuk dikenai sanksi.

Pasal 71
DPR berwenang:

a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
b. memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh Presiden untuk menjadi undang-undang;
c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
d. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
e. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
f. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD 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 APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
g. memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang dan membuat perdamaian dengan negara lain;
h. memberikan persetujuan atas perjanjian internasional tertentu yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang;
i. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
j. memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
k. memilih anggota BPK dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
l. memberikan persetujuan kepada Presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;

m. memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden; dan
n. memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukannya kepada Presiden untuk diresmikan dengan keputusan Presiden.

Pasal 72
DPR bertugas:
a. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
b. menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undangundang;
c. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD 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;
d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;
e. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;
f. memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
g. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.

Adapun Kewajiban Anggota DPR selaku representasi rakyat disebutkan dalam Pasal 81 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MRP, DPR, DPD, dan DPRD, Anggota DPR berkewajiban antara lain:

a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
   Kepentingan kelompok dan golongan dalam ketentuan ini termasuk kepentingan partai politik, daerah, agama, ras, dan suku.
e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
g. menaati tata tertib dan kode etik;
h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
   Yang dimaksud dengan "kunjungan kerja secara berkala" adalah kewajiban anggota DPR untuk bertemu dengan konstituennya secara rutin pada setiap masa reses, yang hasil pertemuannya dengan konstituen dilaporkan secara tertulis kepada partai politik melalui fraksinya di DPR.
j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.
   Pemberian pertanggungjawaban secara moral dan politis disampaikan kepada pemilih di daerah pemilihannya pada setiap masa reses dan masa sidang melalui perjuangan politik yang menyangkut aspirasi pemilihnya.

Linier dengan yang disampaikan di atas dan melengkapi apa yang telah diuraikan di atas, bahwa di luar hak institusi, anggota DPR juga memiliki hak, di antaranya: (1) mengajukan RUU: (2) mengajukan pertanyaan; (3) menyampaikan usul dan pendapat; dan (4) imunitas. Dan dalam menggunakan hak angket, DPR dapatmelakukan pemanggilan paksa. Kalau panggilan paksa itu tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, DPR dapat melakukan penyanderaan.[163]

[163] Saldi Isra, *Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat, Sisterm Trikameral di Tengah Supermasi DPR*, sebagaiman dikutip oleh, Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen 1945*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010), hlm.195

E. Mahakamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

1. Kedudukan, Tugas dan Wewenang Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia adalah lembaga (tinggi) negara yang baru yang sederajat dan sama tinggi kedudukannya dengan Mahkamah Agung (MA). Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasca Perubahan Keempat (Tahun 2002), dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat (setidaknya) 9 (sembilan) buah organ negara yang secara langsung menerima kewenangan langsung dari Undang-Undang Dasar. Kesembilan organ tersebut adalah (i) Dewan Perwakilan Rakyat, (ii) Dewan Perwakilan Daerah, (iii) Majelis Permusyawaratan Rakyat, (iv) Badan Pemeriksa Keuangan, (v) Presiden, (vi) Wakil Presiden, (vii) Mahkamah Agung, (viii) Mahkamah Konstitusi, dan (ix) Komisi Yudisial. Di samping kesembilan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang datur kewenangannya dalam UUD, yaitu (a) Tentara Nasional Indonesia, (b) Kepolisian Negara Republik Indonesia, (c) Pemerintah Daerah, (d) Partai Politik. Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebut namanya, tetapi disebut fungsinya, namun kewenangan dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu: (i) bank central yang tidak disebut namanya "Bank Indonesia", dan (ii) komisi pemilihan umum yang juga bukan nama karena ditulis dengan huruf kecil. Baik Bank Indonesia maupun Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga-

lembaga independen yang mendapatkan kewenangannya dari Undang-Undang. Karena itu, kita dapat membedakan dengan tegas antara kewenangan organ negara berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar (*constitutionally entrusted power*), dan kewenangan organ negara yang hanya berdasarkan perintah Undang-Undang (*legislatively entrusted power*), dan bahkan dalam kenyataan ada pula lembaga atau organ yang kewenangannya berasal dari atau bersumber dari Keputusan Presiden belaka. Contoh yang terakhir ini misalnya adalah pembentukan Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional, dan sebagainya. Sedangkan contoh lembaga-lembaga yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang, misalnya, adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Penyiaran Indonesia, Pusat Pelaporan dan Analisa Traksaksi Keuangan (PPATK).[164]

Mekanisme peradilan konstitusi (*constitution adjudication*) itu sendiri merupakan hal yang baru yang diadopsi ke dalam sistem konstitusional Indonesia dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi. Peradilan konstitusi itu dengan maksud untuk memastikan bahwa UUD sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara sehari-hari. Pengujian terhadap lembaga lain oleh lembaga yang berbeda apakah yang bersangkutan sungguh-sungguh melaksanakan UUD atau tidak merupakan mekanisme yang sama sekali

[164] Jimly Asshiddiqie, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, dikutip dari, *http://www.jimlyschool.com/read/analisis/238/kedudukan-mahkamah-konstitusi-dalam-struktur-ketatanegaraan-indonesia/*

baru. Sebelumnya memang tidak dikenal dalam sistem hukum konstitusi Indonesia.[165]

Dari uraian di atas, Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan mempunyai kedudukan yang sederajat dan sama tinggi dengan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sama-sama merupakan pelaksana cabang kekuasaan kehakiman (*judiciary*) yang merdeka dan terpisah dari cabang-cabang kekuasaan lain, yaitu pemerintah (*executive*) dan lembaga permusyawaratan-perwakilan (*legislature*). Kedua mahkamah ini sama-sama berkedudukan hukum di Jakarta sebagai ibukota Negara Republik Indonesia. Hanya struktur kedua organ kekuasaan kehakiman ini terpisah dan berbeda sama sekali satu sama lain. Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan tingkat pertama dan terakhir tidak mempunyai struktur organisasi sebesar Mahkamah Agung yang merupakan puncak sistem peradilan yang strukturnya bertingkat secara vertikal dan secara horizontal mencakup lima lingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, lingkungan peradilan agama, dan lingkungan peradilan militer. Meskipun tidak secara persis, Mahkamah Agung dapat digambarkan sebagai puncak peradilan yang berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang per orang ataupun subjek hukum lainnya, sedangkan Mahkamah Konstitusi tidak berurusan dengan orang per orang, melainkan dengan kepentingan umum yang lebih luas. Perkara-perkara yang diadili di

[165] Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaran Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi,* (Yogyakarta: UII Press, 2011), hlm.37

Mahkamah Konstitusi pada umumnya menyangkut persoalan-persoalan kelembagaan negara atau institusi politik yang menyangkut kepentingan umum yang luas ataupun berkenaan dengan pengujian terhadap norma-norma hukum yang bersifat umum dan abstrak, bukan urusan orang per orang atau kasus demi kasus ketidak- adilan secara individuil dan konkrit. Yang bersifat konkrit dan individuil paling-paling hanya yang berkenaan dengan perkara impeachment terhadap Presiden/Wakil Presiden. Oleh karena itu, pada pokoknya, untuk tujuan memudahkan pembedaan, Mahkamah Agung pada hakikatnya adalah '*court of justice'*, sedangkan Mahkamah Konstitusi adalah '*court of law'*. Yang satu mengadili ketidakadilan untuk mewujudkan keadilan, sedangkan yang kedua mengadili sistem hukum dan sistem keadilan itu sendiri.[166]

Sebagai organ kekuasaan kehakiman yang menjalankan fungsi kehakiman, Mahkamah Konstitusi bersifat independen, baik secara struktural maupun fungsional. Untuk mendukung independensinya, berdasarkan ketentuan Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi juga mempunyai mata anggaran tersendiri, terpisah dari mata anggaran instansi lain. Hanya saja, sesuai dengan hukum administrasi yang berlaku umum, ketentuan mengenai organisasi dan tata kerja kesekretariat-jenderalan dan kepaniteraan serta administrasi kepegawaian Mahkamah Konstitusi tetap terikat kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai hal itu. Atas usul Ketua Mahkamah Konstitusi,

[166] Jimly Asshiddiqie, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam ……., Loc.Cit*

Sekretaris Jenderal dan Panitera tetap diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden. Bahkan hakim konstitusi secara administratif diangkat dan diberhentikan dengan Keputusan Presiden.[167]

UUD 1945 Pasal 24C ayat (1) dan (2) menentukan bahwa MK mempunyai 4 kewenangan konstitusional (*constitutionally entrusted powers*) dan satu kewajiban konstitusional (*constitutional obligation*)[168], antara lain:

> (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
> (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwaklian Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Secara spesifik Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban tersebut tercantum dalam Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 jo UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, keempat kewenangan itu adalah: (1) menguji undang- undang (UU) terhadap UUD, (2) memutuskan sengketa kewenangan antar lembaga yang kewenangannya diberikan oleh UUD, (2) memutuskan sengketa hasil pemilihan umum, dan (4) memutuskan pembubaran partai politik. Sedangkan kewajibannya adalah memutus pendapat DPR bahwa

[167] *Ibid*
[168] *Ibid*

Presiden dan/atau Wakil Presiden telah bersalah melakukan pelanggaran hukum ataupun tidak lagi memenuhi persyaratan sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden seperti yang dimaksud dalam UUD 1945.

Berdasarkan kewenangan yang dimiliki tersebut, MK merupakan pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) terkait dengan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimilikinya. Hal itu membawa konsekuensi MK befungsi sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of constitution*). Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggara negara berdasarkan prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konsttitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of human rights*).[169]

Kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi ini adalah perwujudan prinsip *checks and balance* yang menempatkan semua lembaga-lembaga negara dalm kedudukan setara sehingga dapat saling kontrol-saling imbang dalam praktek penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi jelas merupakan langkah progresif untuk

[169] *Enam Tahun Mengawal Konstitusi dan Demokrasi, Gambaran, SingkatPelaksanaan Tugas Mahkamah Konstitusi 2003-2009, sebagaiman dikutip oleh*,Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaran Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Kosntitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2011), hlm.36-37

mengoreksi kinerja antar lembaga negara khususnya dalam proses pendewasaan politik berbangsa dan bernegara.[170]

2. Hak dan Kewajiban Mahkamah Konstitusi

Putusan MK bersifat final dan mengikat (*final and binding*). Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa putusan MK bersifat final. Artinya, tidak ada peluang menempuh upaya hukum berikutnya pasca putusan itu sebagaimana putusan pengadilan biasa yang masih memungkinkan kasasi dan Peninjauan Kembali (PK). Selain itu juga ditentukan putusan MK memiliki kekuatan hukum tetap sejak dibacakan dalam persidangan MK. Putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap memiliki kekuatan hukum mengikat untuk dilaksanakan. Semua pihak termasuk penyelenggara negara yang terkait dengan ketentuan yang diputus oleh MK harus patuh dan tunduk terhadap putusan MK.[171] Artinya dapat dimaknai bahwa hak atas Mahkamah Konstitusi berupa putusan yang final dan mengikat serta tidak ada upaya hukum lain, hal ini menegasikan bahwa dalam pengambilan sebuah keputusan para Hakim Mahkamah Konstitusi harus benar-benar berhati-hati karena tidak dimungkinkan lagi upaya hukum atas putusan Mahkamah Konstitusi.

Dalam perkara pengujian UU misalnya, yang diuji adalah norma UU yang bersifat abstrak dan mengikat umum. Meskipun dasar permohonan pengujian adalah adanya hak konstitusional pemohon yang dirugikan, namun sesungguhnya tindakan tersebut adalah mewakili

---

[170] Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaran Indonesia ……Op.Cit*, hlm.37

[171] Dikutip dari, *http://masterderechten.blogspot.com/2014/09/eksistensi-mahkamah-konstitusi.html*

kepentingan hukum seluruh masyarakat, yaitu tegaknya konstitusi. Kedudukan pembentuk UU, DPR dan Presiden, bukan sebagai tergugat atau termohon yang harus bertanggungjawab atas kesalahan yang dilakukan. Pembentuk UU hanya sebagai pihak terkait yang memberikan keterangan tentang latar belakang dan maksud dari ketentuan UU yang dimohonkan. Hal itu dimaksudkan agar ketentuan yang diuji tidak ditafsirkan menurut pandangan pemohon atau MK saja, tetapi juga menurut pembentuk UU, sehingga diperoleh keyakinan hukum apakah bertentangan atau tidak dengan konstitusi. Oleh karena itu, yang terikat dan harus melaksanakan Putusan MK tidak hanya dan tidak harus selalu pembentuk UU, tetapi semua pihak yang terkait dengan ketentuan yang diputus oleh MK.[172]

Secara spesifik Mahkamah Konstitusi memiliki empat kewenangan dan satu kewajiban tersebut tercantum dalam Pasal 10 UU No. 24 Tahun 2003 jo UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, keempat kewenangan itu adalah:

a. Menguji UU terhadap UUD dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945;
b. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945;
c. Memutus pembubaran partai politik; dan
d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Selanjutnya Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah

[172] Janedjri M. Gaffar, *Kedudukan, Fungsi Dan Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah disampaikan pada tanggal 17 Oktober 2009, hlm.18

melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kesemua kewenangan ini Mahkamah Konstitusi berhak untuk memeriksa dan memutus perkara yang dimohonkan oleh Pemohon yang merasa hak-hak konstitusionalnya dirugikan yang putusannya bersifat *final and binding* , yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh.

Mahkamah Konstitusi adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi (MK) adalah salah satu lembaga Negara yang lahir pascaamandemen UUD 1945, yang termasuk rumpun lembaga yang menjalankan fungsi yudikatif. Berdasarkan UUD 1945 Pasal 24 C Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan salah satunya adalah menguji Undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Lebih lanjut kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa UU yang dapat dimohonkan untuk

diuji adalah UU yang diundangkan setelah perubahan UUD 1945, yaitu perubahan pertama UUD 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999. [173]

Kewenangan memutus permhonan *judicial review* yang dimiliki Mahkamah Konstitusi merupakan pengadilan tingkat pertama dan terakhir, keputusannya bersifat final dan mempunyai kekuatan hukum tetap serta tidak ada upaya hukum lain.

Pemohon dari pengujian UU adalah pihak yang menganggap hak dan / atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya sebuah UU, yaitu:[174]

a. perorangan warga negara Indonesia;
b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undangundang;
c. badan hukum publik atau privat; atau
d. lembaga negara.

Untuk melengkapi perihal tersebut bahwa yang dimaksud hak konstitusional menurut adalah hak-hak yang diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945, sedangkan yang dimaksud dengan orang perorangan termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan yang sama.[175]

---

[173] Dikutip dari, *http://masterderechten.....Loc.Cit*

[174] Pasal 51 UU No. 24 Tahun 2003 jo UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi

[175] Lihat Penjelasan Pasal 51 UU No. 24 Tahun 2003 jo UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi

F. Teori Pengujian Undang-Undang

Dalam praktik, dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang bisa disebut sebagai *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu: (i) keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan(*regeling*), (ii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan (iii) keputusan normatif yang berisi dan bersifat (*judgment*) yang biasa disebut vonis (Belanda: *vonnis*).[176] Dalam literatur hukum Belanda dan Indonesia, istilah "hak menguji" mencakup dua macam pengertian, yaitu formal dan material.Yang dimaksud dengan "hak menguii formal" *(formele toetsingsrecht)* ialah kewenangan hakim untuk menyelidiki apakah suatu produk legislatif telah dibuat secara sah.[177]

Yang dimaksud dengan "hak menguji material" (*materiele toetsingrecht*) ialah kewenangan hakim untuk menyelidiki apakah kekuasaan/organ yang membuat suatu peraturan berwenang untuk mengeluarkan peraturan yang bersangkutan, dan, apakah isi peraturan tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan yang dikeluarkan oleh pembuat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.[178] Untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah

---

[176] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm.1

[177] Harun Alrasid, *Hak Menguji dalam Teori dan Praktek*, dikutip dari, *http://elisa1.ugm.ac.id/files/andi.sandi/qWgAIyHw/Hak%20Menguji%20dalam%20Teori%20dan%20Praktek.pdf*.

[178] Mr Ph. Kleintjes, *Staatsintelingen van Nederlandsch-Indie*, sebagaimana dikutip oleh, *Ibid*

tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi perlu dilakukan pengujian undang-undang. Baik di dalam kepustakaan maupun praktek dikenal adanya 2 (dua) macam hak menguji, yaitu hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) dan hak menguji material (*material toetsingsrecht*).[179] Adapun yang dimaksud dengan hak uji formal adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana yang telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak.[180] Sedangkan hak uji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.[181]

Untuk menjaga agar kaidah-kaidah konsitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur

[179] Sri Soemantri, *Hak Uji Material Di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm.6
[180] *Ibid*
[181] *Ibid*, hlm.11

yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara), yaitu:[182]

1. Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*);
2. Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*); dan
3. Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).

Dalam mekanisme pengujian undang-undang dikenal ada 3 (tiga) model pengujian undang-undang, yaitu *executive review*, *legislatif review*, dan *judicial review*. Dalam model *executive review,* mekanisme pembatalan ini dapat juga disebut mekanisme pengujian, tidak dilakukan oleh lembaga kehakiman (*judiciary*) ataupun legislator, melainkan oleh lembaga pemerintahan eksekutif tingkat atas. Misalnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur mengenai ketentuan pembatalan peraturan daerah.[183]

Menurut Cappeletti membedakan dua sistem pengawasan yang lazim dilakukan, yaitu pengawasan secara yudisial (*judicial review*) maupun pengawasan secara politik (*political review*). Pengawasan secara yudisial artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan atau badan-badan yudisial. Sedangkan pengawasan secara politik artinya pengawasan yang dilakukan oleh badan-badan non yudisial (lazimnya adalah badan politik).

---

[182] Kukuh Dwi Kurniawan, *Pengawasan Dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Undang*-Undang, Artikel, dikutip dari, *http://mylittlefairy.blogspot.com/2010/11/pengawasan-dan-pengujian-peraturan.html*

[183] Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional Di Berbagai Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.74.

Baik pengawasan (secara) politik atau pun pengawasan (secara) yudisial dilakukan dengan cara menilai atau menguji, apakah suatu undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya atau tindakan-tindakan pemerintah yang adaatau akan diundangkan (akan dilaksanakan) bertentangan atau tidak dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar atau ketentuan-ketentuan lain yang lebih tinggi dari pada peraturan perundang-undangan atau tindakan pemerintah yang sedang dinilai. Wewenang menilai tersebut dalam kepustakaan disebut sebagai hak menguji.[184]

Istilah hak menguji berbeda dengan *judicial review*. Kalau berbicara mengenai hak menguji, maka orientasinya ialah ke kontinental Eropa (Belanda), sedangkan *judicial review*, orientasinya ialah ke Amerika Serikat. Walaupun tujuannya sama, namun dalam perkembangan selanjutnya apa yang dilaksanakan oleh negara-negara Eropa yang menganut sistem *civil law*berbeda dengan negara-negara yang menganut sistem *common law*. *Judicial review* atau *controle juridictionale* adalah pengawasan kekuasaan kehakiman (judicial *power*) terhadap kekuasaan legislatif dan eksekutif. Brewer-Carrias memandangnya sebagai tugas yang melekat dari pengadilan untuk menjamin tindakan hukum legislatif dan eksekutif sesuai dengan hukum tertinggi. Menurut Maurice Duverger, *judicial control* adalah penting agar undang-undang atau peraturan perundang-undangan tidak menyimpang dari undang-undang

[184] Kukuh Dwi Kurniawan, *Loc.Cit*

dasar atau konstitusi. Undang-undang dasar akan kehilangan asas-asasnya dan akan menjadi rangkaian kata-kata yang tidak ada artinya sama sekali kalau tidak ada lembaga-lembaga yang mempertahankan dan menjaga kehormatan hukum tersebut. Selain itu, kontrol terhadap tindakan badan eksekutif bertujuan agar tindakan badan eksekutif tidak melanggar hukum.[185]

Judicial review, menurut Jimly Asshiddiqie, adalah pengujian yang dilakukan melalui mekanisme lembaga peradilan terhadap kebenaran suatu norma. Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa dalam teori pengujian (*toetsing*), dibedakan antara *materiile toetsing* dan *formeele toetsing*. Pembedaan tersebut biasanya dikaitkan dengan perbedaan pengertian antara *wet in materiile zin* (undang-undang dalam arti materiil) dan *wet in formele zin* (undang-undang dalam arti formal). Kedua bentuk pengujian tersebut oleh UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dibedakan dengan istilah pembentukan undang-undang dan materi muatan undang-undang. Pengujian atas materi muatan undang-undang adalah pengujian materiil, sedangkan pengujian atas pembentukannya adalah pengujian formil. Jadi *judicial review* mencakup pengujian terhadap suatu norma hukum yang terdiri dari pengujian secara materiil (uji materiil) maupun secara formil (uji formil). Dan hak uji materiil adalah hak untuk

[185] *Ibid*

mengajukan uji materiil terhadap norma hukum yang berlaku yang dianggap melanggar hak-hak konstitusional warga negara.[186]

Judicial Review merupakan proses pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Dalam praktik, *judicial review* (pengujian) undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi ("MK"). Sedangkan, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU dilakukan oleh Mahkamah Agung ("MA"). *Judicial review* merupakan kewenangan lembaga peradilan untuk menguji kesahihan dan daya laku peruduk-produk hukum yang dihasilkan oleh eksekutif, legislatif, maupun yudikatif di hadapan konstitusi yang berlaku. Pengajuan oleh hakim terhadap produk-produk cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif adalah konsekuensi dari dianutnya prinsip *check and balance* berdasarkan pada doktrin pemisahan kekuasaan (*Sparation of power*). Karena itu kewenanagan untuk melakukan *judicial review* melekat pada fungsi hakim sebagi subyeknya, bukan pada pejabat lain. Jika pengujian dilakukan bukan oleh hakim, tetapi oleh lembaga parlemen, maka pengujian seperti itu dapat disebut dengan *legislative review*. Jika dilakukan oleh pemerintahan yang berada pada struktur yang lebih tinggi terhadap produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh pemerintahan yang berada pada struktur lebih rendah, maka pengujian itu disebut

[186] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara ……..Op.Cit*, hlm.38

administrative review. Baik *judicial review*, *legislatif review*, *maupun administrative review*, pada dasarnya merupakan kegiatan pengujian peraturan perundang-undangan, yang melahirkan konsekuensinya keberlakuan dan atau perubahan sebuah undang-undang.[187]

[187] Artikel, *Judicial Review, http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl1105/praktik-legislative-review-dan-judicial-review-di-indonesia*

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Mahkamah Konstitusi Dapat Memerintahkan Kepada DPR Dan Presiden Membentuk Undang-Undang Sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi.

a. Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam pengujian UU No. 27 Tahun 2009 pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012

Maksud dan tujuan permohonan Pemohon pada putusan MK No. 92/PUU-X/2012 adalah pengujian konstitusionalitas norma Undang-Undang, *in casu* Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g, Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e, Pasal 107 ayat (1) huruf c, Pasal 143 ayat (5), Pasal 144, Pasal 146 ayat (1), dan 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (7), Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 151 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 154 ayat (5), serta Penjelasan Umum sepanjang kalimat "*Kedudukan DPD dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tersebut sampai pada pembahasan tingkat pertama dan tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan*" UU 27/2009 dan Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2), 46 ayat (1), Pasal 48 ayat (2) dan (4), Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4), Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf

d, Pasal 68 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5), Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan ayat (3), Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU 12/2011 terhadap Pasal 20 ayat (2), Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*.

Pokok permohonan Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas norma UU 27/2009 dan UU 12/2011, yaitu:

UU 27/2009

- **Pasal 71 huruf a, huruf d, huruf e, huruf f, dan huruf g**
  DPR mempunyai tugas dan wewenang:
  a. membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
  d. membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam huruf c bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
  e. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;
  f. memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
  g. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden;
- **Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e**
  Badan Legislasi bertugas:
  d. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
  e. memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi,

atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undangundang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;

- **Pasal 107 ayat (1) huruf c**
  Badan Anggaran bertugas:
  c. *membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;*
- **Pasal 143 ayat (5)**
  Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden;
- **Pasal 144**
  Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR;
- **Pasal 146 ayat (1)**
  Rancangan undang-undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR;
- **Pasal 147 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (7)**
  (1) Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (1) memberitahukan adanya usul rancangan undang-undang tersebut kepada anggota DPR dan membagikannya kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna;
  (3) Dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan terhadap usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR;
  (4) Dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan dengan pengubahan terhadap usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR dan untuk selanjutnya DPR menugaskan penyempurnaan rancangan undang undang tersebut kepada komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus
  (7) Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari DPD belum menunjuk alat kelengkapan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (6), pembahasan rancangan undang-undang tetap dilaksanakan
- **Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5)**
  (3) *Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*

a. *Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR;*
b. *DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden;*

(4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir Pembicaraan Tingkat I oleh: a. fraksi;

(5) Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan sebagaimana damasked pada ayat (2) huruf b dan huruf d, dan/atau pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, Pembicaraan Tingkat I tetap dilaksanakan;

- **Pasal 151 ayat (1) dan ayat (3)**

(1) Pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:
a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;
b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya;

(3) Dalam hal rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

- **Pasal 154 ayat (5)**

Pada rapat paripurna berikutnya, pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota DPR perihal diterimanya pertimbangan DPD atas rancangan undangundang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan meneruskannya kepada Badan Musyawarah untuk diteruskan kepada alat kelengkapan yang akan membahasnya;

- **Penjelasan Umum**

...Kedudukan DPD dalam proses pembahasan rancangan undang-undang tersebut sampai pada pembahasan tingkat pertama dan tidak turut serta dalam proses pengambilan keputusan.

UU 12/2011

- **Pasal 18 huruf g**

Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas: (g) rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR;

- **Pasal 20 ayat (1)**

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah;

- **Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3)**

(1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;

(3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.

- **Pasal 22 ayat (1)**
  Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR;
- **Pasal 23 ayat (2)**
  Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
  a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
  b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;
- **Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2)**
  (1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden;
  (2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD;
- **Pasal 46 ayat (1)**
  Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi ***atau DPD****;*
- **Pasal 48 ayat (2) dan (4)**
  (2) Usul Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yangkhusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang;
  (4) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana damasked pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna;
- **Pasal 65 ayat (3) dan ayat (4)**
  (3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraantingkat I;

(4) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) diwakili oleh alat kelengkapan yang membidangi materi muatan Rancangan Undang-Undang yang dibahas;

- **Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d**

  (2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a....

  c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau

  d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden;

- **Pasal 68 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5)**

  (3) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:

  a. Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau

  b. DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2);

  (4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh: (a) fraksi;

  (5) Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan;

- **Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan ayat (3)**

  (1) Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:

  a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;

  b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna;

  (3) Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, Rancangan Undang-Undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;

- **Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2)**

(1) Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden;
(2) Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden;

Menurut Pemohon, norma-norma tersebut bertentangan dengan UUD 1945, yaitu**:**

- **Pasal 20 ayat (2)**
  Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- **Pasal 22D ayat (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;
- **Pasal 22D ayat (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 danagama;

Menurut Mahkamah Konstitusi, terdapat lima pokok persoalan konstitusional yang dimohonkan oleh Pemohon, yaitu:

1. Kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, yang menurut Pemohon, RUU dari DPD harus diperlakukan setara dengan RUU dari Presiden dan DPR;
2. Kewenangan DPD ikut membahas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945 bersama DPR dan Presiden;
3. Kewenangan DPD memberi persetujuan atas RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945;
4. Keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang menurut Pemohon sama halnya dengan keterlibatan Presiden dan DPR;
5. Kewenangan DPD memberi pertimbangan terhadap RUU yang disebutkan dalam Pasal 22D UUD 1945;

Mengenai Kewenangan DPD Mengajukan RUU

Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan:

Bahwa Pemohon mendalilkan, Pasal 102 ayat (1) huruf d dan huruf e UU 27/2009, Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4) UU 12/2011 telah mereduksi kewenangan legislasi Pemohon sebagai sebuah lembaga negara menjadi setara dengan kewenangan legislasi anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR; Pasal 143 ayat (5) dan Pasal 144 UU 27/2009 secara sistematis mengurangi kewenangan Pemohon sejak awal proses pengajuan RUU; Pasal 147 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU 27/2009 telah mendistorsi RUU yang diusulkan oleh Pemohon menjadi RUU usul DPR; serta Pasal 43 ayat (1), ayat (2), dan Pasal 46 ayat (1) UU 12/2011 telah merendahkan kedudukan Pemohon menjadi lembaga yang *sub-ordinat* di bawah DPR karena meniadakan kewenangan konstitusional Pemohon untuk dapat mengajukan RUU; Terhadap dalil permohonan Pemohon tersebut, menurut Mahkamah kewenangan konstitusional DPD mengenai pengajuan RUU, telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*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". Menurut Mahkamah, kata "dapat" dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD "untuk mengajukan" atau "tidak mengajukan" RUU 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 sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata "dapat" tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*". Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU 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. Mahkamah menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945;

Mengenai Kewenangan DPD Ikut Membahas RUU

Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan:

Bahwa Pemohon mendalilkan, Pasal 65 ayat (3) UU 12/2011 tidak mengikutsertakan Pemohon dalam seluruh proses pembahasan RUU yang menjadi kewenangan konstitusional Pemohon; Pasal 150 ayat (3) UU 27/2009 dan Pasal 68 ayat (3) UU 12/2011 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk mengajukan dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang justru merupakan ”inti” dari pembahasan RUU; Pasal 147 ayat (7), Pasal 150 ayat (5) UU 27/2009, serta Pasal 68 ayat (5) UU 12/2011 telah mereduksi kewenangan Pemohon dengan mengatur bahwa pembahasan RUU tetap dilaksanakan meski tanpa keterlibatan Pemohon; Pasal 150 ayat (4) huruf a, Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b UU 27/2009, serta Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, dan ayat (4) huruf a dan Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, serta ayat (3) UU 12/2011 menghilangkan kewenangan Pemohon karena setiap RUU sepanjang yang berkaitan dengan kewenangan Pemohon seharusnya dibahas oleh DPR yang diwakili oleh alat kelengkapan DPR *in casu* bukan fraksi, Presiden yang diwakili oleh menteri yang ditunjuk, dan Pemohon yang diwakili oleh alat kelengkapan Pemohon; Menurut Mahkamah, kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “***Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan***

dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah*, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama*". Berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU 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. Penggunaan frasa "ikut membahas" dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Penggunaan frasa "ikut membahas" adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD 1945 disahkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Hal itu berarti bahwa, "ikut membahas" harus dimaknai DPD ikut membahas RUU 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, bersama DPR dan Presiden. Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Menurut Mahkamah, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Walaupun demikian, Mahkamah dapat memahami bahwa mekanisme

pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan; Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, Pasal 147, Pasal 150 ayat (2), ayat (3) UU 27/2009 dan Pasal 65 ayat (3), Pasal 68 ayat (2), ayat (3) UU 12/2011 telah mengurangi kewenangan konstitusional DPD untuk membahas RUU sebagaimana yang ditentukan dalam UUD 1945.

Mengenai Kewenangan DPD Ikut Menyetujui RUU

Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan:

Bahwa Pemohon mendalilkan, Pasal 71 huruf a, huruf d, dan huruf e, UU 27/2009; Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU 12/2011 telah mereduksi kewenangan konstitusional Pemohon untuk ikut serta dalam memberikan persetujuan sebagai produk dari mekanisme ikut membahas suatu RUU yang terkait dengan kewenangannya; Terhadap dalil permohonan tersebut, menurut Mahkamah, Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU 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

dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (*original intent*) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak. Pemahaman yang demikian sejalan dengan penafsiran sistematis atas Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Bahwa Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden, sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hanya menegaskan DPD ikut membahas tanpa ikut memberi persetujuan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang;

Mengenai Keterlibatan DPD dalam Penyusunan Prolegnas

Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan:

Bahwa Pemohon mendalilkan, Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1) dan Pasal 23 ayat (2) UU 12/2011 telah meniadakan kewenangan Pemohon untuk dapat mengajukan RUU, baik di dalam maupun di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas); Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*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*." Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang- Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Berdasarkan Pasal 16 dan Pasal 17 UU 12/2011, perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dengan demikian, RUU yang tidak masuk dalam Prolegnas tidak menjadi

prioritas untuk dibahas. Apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan Prolegnas, maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, karena dapat saja RUU tersebut tidak menjadi prioritas sehingga tidak akan dibahas. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, norma Undang-Undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945. Dengan demikian permohonan Pemohon beralasan menurut hukum;

Mengenai Kewenangan DPD Memberikan Pertimbangan Terhadap RUU Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan:

Bahwa Pemohon mendalilkan, Pasal 71 huruf f dan huruf g, serta Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009 bermakna bias dan mengaburkan esensi Pemohon dalam proses pembahasan RUU yang terkait dengan kewenangannya. Selain itu, tugas Badan Anggaran dalam pembahasan RUU APBN tidak mempertimbangkan pertimbangan Pemohon; Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, makna "memberikan pertimbangan" sebagaimana yang dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan

DPD sebagian atau seluruhnya. Hal terpenting adalah adanya kewajiban dari DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

Menurut Mahkamah berdasarkan seluruh uraian pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, seluruh ketentuan UU 27/2009 dan UU 12/2011 yang telah mereduksi atau mengurangi kewenangan Pemohon yang ditentukan oleh UUD 1945 atau telah mengurangi fungsi, tugas, dan kewenangan DPD sebagaimana yang dikehendaki oleh konstitusi dan sebagaimana dimaksudkan pada saat DPD dibentuk dan diadakan dalam konstitusi haruslah dinyatakan inkonstitusional dan diposisikan sebagaimana mestinya sesuai dengan UUD 1945. Lagi pula, sebuah lembaga negara yang cukup besar seperti DPD dengan anggaran biaya negara yang cukup besar adalah sangat tidak seimbang dengan kewenangan yang diberikan menurut kedua Undang-Undang *a quo*. Dengan anggota yang dipilih secara langsung oleh rakyat di masing-masing provinsi, tetapi tanpa kewenangan yang memadai sebagaimana diatur dalam kedua Undang-Undang *a quo* dapat mengecewakan para pemilih di masing-masing daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam kedua Undang-Undang *a quo,* baik yang dimohonkan atau yang tidak dimohonkan oleh Pemohon, tetapi berkaitan dengan kewenangan DPD harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 atau

dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945 apabila tidak sesuai dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah. Terhadap Penjelasan Umum dan penjelasan pasal demi pasal kedua Undang-Undang *a quo* yang terkait dengan kewenangan konstitusional DPD, harus pula dianggap menyesuaikan dengan pemahaman atau penafsiran yang diberikan oleh Mahkamah;

Dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk sebagian yang pada pokoknya selengkapnya menjadi sebagai berikut:

- Pasal 102 ayat (1) huruf h dihapus karena bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD1945 sedangkan Pasal 102 ayat (1) huruf a, d, e selengkapnya menjadi:
  Badan Legislasi bertugas:
  a. menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 1 (satu) masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR
  d. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
  e. memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;
- Pasal 147 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- Pasal 43 ayat (2); 48 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4); Pasal 65 ayat (3) UU No 12/ 2011 dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, kemudian Pasal lainnya dalam UU No 12/ 2011, antara lain:

- Pasal 21 ayat (3) sepanjang kata "***DPD***" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, selengkapnya menjadi: Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, dan/atau masyarakat;
- Pasal 45 ayat (1) UU No 12/ 2011 sepanjang frasa *"... **kepada DPR***" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, selengkapnya menjadi: Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD disusun berdasarkan Prolegnas.
- Pasal 46 ayat (1) sepanjang frasa "***... atau DPD***" bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, selengkapnya menjadi: Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yaitu:
  - Pasal 143 ayat (5) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai, *"Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden **dan kepada pimpinan DPD untuk 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah**";*
  - Pasal 144 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai, *"Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR **dan kepada pimpinan DPD untuk 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah*";*

- Pasal 146 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR* ***dan kepada Presiden***";
- Pasal 148 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai, "*Tindak lanjut pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR,* ***DPD****, atau presiden dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan*";
- Pasal 150 ayat (2) huruf b bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai, "***DPD memberikan penjelasan serta Presiden dan DPR menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD*** ";
- Pasal 150 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai, "*Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*
  a. *Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR.*
  b. *DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden*.
  c. ***DPD mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah atas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden atau DPR 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah****";*

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu:
  - Pasal 18 huruf g bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai, *"rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR,* ***dan rencana strategis DPD****"*

- Pasal 20 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai, *"penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, **DPD,** dan Pemerintah";*
- Pasal 21 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai, *"penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD**, dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi";*
- Pasal 22 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai, *"hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, **DPD**, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR";*
- Pasal 23 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai, *"dalam keadaan tertentu, DPR, **DPD,** atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:*
  a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
  b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;"
- Pasal 43 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai, *"Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, **DPD**, atau Presiden";*
- Pasal 48 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *"Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR **dan kepada Presiden** dan harus disertai Naskah Akademik";*

- Pasal 49 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *"Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden* ***dan kepada pimpinan DPD untuk 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah****";*
- Pasal 50 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *"Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR* ***dan kepada pimpinan DPD untuk 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah****";*
- Pasal 68 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:*
  a. *DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;*
  b. *DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR;*
  c. *Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;*
  d. *Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden;*
  e. ***DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undangundang yang berkaitan dengan kewenangan***

DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD";

- Pasal 68 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, ***"****Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:*
  a. *Presiden* ***dan DPD*** *jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR****;***
  b. *DPR* ***dan DPD*** *jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden****;***
  c. ***DPR dan Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD";***
- Pasal 70 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR, Presiden,* ***dan oleh DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah****";*
- Pasal 70 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR, Presiden,* ***dan DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah****";*
- Pasal 71 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:*
  a. *Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR, Presiden, atau* ***DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan***

otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah*";*

b. *Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan*

c. *Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut."*

- Pasal 88 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "*Penyebarluasan dilakukan oleh DPR, **DPD,** dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang";*
- Pasal 89 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai,

  *(1) Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR, **DPD,** dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi;*

  (2) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.

  (3) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPD dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi.

  (4) Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa."

b. Pertimbangan Hukum Mahkamah Kostitusi dalam Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. No. 35 /PUU-XI/2013

Maksud dan tujuan Pemohon dalam Putusan MK No. 27 Tahun 2009 adalah pengujian konstitusionalitas Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dan Pasal 71 huruf g, Pasal 104, Pasal 105 ayat (1), Pasal 107 ayat (1) huruf e, Pasal 156 huruf a, huruf b dan huruf c, Pasal 157 ayat (1) huruf c, Pasal 159 ayat (5) huruf g, Pasal 161 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Para Pemohon pada pokoknya mendalilkan sebagai berikut:

1. Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003 yang menyatakan, *"APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja."* bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi mengakibatkan penyimpangan dalam penetapan anggaran;
2. Pasal 71 huruf (g) UU 27/2009 yang menyatakan, *"DPR mempunyai tugas dan wewenang: ... g. membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden."* bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan terdapat perbedaan tafsir dalam penerapannya sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum;
3. Frasa *"yang bersifat tetap"* dalam Pasal 104 UU 27/2009 yang selengkapnya menyatakan, *"Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap"* dan frasa *"pada permulaan masa*

keanggotaan DPR dan..." dalam Pasal 105 ayat (1) UU 27/2009 yang selengkapnya menyatakan, *"DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang"* bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dengan alasan bahwa pada tahapan pembahasan dan penetapan APBN, fungsi Badan Anggaran adalah untuk melakukan sinkronisasi hasil pembahasan komisi terhadap alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga dan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga. Menurut para Pemohon untuk pelaksanaan tugas tersebut, tidak diperlukan sebuah alat kelengkapan Badan Anggaran yang bersifat tetap, sehingga susunan keanggotaan tidak perlu ditetapkan pada awal masa keanggotaan DPR, melainkan dapat diganti setiap tahun pembahasan APBN dengan anggota yang juga bergantian;

4. Frasa *"membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden"* dalam Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009 yang selengkapnya menyatakan, *"Badan Anggaran bertugas:...c. membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementrian/lembaga"* bertentangan dengan Pasal 20A ayat (1), Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan memberikan ketidakpastian hukum karena dapat ditafsirkan seolah-olah Badan Anggaran dapat berperan seperti komisi-komisi di DPR untuk membahas rancangan Undang-Undang tentang APBN;
5. Pasal 156 huruf a dan huruf b UU 27/2009 yang menyatakan, *"Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf g, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut: a. pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun rancangan APBN; b. pembahasan dan penetapan APBN yang didahului dengan penyampaian rancangan undang-undang tentang APBN beserta nota keuangannya oleh Presiden..."*, dan Pasal 156 huruf c angka 2 UU 27/2009 yang menyatakan, *"Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf g, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut: ... c. pembahasan: ... 2) penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan dalam*

rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi:

a) perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN;
b) perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal;
c) keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan/atau
d) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan;"

bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan terdapat perbedaan tafsir dalam penerapannya sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum;

6. Frasa *"rincian"* dalam Pasal 157 ayat (1) huruf c UU 27/2009 yang selengkapnya menyatakan, "*Pembicaraan pendahuluan dalam rangka penyusunan rancangan APBN dilakukan segera setelah Pemerintah menyampaikan bahan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal pada pertengahan bulan Mei, yang meliputi: ... c. rincian unit organisasi, fungsi, program, dan kegiatan"* bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dengan alasan hal tersebut merupakan kewenangan yang berlebihan yang berpotensi menimbulkan penyimpangan anggaran dan korupsi;
7. Pasal 159 ayat (5) UU 27/2009 yang menyatakan, *"APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja"* bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan menimbulkan ketidakpastian hukum;
8. Pasal 161 ayat (1) sampai dengan ayat (5) UU 27/2009, yang menyatakan:
   (1) *Dalam hal terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan, Pemerintah mengajukan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN tahun anggaran yang bersangkutan.*
   (2) *Perubahan asumsi ekonomi makro yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa prognosis:*
      a. penurunan pertumbuhan ekonomi, minimal 1% (satu persen) di bawah asumsi yang telah ditetapkan; dan/atau

b. deviasi asumsi ekonomi makro lainnya minimal 10% (sepuluh persen) dari asumsi yang telah ditetapkan.

(3) Perubahan postur APBN yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa prognosis:

a. penurunan penerimaan perpajakan minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;

b. kenaikan atau penurunan belanja kementerian/lembaga minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan;

c. kebutuhan belanja yang bersifat mendesak dan belum tersedia pagu anggarannya; dan/atau

d. kenaikan defisit minimal 10% (sepuluh persen) dari rasio defisit APBN terhadap produk domestik bruto (PDB) yang telah ditetapkan.

(4) Pembahasan dan penetapan rancangan undang-undang tentang perubahan APBN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan Badan Anggaran dan komisi terkait dalam waktu paling lama 1 (satu) bulan dalam masa sidang, setelah rancangan undang-undang tentang peru*bahan APBN diajukan oleh Pemerintah kepada DPR.*

(5) Dalam hal tidak terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3), pembahasan perubahan APBN dilakukan dalam rapat Badan Anggaran dan pelaksanaannya disampaikan dalam laporan keuangan Pemerintah."

bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) karena menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi melanggar prinsip untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat karena pembahasan APBN-P dilakukan dalam proses yang berbeda dengan pembahasan APBN;

Terdapat isu konstitusional yang harus dijawab Mahkamah dalam permohonan *a quo*, yaitu:

1. Apakah keberadaan Badan Anggaran DPR-RI yang bersifat tetap bertentangan dengan konstitusi, khususnya terhadap Pasal 23 ayat (1) UUD 1945?
2. Apakah kewenangan Badan Anggaran DPR-RI dalam membahas Rancangan Undang-Undang tentang APBN bersama Presiden dan kewenangan DPR dalam membahas

Rancangan Undang-Undang APBN hingga *rincian unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja* bertentangan dengan konstitusi, khususnya terhadap Pasal 20A ayat (1), Pasal 23 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945?

3. Apakah tindakan DPR-RI untuk melakukan penundaan pencairan anggaran dengan memberikan tanda "bintang" bertentangan dengan konstitusi, khususnya terhadap Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945?
4. Apakah proses dan ruang lingkup pembahasan APBN Perubahan (APBN-P) oleh DPR-RI dalam Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan konstitusi, khususnya terhadap Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945?

Pendapat secara umum Mahkamah Konstitusi mengenai penyelenggaraan kekuasaan dalam penyusunan dan penetapan anggaran negara menurut konsititusi:

- Bahwa UUD 1945 mengatur mengenai proses pengajuan dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara dalam Pasal 23 UUD 1945, yang menyatakan,
  (1) Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
  (2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.
  (3) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu.
- Makna Pasal 23 ayat (2) dan ayat (3), pada pokoknya berarti Presiden mengajukan anggaran dan DPR menyetujui anggaran tersebut. Pasal 23 ini memberikan satu deskripsi bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan negara yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 4 UUD 1945 adalah yang paling mengetahui hal ihwal program pembangunan yang hendak dilaksanakannya sehingga oleh konstitusi diberikan kewenangan konstitusional yang bersifat eksklusif kepada Presiden untuk

mengajukan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara (RAPBN) yang kemudian dibahas bersama dan disetujui oleh DPR. Hal itu pulalah yang membedakan Rancangan Undang-Undang (RUU) lainnya yang dapat diajukan baik oleh DPR, Presiden, atau RUU tertentu oleh DPD dengan RUU APBN. Ketentuan tersebut sesuai dengan sistem pemerintahan negara yang dianut Indonesia, yaitu sistem presidensial. UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk menjalankan kekuasaan penggunaan anggaran, termasuk merencanakan program dan anggaran pemerintahan negara yang akan dilaksanakan setiap tahun. Anggaran tersebut diajukan oleh Presiden dalam bentuk RUU.

- Kewenangan DPR dalam hal ini adalah untuk memberikan persetujuan terhadap program maupun rencana anggaran yang diajukan Presiden tersebut, dalam hal ini memberikan persetujuan dan otorisasi terhadap rancangan anggaran yang diajukan oleh Presiden. Selanjutnya DPR selaku wakil rakyat melakukan kontrol dan pengawasan atas penggunaan anggaran yang telah disetujui bersama. Norma inilah yang pada hakikatnya menjelaskan makna dari fungsi anggaran DPR yang dinyatakan dalam Pasal 20A UUD 1945;
- Fungsi Anggaran DPR yang diatur dalam norma *a quo* sangat berkaitan dengan prinsip pembagian kekuasaan antar-lembaga negara yang berdasarkan UUD 1945 menganut prinsip *checks and balances* antar-lembaga negara yaitu bahwa hubungan satu lembaga negara dengan lembaga negara yang lain dilakukan berdasarkan prinsip kekuasaan dibatasi kekuasaan (*power limited by power)* dan bukan kekuasaan mengawasi kekuasaan lain (*power supervises other powers*), apalagi kekuasaan dikontrol oleh kekuasaan lain (*power controls other powers*). Kekuasaan pemerintahan dipandang sebagai kekuasaan yang sangat besar yang harus dibatasi sehingga tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). *Checks and balances* menjaga agar suatu cabang pemerintahan tidak terlalu kuat kekuasaannya. Pasal 20A UUD 1945 menyatakan bahwa, *"Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan."* Berkaitan dengan penetapan anggaran dalam bentuk APBN, fungsi anggaran DPR tidak terlalu jauh ikut membuat perencanaan anggaran akan tetapi hanya memberikan persetujuan atas rencana yang diajukan oleh Presiden. Hal ini karena adanya prinsip pembagian kekuasaan dan *checks and balances* tersebut mengakibatkan kewenangan DPR dibatasi dan ditegaskan pada fungsi pengawasan jalannya pemerintahan, sedangkan fungsi perencanaan adalah termasuk pada fungsi eksekutif, yaitu merencanakan dan melaksanakan atau mengeksekusi jalannya pemerintahan. Pembahasan antara DPR dan Presiden sebagaimana

dimaksud Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 adalah dalam rangka kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap RUU yang diajukan oleh Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian, dalam hal ini kewenangan DPR adalah menyetujui atau tidak menyetujui RUU APBN yang diajukan oleh Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 adalah dalam rangka implementasi fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945.

Berdasarkan pokok pertimbangan tersebut, Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan setiap isu konstitusional di atas:

- **Konstitusionalitas Badan Anggaran DPR yang Bersifat Tetap**
  Menimbang bahwa para Pemohon pada pokoknya mendalilkan frasa *"yang bersifat tetap"* dalam Pasal 104 UU 27/2009 yang selengkapnya menyatakan, *"Badan Anggaran dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap",* dan frasa *"pada permulaan masa keanggotaan DPR dan..."* dalam Pasal 105 ayat (1) UU 27/2009 yang selengkapnya menyatakan, *"DPR menetapkan susunan dan keanggotaan Badan Anggaran menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang"* bertentangan dengan Pasal 23 ayat (1) UUD 1945. Para Pemohon beralasan bahwa pada tahapan pembahasan dan penetapan APBN, fungsi Badan Anggaran adalah untuk melakukan sinkronisasi hasil pembahasan setiap Komisi DPR terhadap alokasi anggaran untuk setiap fungsi, program, dan kegiatan serta rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga. Untuk pelaksanaan tugas tersebut, tidak diperlukan sebuah alat kelengkapan Badan Anggaran yang bersifat tetap sehingga susunan keanggotaan Badan Anggaran tidak perlu ditetapkan pada awal masa keanggotaan DPR, melainkan dapat diganti setiap tahun pembahasan APBN dengan anggota yang juga bergantian;
  Bahwa UU 27/2009 menyatakan Badan Anggaran merupakan salah satu alat kelengkapan DPR. Keanggotaan Badan Anggaran berdasarkan Pasal 105 pada pokoknya menentukan bahwa anggota Badan Anggaran merupakan anggota DPR dari setiap komisi yang dipilih oleh komisi. Susunan dan keanggotaan Badan Anggaran ditetapkan oleh DPR dalam Rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan pada permulaan tahun sidang. Sebuah komisi merupakan unit kerja utama yang membidangi masalah-masalah tertentu yang aktivitasnya berkaitan dengan fungsi-fungsi DPR, substansinya dikerjakan di dalam komisi. Dalam

menjalankan fungsi anggaran, setiap komisi akan membahas rancangan anggaran yang diajukan oleh Pemerintah sesuai dengan bidang tugas masing-masing komisi. Pada masa sidang 2009-2014, komisi yang memiliki kekhususan di bidang keuangan, perencanaan pembangunan nasional, perbankan, lembaga keuangan bukan bank adalah Komisi XI. Berkaitan dengan fungsi Badan Anggaran, Pasal 96 ayat (2) UU 27/2009 mengatur mengenai tugas komisi di bidang anggaran yang salah satunya adalah, *"menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, huruf c, dan huruf d, kepada Badan Anggaran untuk sinkronisasi"*. Dalam pembahasan APBN terutama yang berkaitan dengan pembahasan program dan kegiatan kementerian/lembaga, tidak hanya dibahas oleh Komisi XI, namun terkait juga dengan komisi lain, sehingga diperlukan pembahasan lebih lanjut di Badan Anggaran untuk melakukan sinkronisasi hasil pembahasan tersebut;

Bahwa Pasal 107 ayat (1) menyatakan, Badan Anggaran DPR memiliki tugas:

a. *membahas bersama Pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiskal secara umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/lembaga dalam menyusun usulan anggaran;*
b. *menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait;*
c. *membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/lembaga;*
d. *melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga;*
e. *membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN; dan*
f. *membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.*

Dengan demikian, Badan Anggaran pada pokoknya bertugas melakukan sinkronisasi pembahasan anggaran yang dilakukan di setiap komisi. Hasil sinkronisasi tersebut kemudian disempurnakan lagi di komisi untuk kemudian diserahkan kembali kepada Badan Anggaran untuk bahan akhir penetapan APBN [*vide* Pasal 96 ayat (2) UU 27/2009];

Pasal 96 UU 27/2009 yang mengatur mengenai tugas komisi dan Pasal 107 UU 27/2009 yang mengatur mengenai tugas Badan Anggaran terdapat perbedaan antara tugas dan fungsi dari Badan Anggaran dan komisi. Keberadaan Badan Anggaran merupakan salah satu alat kelengkapan yang memegang fungsi penting dalam penyelenggaraan fungsi anggaran DPR. Pembahasan rancangan anggaran di setiap komisi membutuhkan proses sinkronisasi melalui suatu badan yang beranggotakan perwakilan dari setiap komisi.

Pasal 20A ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, *"Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang,"* merupakan dasar konstitusional pembentukan alat kelengkapan DPR yang ketentuan lebih lanjutnya termasuk tata cara persidangan dan alat kelengkapan, diatur dalam UU 27/2009. Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, *"Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah",* merupakan dasar konstitusional kewenangan DPR dalam menyetujui atau tidak menyetujui RAPBN sebagai salah satu perwujudan fungsi anggaran DPR. Dalam menjalankan fungsi tersebut, DPR memerlukan alat kelengkapan, yang di antaranya, adalah komisi dan Badan Anggaran.

Mengenai sifat dan susunan keanggotaan Badan Anggaran, menurut Mahkamah, merupakan kebebasan dari pembentuk undang-undang untuk mengaturnya, karena konstitusi tidak mengatur apakah alat kelengkapan DPR termasuk Badan Anggaran harus bersifat tetap atau bersifat sementara *(ad hoc)*. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, Pasal 104 UU 27/2009 yang menentukan Badan Anggaran sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap, begitupula mengenai pembentukan Badan Anggaran di awal tahun sidang merupakan kebijakan pembentuk Undang-Undang yang bersifat terbuka. Permasalahan penyimpangan atau praktik korupsi yang dilakukan oleh oknum anggota Badan Anggaran dalam membahas APBN, menurut Mahkamah, tidak ditentukan oleh sifat tetap atau tidak tetapnya Badan Anggaran tersebut;

Berdasarkan pertimbangan di atas, menurut Mahkamah dalil Pemohon mengenai konstitusionalitas sepanjang frasa *"yang bersifat tetap"* dalam Pasal 104 UU 27/2009 dan sepanjang frasa *"pada permulaan masa keanggotaan DPR dan..."* dalam Pasal 105 ayat (1) UU 27/2009 tidak beralasan menurut hukum;

- **Kewenangan Badan Anggaran Membahas RUU APBN**

  Kewenangan konstitusional DPR untuk membahas APBN diatur dalam Pasal 23 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan, *"Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja*

negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah". Pasal tersebut menegaskan dua hal, yaitu: *Pertama*, dalam sistem *checks and balances* yang dianut oleh UUD 1945, hanya Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan negara, yang dapat mengajukan RUU APBN. *Kedua*, rancangan anggaran dalam bentuk Rancangan Undang-Undang tersebut dibahas oleh DPR bersama Presiden. Kewenangan DPR membahas rancangan APBN tersebut selain terkait dengan fungsi anggaran yaitu membahas rancangan anggaran dalam bentuk Rancangan Undang-Undang juga terkait dengan fungsi legislasi yang dimiliki DPR;

Bahwa dalam melaksanakan fungsinya membahas RAPBN, DPR membentuk alat kelengkapan berupa komisi dan Badan Anggaran yang beranggotakan perwakilan dari setiap komisi. Fungsi utama Badan Anggaran adalah untuk melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan dari setiap Komisi. Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009 menyatakan, *"Badan Anggaran bertugas: ...c. membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementrian/lembaga."* Menurut Pemohon, frasa *"membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden"* memberikan kesan seolah-olah Badan Anggaran diberikan kewenangan yang terlalu luas, yaitu membahas RAPBN, yang seharusnya kewenangan tersebut cukup dilaksanakan oleh DPR dan secara teknis dilaksanakan oleh masing-masing komisi.

Menurut Mahkamah, komisi dan Badan Anggaran merupakan alat kelengkapan DPR yang masing-masing tugasnya diatur dalam Pasal 96 dan Pasal 107 UU 27/2009. Hubungan antara komisi dan Badan Anggaran juga diatur dalam pasal-pasal tersebut sebagai berikut:

1. Komisi bertugas menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan mengenai RAPBN, dan hasil pembahasan usul penyempurnaan RAPBN, alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementrian/lembaga, laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN kepada Badan Anggaran untuk sinkronisasi; [vide Pasal 96 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e UU 27/2009];
2. Komisi bertugas menyempurnakan hasil sinkronisasi Badan Anggaran berdasarkan usul komisi dan komisi menyerahkan kembali kepada Badan Anggaran hasil pembahasan sebagai bahan akhir dalam penetapan APBN [vide Pasal 96 ayat (2) huruf f dan huruf g UU 27/2009];

3. Badan Anggaran bertugas menetapkan pendapatan negara bersama Pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait; [vide Pasal 107 ayat (1) huruf b UU 27/2009];
4. Badan Anggaran bertugas membahas RAPBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementrian/lembaga. [vide Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009];
5. Badan Anggaran bertugas melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga. [vide Pasal 107 ayat (1) huruf d UU 27/2009];
6. Badan Anggaran hanya membahas alokasi anggaran yang sudah diputuskan oleh komisi [vide Pasal 107 ayat (2) UU 27/2009];

Bahwa berdasarkan norma yang mengatur hubungan antara komisi dan Badan Anggaran tersebut, fungsi utama Badan Anggaran adalah untuk melakukan sinkronisasi pembahasan terkait anggaran yang telah dilakukan oleh masing-masing komisi. Pasal 107 ayat (2) juga membatasi alokasi anggaran apa saja yang dapat dibahas oleh Badan Anggaran, yaitu terbatas pada alokasi anggaran yang telah diputuskan oleh komisi. Oleh karena itu, tidak tepat apabila kemudian Badan Anggaran dianggap sebagai alat kelengkapan DPR yang kewenangannya melebihi komisi atau supra komisi. Pasal 23 UUD 1945 menentukan bahwa DPR memiliki kewenangan untuk membahas RAPBN bersama Presiden, namun tidak menentukan seperti apa mekanisme yang dapat digunakan oleh DPR dalam pembahasan tersebut. Pembagian tugas pembahasan RUU, khususnya RAPBN kepada komisi dan Badan Anggaran merupakan mekanisme yang dipilih pembentuk Undang-Undang dalam implementasi Pasal 23 UUD 1945 tersebut. Selama komisi dan Badan Anggaran yang dimaksud dalam Undang-Undang tersebut merupakan alat kelengkapan DPR, dan pengesahan RAPBN menjadi APBN tetap dilaksanakan dalam rapat paripurna DPR maka norma Pasal 107 ayat (1) huruf c UU 27/2009 tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak pula bertentangan dengan Pasal 23 UUD 1945;

- **Kewenangan DPR Membahas RAPBN Secara Rinci**

Persoalan konstitusional selanjutnya yang harus dijawab adalah seberapa rinci rancangan anggaran yang harus diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama dengan DPR dan seberapa luas ruang lingkup kewenangan DPR dalam mengubah rencana anggaran yang telah diajukan oleh Presiden;

Pasal 71 huruf (g) UU 27/2009 menyatakan, *"DPR mempunyai tugas dan wewenang: ... g. membahas bersama Presiden dengan*

memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden." Menurut Mahkamah Pasal *a quo* sesuai dengan rumusan Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, *"Rancangan undang-undang anggaran dan pendapatan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah"*. Pasal tersebut menentukan kewenangan DPR untuk membahas RAPBN bersama Presiden. Hal yang dipersoalkan oleh para Pemohon adalah berkaitan dengan seberapa rinci RAPBN harus diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama dan disetujui DPR. Pengaturan mengenai seberapa rinci pembahasan RAPBN tersebut kemudian dinyatakan oleh Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003, dengan rumusan yang sama terdapat dalam Pasal 159 ayat (5) UU 27/2009, yang menyatakan, *"APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja";*

Dengan memperhatikan pembagian dan pembatasan kewenangan melalui sistem *checks and balances* yang telah dipertimbangkan oleh Mahkamah di atas, pada pokoknya penetapan APBN dilakukan oleh dua pemegang cabang kekuasaan yaitu oleh Presiden dan DPR. Kedua lembaga tersebut memiliki peran dan batasan kewenangan yang berbeda. Presiden mengajukan RAPBN sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan yang secara spesifik dilaksanakan oleh kementerian/lembaga. Sementara itu, DPR menjalankan fungsi anggaran, atau fungsi membahas dan menyetujui anggaran yang diajukan Presiden dan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran yang sudah disetujui bersama. Menurut Mahkamah, berdasarkan prinsip pembatasan kekuasaan, kewenangan DPR terkait APBN adalah:

1) Membahas dan menyetujui bersama Presiden atas RAPBN yang telah diajukan Presiden;
2) Mengawasi pelaksanaan APBN yang sudah disetujui bersama tersebut;

Dengan demikian DPR secara konstitusional memiliki wewenang membahas dan menyetujui RAPBN. Pasal 159 ayat (5) UU 27/2009 menyatakan, "*APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja*". Menurut ketentuan tersebut, pembahasan antara Presiden dan DPR dalam rangka persetujuan RAPBN meliputi unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Menurut Mahkamah, pembahasan terinci sampai pada tingkat kegiatan dan jenis belanja kementerian/lembaga dapat menimbulkan persoalan konstitusional apabila dilihat dari kewenangan konstitusional DPR sebagaimana telah diuraikan di atas. Persoalan tersebut bersumber dari keikutsertaan DPR dalam membahas RAPBN yang terperinci

sampai dengan kegiatan dan jenis belanja. Hal tersebut tidak sesuai dengan fungsi dan kewenangan DPR sebagai lembaga perwakilan yang seharusnya tidak ikut menentukan perencanaan yang sifatnya sangat rinci sampai dengan tingkat kegiatan dan jenis belanja. Adapun kegiatan dan jenis belanja merupakan urusan penyelenggaraan pemerintahan negara yang dilaksanakan oleh Presiden sebagai perencana dan pelaksana APBN.

Menurut Mahkamah, selain itu, pembahasan terperinci sampai pada tingkat kegiatan dan jenis belanja (satuan tiga) dalam APBN merupakan implementasi program atas perencanaan yang merupakan wilayah kewenangan Presiden, karena pelaksanaan rincian anggaran sangat terkait dengan situasi dan kondisi serta dinamika sosial ekonomi pada saat rencana tersebut di-implementasikan. Ketika DPR melalui Badan Anggaran memiliki kewenangan untuk membahas RAPBN secara terperinci sampai dengan tingkat kegiatan dan jenis belanja maka pada saat itu DPR telah melewati kewenangannya dalam melakukan fungsi anggaran dan telah terlalu jauh memasuki pelaksanaan perencanaan anggaran yang merupakan ranah kekuasaan eksekutif. Menurut Mahkamah harus ada batasan mengenai rincian anggaran yang dapat dibahas atau selengkapnya oleh DPR. Selain itu, proses perencanaan anggaran adalah proses kerja yang sangat spesifik dan teknis, sehingga hanya dipahami secara mendetail dan terperinci oleh masing-masing penyelenggara negara tersebut;

Menurut Mahkamah Konstitusi berdasarkan seluruh pertimbangan di atas dalam kaitannya satu dengan yang lain, agar kewenangan DPR tersebut sesuai dengan batas-batas yang ditentukan oleh konstitusi dalam proses pembahasan dan penetapan APBN, Mahkamah perlu memberi penafsiran konstitusional terhadap Pasal 107 ayat (1), Pasal 157 ayat (1) huruf c, dan Pasal 159 ayat (5) UU 27/2009 serta Pasal 15 ayat (5) UU 17/2003 sebagaimana yang akan disebutkan di bawah;

- **Konstitusionalitas Penundaan Pencairan (Pemberian Tanda Bintang) Anggaran oleh DPR**

Menimbang bahwa menurut Pemohon, Pasal 71 huruf g UU 27/2009 yang menyatakan, *"DPR mempunyai tugas dan wewenang: ... g. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden",* dan Pasal 156 huruf a dan huruf b UU 27/2009 yang menyatakan, *"Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf g, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut: a. Pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun perancangan APBN; b. Pembahasan dan penetapan APBN yang didahului dengan penyampaian rancangan*

undang-undang tentang APBN beserta nota keuangannya oleh Presiden". Implementasi ketentuan tersebut, ditafsirkan oleh DPR dengan melakukan praktik pemblokiran atau pemberian tanda bintang terhadap mata anggaran kementerian/lembaga sehingga penafsiran tersebut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Menurut Pemohon hal ini terjadi karena adanya pembahasan mata anggaran setelah rapat paripurna penetapan RAPBN ditetapkan menjadi Undang-Undang APBN;

Bahwa sesuai dengan pembagian kewenangan antara Presiden dan DPR dalam penyelenggaraan APBN seperti yang telah dipertimbangkan di atas, menurut Mahkamah, kewenangan DPR dalam melaksanakan fungsi anggaran adalah terbatas pada persetujuan dan pengawasan anggaran. Meskipun UU 27/2009 tidak secara eksplisit mengatur mengenai proses pembahasan dan penetapan RAPBN menjadi APBN di dalam Badan Anggaran maupun di dalam rapat paripurna, pengaturan tentang proses pembahasan dan penetapan RAPBN menjadi APBN tidak dibenarkan untuk menyalahi prinsip pembatasan kewenangan DPR dalam prinsip *checks and balances* yang dianut oleh konstitusi. Hal ini penting untuk menjamin adanya keseimbangan antara kekuasaan legislatif dan eksekutif sesuai dengan porsi masing-masing. Praktik penundaan pencairan (pemberian tanda bintang) anggaran pada mata anggaran oleh DPR yang mengakibatkan mata anggaran tersebut tidak mendapat otorisasi untuk digunakan sudah masuk pada pelaksanaan APBN yang telah ditetapkan sebelumnya, dan bukan termasuk pada salah satu fungsi pengawasan oleh DPR yang dimaksud oleh UUD 1945.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, untuk adanya kejelasan dan ketegasan mengenai kewenangan DPR ketika menyelenggarakan fungsinya dalam penyusunan dan penetapan APBN maka Undang-Undang, dalam hal ini UU APBN, harus secara tegas menyetujui atau tidak menyetujui mata anggaran tertentu dengan tanpa persyaratan seperti dengan melakukan penundaan pencairan (pemberian tanda bintang). Dengan adanya persyaratan dalam pencairan APBN, sangat berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kewenangan. Oleh karena itu, Pasal 71 huruf (g) UU 27/2009 yang menyatakan, *"DPR mempunyai tugas dan wewenang: g. Membahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden"* dan Pasal 156 huruf a dan huruf b UU 27/2009 yang menyatakan, *"Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf g, DPR menyelenggarakan kegiatan sebagai berikut: a. Pembicaraan pendahuluan dengan Pemerintah dan Bank Indonesia dalam rangka menyusun perancangan APBN; b. Pembahasan dan*

penetapan APBN yang didahului dengan penyampaian rancangan undang-undang tentang APBN beserta nota keuangannya oleh Presiden;" bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang dimaknai, *"masih ada lagi proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN".* Dengan demikian, permohonan Pemohon *a quo* beralasan menurut hukum*;*

- **Konstitusionalitas Proses dan Ruang Lingkup Pembahasan Perubahan APBN oleh DPR**

  Menurut Pemohon, ketentuan mengenai Perubahan APBN (APBN-P) yang diatur dalam Pasal 161 UU 27/2009, berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi melanggar prinsip APBN untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat karena pembahasan APBN-P dilakukan dalam proses yang berbeda dengan pembahasan APBN;

  Perubahan terhadap APBN yang terjadi di pertengahan tahun anggaran menurut Mahkamah merupakan hal yang tidak dapat dihindari karena dalam satu tahun anggaran terdapat kemungkinan perubahan terhadap kondisi perekonomian, baik secara nasional maupun global yang dapat mempengaruhi pengelolaan anggaran dan pendapatan belanja negara. Faktor yang dapat mendasari perubahan ini dinyatakan dalam undang-undang dalam bentuk: i) Perubahan asumsi ekonomi makro yang sangat signifikan; ii) Perubahan postur APBN yang sangat signifikan [vide Pasal 161 ayat (1) UU 27/2009]. Selanjutnya Pasal *a quo* menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Perubahan asumsi ekonomi makro yang sangat signifikan yaitu berupa prognosis: i) penurunan pertumbuhan ekonomi, minimal 1% (satu persen) di bawah asumsi yang telah ditetapkan; dan/atau ii) deviasi asumsi ekonomi makro lainnya minimal 10% (sepuluh persen) dari asumsi yang telah ditetapkan [vide Pasal 161 ayat (2) UU 27/2009]. Adapun yang dimaksud dengan perubahan postur APBN yang sangat signifikan yaitu berupa prognosis: i) penurunan penerimaan perpajakan minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan; ii) kenaikan atau penurunan belanja kementerian/lembaga minimal 10% (sepuluh persen) dari pagu yang telah ditetapkan; iii) kebutuhan belanja yang bersifat mendesak dan belum tersedia pagu anggarannya; dan/atau iv) kenaikan defisit minimal 10% (sepuluh persen) dari rasio defisit APBN terhadap produk domestik bruto (PDB) yang telah ditetapkan [vide Pasal 161 ayat (3) UU 27/2009];

  Selain itu, ketentuan mengenai perubahan APBN juga diatur dalam Pasal 156 huruf c angka 2 yang pada pokoknya menyatakan bahwa salah satu tugas DPR adalah melakukan pembahasan mengenai penyesuaian APBN dengan perkembangan dan/atau perubahan dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBN tahun anggaran yang bersangkutan, apabila terjadi: i)

perkembangan ekonomi makro yang tidak sesuai dengan asumsi yang digunakan dalam APBN; ii) perubahan pokok-pokok kebijakan fiskal; iii) keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja; dan/atau iv) keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan anggaran yang berjalan [vide Pasal 156 huruf c angka 2 UU 27/2009];

Menurut Mahkamah, UUD 1945 tidak mengatur mengenai alasan dan proses perubahan terhadap APBN dalam bentuk penetapan APBN-P, namun demikian Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 secara eksplisit menyatakan bahwa tujuan dari pengelolaan keuangan negara dalam bentuk APBN adalah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dengan berpegang pada prinsip konstitusi tersebut maka perubahan APBN di tengah tahun anggaran adalah konstitusional selama bertujuan untuk kepentingan kemakmuran rakyat;

Mengenai proses perubahan APBN dalam bentuk penetapan APBN-P, pada prinsipnya harus berlaku sama sebagaimana halnya APBN, sehingga penetapan APBN-P haruslah dalam bentuk Undang-Undang. Proses ini diatur dalam Undang-Undang yang menyatakan bahwa perubahan APBN dilakukan oleh Pemerintah bersama dengan Badan Anggaran dan komisi terkait. Apabila tidak terjadi perubahan asumsi ekonomi makro dan/atau perubahan postur APBN yang sangat signifikan, pembahasan perubahan APBN dilakukan dalam rapat Badan Anggaran dan pelaksanaannya disampaikan dalam laporan keuangan Pemerintah [vide Pasal 161 ayat (4) dan ayat (5) UU 27/2009]. Menurut Mahkamah, apabila hanya mengenai pergeseran anggaran antarunit organisasi dan antarprogram maka hal tersebut tidaklah diperlukan perubahan APBN dalam bentuk perubahan Undang-Undang APBN karena tidak menambah, atau mengurangi pagu anggaran. Dengan demikian permohonan Pemohon mengenai Pasal 161 UU 27/2009 tidak beralasan menurut hukum;

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas maka segala ketentuan dalam UU 17/2003 dan UU 27/2009 yang didalamnya memuat frasa "*kegiatan dan jenis belanja*" harus dimaknai sama dengan pasal atau ketentuan yang telah dipertimbangkan sebelumnya;

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menyatakan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian:

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yaitu:

    1. Frasa "*kegiatan, dan jenis belanja*" dalam Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sehingga sejak Putusan Mahkamah Konstitusi ini berbunyi menjadi:
    2. Pasal 15 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara selengkapnya menjadi, "*APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, dan program*";

- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu:

    1. Pasal 71 huruf g Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai, *"masih ada lagi proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN";*
    2. Frasa "*dan kegiatan*" dalam Pasal 107 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
    3. Pasal 107 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selengkapnya menjadi, "... *c. membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama Presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan Pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, dan program kementerian/lembaga*";

4. Pasal 156 huruf a dan huruf b Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai, *"masih ada lagi proses pembahasan setelah RUU APBN diundangkan menjadi UU APBN";*
5. Frasa *"antarkegiatan, dan antarjenis belanja"* dalam Pasal 156 huruf c angka 2 huruf (c) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
6. Pasal 156 huruf c angka 2 huruf (c) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selengkapnya menjadi, *"... c. keadaan yang menyebabkan harus dilakukannya pergeseran anggaran antarunit organisasi; dan/atau*";
7. Frasa "*dan kegiatan*" dalam Pasal 157 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
8. Pasal 157 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selengkapnya menjadi, *"... c. rincian unit organisasi, fungsi, dan program*";
9. Frasa "*kegiatan, dan jenis belanja*" dalam Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
10. Pasal 159 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selengkapnya menjadi, "*... (5) APBN yang disetujui oleh DPR terperinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, dan program";*

Berdasarkan uraian pada BAB III huruf a dan b di atas dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak dapat memerintahkan DPR maupun Presiden untuk membentuk undang-undang baru akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi hanya menilai, menguji dan memberikan penafsiran konstitusionalitas atas undang-undang tertentu yang diduga melanggar hak konstitusional seseorang atau setidak-tidaknya berpotensi menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan dapat melanggar hak konstitusional seseorang, tetapi berdasarkan Pasal Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 12 Tahun 2011, telah menjadi sebuah kewajiban bagi DPR maupun Presiden untuk membentuk undang-undang baru akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang secara tegas menyatakan bahwa konstitusionalitas norma dan atau pasal dan atau ayat dan atau frasa dalam undang-undang tertentu telah bertentangan dengan UUD 1945, mengingat bahwa putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan yang *erga omnes*.

B. Konsekuensi Yuridis Bagi DPR Dan Presiden Jika Tidak Mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, Dan DPRD

Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara lain menegaskan bahwa "*Mahkamah*

Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan mengikat (final and binding) untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar". Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat. Hal ini berbeda dengan putusan badan peradilan lainnya yang lazim mengenal adanya upaya hukum bagi pihak yang keberatan atas putusan suatu badan peradilan. Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tidak dikenal ada upaya hukum bagi pihak yang keberatan terhadap putusan Makamah Konstitusi, misalnya banding, kasasi ataupun, peninjauan kembali.

Putusan Mahkamah Konsitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum, sehingga sejak diucapkan dalam sidang pleno, putusan Mahkamah Konstitusi wajib ditaati dan dilaksanakan oleh Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, maupun masyarakat. Putusan Mahkamah Konstitusi bukan merupakan peraturan perundang-undangan (*algemene verbindende voorschriften*) namun dapat mengikat peraturan perundang-undangan. Perubahan suatu kaidah undang-undang (materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang) selain dapat dilakukan melalui perubahan atas undang-undang yang bersangkutan (revisi) atau "*legislative review*", dapat pula dilakukan melalui putusan Mahkamah Konsitusi atas Permohonan

pengujian undang-undang, baik pengujian secara formil maupun secara materiil (*judicial review*). [188]

Seperti yang telah disampaikan dalam BAB II dalam sub BAB F Pengujian undang-undang secara umum dapat dibagi menjadi dua macam: secara formil "*formele toetsing recht*" yaitu pengujian terhadap undang-undang yang berkaitan dengan proses atau cara pembentukan undang-undang yang dianggap oleh Pemohon tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sedangkan pengujian materiil "*materieele toetsing recht*" ialah pengujian terhadap undang-undang yang terkait dengan materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap oleh Pemohon bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi atas Pengujian Undang-Undang Putusan Mahkamah Konstitusi diambil dalam Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) yang dihadiri sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang Hakim dan dibacakan/diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum yang dihadiri sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang Hakim. Amar putusan Mahkamah Konstitusi atas permohonan pengujian undang-undang

[188] Qomaruddin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Perspektif Putusan Mahkamah Konstitusi*, dikutip dari, *http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/htn-dan-puu/66-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-dalam-perspektif-putusan-mahkamah-konstitusi.html*

terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat berbunyi sebagai berikut:[189]

a) "Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima", dalam hal permohonan tidak dapat memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003;
b) "Mengabulkan permohonan Pemohon", "Menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari Undang-Undang dimaksud bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", "Menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari Undang-Undang dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat", dalam hal permohonan beralasan sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (2), ayat (3) dan pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003;
c) "Mengabulkan permohonan Pemohon", "Menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", "Menyatakan Undang-Undang tersebut tidak memenuhi kekuatan hukum mengikat", dalam hal permohonan beralasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (4) dan Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003;
d) "Menyatakan permohonan Pemohon ditolak", dalam hal Undang-Undang yang dimohonkan pengujian tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (5) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003.

Dalam pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi selain membuat putusan, juga mengeluarkan ketetapan dalam hal:[190]

1. Permohonan tidak merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadilinya, yang amar putusannya berbunyi "Menyatakan Mahkamah Konstitusi tidak berwenang mengadili permohonan Pemohon"; atau
2. Pemohon menarik kembali permohonannya, yang amar putusannya berbunyi "Mengabulkan permohonan Pemohon untuk menarik kembali permohonannya", "Menyatakan

[189] *Ibid*
[190] *Ibid*

> permohonan Pemohon ditarik kembali", "Memerintahkan kepada Panitera untuk mencatat perihal penarikan kembali permohonan Pemohon dalam Buku Register Perkara Konstitusi".

Dalam hal putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang yang mengabulkan permohonan Pemohon yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, tidak berarti Mahkamah Konstitusi mencabut/mengubah materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang atau undang-undang secara keseluruhan yang telah diuji karena Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan "*legislative review*" tehadap undang-undang. Kewenangan Mahkamah Konstitusi hanya terbatas pada menjatuhkan putusan yang menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan karenanya tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat "*buiten effect stellen*" atau "*not legally binding*", sehingga materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang atau undang-undang yang diuji secara keseluruhan kehilangan kekuatan hukum mengikat sebagai kaidah (*rechtsnorm*).[191]

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konsitusi menegaskan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang mempunyai akibat hukum terhadap

[191] *Ibid*

keberlakuan undang-undang yang diuji di Mahkamah Konsitusi yang bersifat prospektif ke depan (*forward looking*), bukan berlaku ke belakang atau surut (*backward looking*) . Artinya, undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum adanya putusan yang menyatakan undang-undang yang bersangkutan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi. Putusan Mahkamah Kontitusi yang mengabulkan atas permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bersifat '*declaratoir contitutive*", dimana dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan atas pengujian undang-undang dapat menciptakan hukum yang baru atau meniadakan hukum yang sudah ada, sehingga melalui putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan pengujian undang-undang, Hakim Konstitusi dapat menciptakan hukum yang baru "*negative legislator*". Mengingat Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk mencabut undang-undang baik sebagian maupun materi muatan secara keseluruhan dan mengingat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat "*declaratoir*", maka agar putusan tersebut ditaati dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, dalam undang-undang ditentukan putusan Mahkamah Konstitusi harus dimuat dalam Berita Negara republik Indonesia.[192]

[192] *Ibid*

Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi, bahwa putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang amar putusannya menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon mempunyai akibat hukum bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang diuji tersebut menjadi tidak mempunyai lagi kekuatan hukum mengikat selaku norma hukum, karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, sebagian atau keseluruhan ketentuan undang-undang tersebut menjadi tidak berlaku atau tidak boleh diberlakukan, sehingga undang-undang tersebut sudah tidak utuh lagi, karena sebagian normanya tidak berlaku atau tidak boleh diberlakukan. Putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan/dibacakan, sehingga pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi dilaksanakan sejak selesai dibacakan putusan yang bersangkutan. Meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak selesai dibacakan, namun tidak semua putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan Pemohon dapat langsung dilaksanakan (*excecutable*), karena untuk pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut masih memerlukan tindak lanjut dengan pembentukan undang-undang baru atau undang-undang perubahan, sehingga jika dilihat dari pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi atas

pengujian undang-undang, maka putusan Mahkamah Konstitusi dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi yang langsung dapat dilaksanakan "*excecutable*";
2. Putusan Mahkamah Konstitusi yang memerlukan tindak lanjut dengan pembentukan undang-undang atas perubahan undang-undang yang bersangkutan.

Sebagai contoh, beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang memerlukan tindak lanjut, antara lain:[193]

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tanggal 1 Desember 2004 atas pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan yang menyatakan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan secara keseluruhan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Ini diperlukan tindak lanjut dengan pembentukan Undang-undang ketenagalistrikan yang baru.
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006 tanggal 7 Desember 2006 atas pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang menyatakan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Terhadap kedua putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, pembentuk undang-undang harus membentuk undang-undang baru, karena seluruh materinya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai undang-undang. Selain kedua putusan Mahkamah tersebut, terdapat contoh yang menarik untuk dikaji, karena walaupun putusan Mahkamah Konstitusi tidak menyatakan secara keseluruhan materi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, akan tetapi tindak lanjutnya harus membutuhkan undang-undang baru yaitu: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 012, 016,019/PUU-IV/2006 tanggal 19 Desember 2006 atas pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), putusan ini telah ditindak lanjuti oleh Pemerintah dengan mengajukan Rancangan Undang-Undang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi. Begitu juga, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-IV/2007 tanggal 23 Juli 2007 atas pengujian Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat

[193] *Ibid*

> (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Dearah mengenai "calon perseorangan dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah", putusan ini telah ditindak lanjuti oleh Pemerintah dengan mengubah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Dearah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Materi muatan yang harus diatur dengan Undang- Undang berisi tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, yang dimaksud dengan "*tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi*" terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Materi muatan yang dibuat, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang secara yang tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kemudian dalam penjelasan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa: "*Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR* ***atau*** *Presiden. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan* ***untuk mencegah terjadinya kekosongan hukum***".

Pembentukan atau perubahan undang-undang sebagai konsekuensi yuridis putusan atas Mahkamah Konstitusi apabila Presiden atau DPR beranggapan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi tertentu dapat mengakibatkan kekosongan hukum atau untuk mengatasi keadaan luar

biasa, keadaan konflik, atau bencana alam dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.[194] Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan "*Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas*" , kemudian ditentukan dalam Pasal 45 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwa "*Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas*". Dari kedua ketentuan tersebut dapat ditegaskan bahwa setiap pembentukan undang-undang harus melalui perencanaan sebagaimana dituangkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Selanjutnya dalam Pasal 23 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 dinyatakan:

(1) Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
   a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
   b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
   c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
   d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
   e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

[194] *Ibid*

(2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
   a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
   b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Berdasarkan ketentuan Pasal 23 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tersebut, secara yuridis Dewan Perwakilan Rakyat atau Pemerintah dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Undang-Undang perubahan karena melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi. Untuk itu, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut seharusnya dapat dijadikan landasan filosofis dan yuridis dalam konsideran menimbang pada rancangan undang-undang yang merupakan tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi. Di samping hal tersebut, norma hukum yang secara tegas dinyatakan dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak boleh diatur dan dituangkan kembali dalam undang-undang yang dibentuk. Materi undang-undang tersebut harus merupakan penjabaran atau pelaksanaan dari putusan atau jiwa/semangat yang terkandung di dalam putusan Mahkamah Konstitusi. Oleh sebab itu, untuk mengidentifikasi materi/norma yang terkandung di dalam putusan Mahkamah Kontitusi, pembentuk undang-undang harus memahami

pertimbangan hukum dan pendapat Mahkamah Konstitusi yang melatarbelakangi pertimbangan yang menjadi dasar putusan.[195]

Sehubungan dengan hal tersebut, sesuai dengan ketentuan Pasal 48 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konsitusi, ditegaskan bahwa setiap putusan Mahkamah Konstitusi harus memuat:

a. kepala putusan yang berbunyi: "DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA";
b. dentitas pihak;
c. ringkasan permohonan;
d. pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangan;
e. pertimbangan yang menjadi dasar putusan;
f. amar putusan; dan
g. hari, tanggal putusan, nama hakim konstitusi, dan panitera.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi, pertimbangan hukum yang dijadikan dasar untuk mengambil putusan diuraikan secara rinci mengenai teori-teori hukum atau pendapat-pendapat ahli yang berkaitan dengan materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang yang diuji, serta memuat argumen Mahkamah Konsitusi terhadap pokok permohonan yang dihubungkan dengan konsitusionalitas suatu materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang yang diuji terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, di dalam pertimbangan hukum yang dijadikan dasar untuk mengabil putusan, Mahkamah Konstitusi memberikan penafsiran terhadap materi muatan

[195] *Ibid*

ayat, pasal dan/atau bagian dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan pendekatan konsitusionalitas, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya memberikan argumentasi terhadap materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang yang diuji dikomparasikan dengan teori-teori hukum atau pendapat ahli, penafsiran materi muatan ayat, dan/pasal dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan mengkaitkan "*original intens*" atas materi yang terkandung, baik dalam dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun dalam undang-undang yang sedang diuji, sehingga dapat diputuskan apakah muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang yang diuji bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau tidak.[196]

Apabila kita cermati pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi yang memuat teori-teori hukum atau pendapat-pendapat ahli, tafsir dari materi muatan ayat, dan/pasal dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta argumen Mahkamah Kontitusi, kita dapat menemukan suatu kaidah di dalam materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang yang diuji memiliki konstitusionalitas terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau tidak. Dalam penyusunan rancangan undang-undang tersebut selain melibatkan instansi terkait, praktisi, dan akademisi/ahli, juga didukung

[196] *Ibid*

berbagai bahan dan data yang terkait dengan materi yang akan diatur baik berupa naskah akademik, literatur, makalah, hasil penelitian, hasil kajian, peraturan perundang-undangan, maupun putusan Mahkamah Konstitusi yang bersangkutan.[197]

Pembentuk undang-undang, baik Dewan Perwakilan Rakyat maupun Pemerintah, khususnya perancang peraturan perundang-undangan "*legislative drafter*" dalam menyusun rancangan undang-undang akibat adanya putusan Mahkamah Konstitusi harus selalu mememperhatikan putusan Mahkamah Konsitusi yang terkait. Hal ini dimaksudkan, agar undang-undang yang akan dibentuk sesuai dengan jiwa yang terkandung dalam putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga materinya tidak bertentangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, dalam pembentukan undang-undang akibat adanya putusan Mahkamah Konstitusi, putusan Mahkamah Konstitusi harus dipakai sebagai bahan acuan atau pedoman untuk menentukan konstitusionalitas rancangan undang-undang yang disusun, sehingga dapat dihindari adanya pertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[198]

Dasar Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi Membuat Putusan Yang Bersifat *Negative Legislature* Ke *Positive Legislature;* Mahfud MD menyatakan bahwa dalam melaksanakan kewenangannya, MK memiliki rambu-rambu yang harus ditaati, seperti putusan MK tidak

[197] *Ibid*
[198] *Ibid*

boleh berisi norma yang bersifat mengatur *(positive legislature),* MK tidak boleh memutus yang melebihi permohonan *(ultra petita)* yang mengarah pada intervensi ke dalam bidang legislasi, putusan yang dapat dinilai melanggar asas larangan memutus hal-hal yang menyangkut dirinya *(nemo judex in causa sua),* putusan yang cenderung mengatur atau putusan yang didasarkan pada pertentangan antara satu Undang-Undang dengan Undang-Undang yang lain, serta dalam hal Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) MK hanya berwenang memutus perselisihan atau kesalahan rekapitulasi penghitungan suara.[199]

Di dalam sistem ketatanegaraan yang mendasarkan pada prinsip pemisahan kekuasaan, kekuasaan kehakiman dalam hal ini adalah Mahkamah Konstitusi mempunyai kedudukan hukum yang tidak dapat di intervensi oleh lembaga negara lain (lembaga yang independen) seperti DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dalam menentukan Undang-Undang, dan Pemerintah dalam menjalanan kekuasaan eksekutif sebagai kekuasaan pelaksana. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia memberikan atribusi pembuatan Undang-Undang kepada DPR dan pengesahannya kepada Presiden. Dampak dari dikeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengujian Undang-Undang kepada DPR adalah segera melaksanakan perubahan terhadap Undang-Undang yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi agar tidak terjadi suatu kekosongan hukum. Dengan diubahnya suatu peraturan perundang-

[199] Martitah, *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature Ke Positive Legislature*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 181

undangan maka juga akan berdampak secara tidak langsung terhadap aturan pelaksanaannya. Peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga eksekutif merupakan materi muatan delegasian dari Undang-Undang yang dibuat oleh lembaga legislatif.[200]

Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang produk politik dari DPR yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, sehingga ketika suatu undang-undang dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka akan terjadi suatu kekosongan hukum apabila tidak segera ditindaklanjuti oleh DPR sebagai *positive legislator*.[201]

Salah satu bentuk penegakkan hukum ketatanegaraan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam perkara pengujian Undang-Undang adalah melalui putusan-putusan yang tidak hanya terpaku pada suatu Undang-Undang melainkan pada suatu kondisi tertentu guna mencapai keadilan karena putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya berdampak pada pemohon dan /atau termohon saja melainkan berdampak pada masyarakat luas mengingat sifat putusan *erga omnes* (mengikat dan harus dipatuhi oleh setiap warga negara) yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi.[202]

Putusan Mahkamah Konstitusi dapat berupa putusan *negative* (meniadakan undang-undang) dan *positive* (menciptakan suatu keadaan

---

[200] Aninditya Eka Bintari, *Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Legislator dalam Penegakan Hukum Tata Negara*, dikutip dari *http://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/pandecta*

[201] *Ibid*

[202] *Ibid*

hukum baru yang bersifat mengatur). Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *negative* ketika suatu undang-undang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, mengingat sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *self executing, final and binding* maka eksekutor terhadap putusan Mahkamah Konstitusi adalah DPR sebagai perwujudan prinsip *check and balances* untuk segera menindaklanjuti sehingga tidak akan terjadi kekosongan hukum, yang akan berdampak juga pada aturan pelaksaan pada Pemerintah, apabila suatu Undang- Undang berubah secara otomatis aturan pelaksaannya pun berubah.[203]

Secara yuridis normatif konsekuensi yuridis bagi DPR dan Presiden jika tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menurut penulis adalah melakukan pelanggaran terhadap undang-undang karena dalam Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 12 Tahun 2011 telah menyatakan bahwa materi muatan yang **harus** diatur dengan Undang-Undang berisi tentang, salah satunya tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi, tetapi pada kenyataannya tidak semua putusan Mahkamah Konstitusi ditindaklanjuti dengan pembentukan undang-undang (*legislative review*) atau dengan kata lain Presiden maupun DPR tidak memiliki konsekuensi yuridis mengikat/ memaksa apapun terhadap seluruh Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap materi muatan yang telah diputuskan, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-

[203] *Ibid*

Undang yang secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UUD 1945, karena pada kenyataannya masih banyak Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan materi muatan suatu pasal/ ayat tertentu atau frasa dalam suatu pasal/ ayat tertentu bertentangan dengan UUD 1945 yang belum ditindak lanjuti oleh Presiden maupun DPR. Sebenarnya secara terminologi gramatikal dapat dimaknai bahwa frasa "**harus**" dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 merupakan sebuah keharusan dan kewajiban kepada DPR maupun Presiden untuk membuat/ membentuk/ menyusun dengan undang-undang baru akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap materi muatan yang telah diputuskan, terkait dengan ayat, pasal, dan/atau bagian Undang-Undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Bahwa Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tersebut merupakan sebuah kepastian hukum.

Negara Republik Indonesia sebagaimana ditegaskan oleh ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 adalah "negara hukum". Para Penyusun UUD 1945 yang biasa disebut sebagai *"the founding fathers"* bangsa ini menjelaskan bahwa Negara Republik Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan semata (*Machtsstaat*). Penyebutan kata *"rechtsstaat"* dan "*machtsstaat*" di sini menunjukkan bahwa para pendiri Negara RI mengacu kepada konsep negara hukum atau *"rechtsstaat"* di Jerman. Julius Sthal menyebutkan bahwa ada tiga ciri rechtsstaat itu yakni: (a) perlindungan hak asasi manusia; (b) pembagian kekuasaan; dan (c) pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar. AV

Dicey merumuskan negara hukum (*rule of law*) dengan tiga ciri yakni adanya (a) supermasi hukum; (b) persamaan di hadapan hukum; dan (c) "*due process of law*". Dalam pemahaman tentang negara hukum di zaman sekarang, maka ciri-ciri negara hukum yang dirumuskan oleh Stahl dan Dicey itu digabungkan dan pada umumnya diterima para akademisi hukum sebagai ciri dari negara hukum modern. Penekanan terhadap *due process of law* sebagai salah satu ciri negara hukum membawa konsekuensi bahwa tindakan-tindakan aparatur penyelenggara negara bukan saja harus didasarkan atas norma-norma hukum materil yang adil, tetapi juga harus didasarkan pada hukum formil yang mengatur prosedur untuk menegakkan ketentuan-ketentuan hukum materil yang memenuhi syarat-syarat keadilan. Norma-norma hukum prosedur itu haruslah bersifat fair. Ketentuan-ketentuan tentang prosedur tidak boleh bersifat arbiter menurut selera penyelenggara kekuasaan Negara.[204]

Berdasarkan eksplikasi di atas dapatlah ditarik sebuah kesimpulan bahwa tidak ada konsekuensi yuridis normatif yang memaksa DPR maupun Presiden apabila tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, tetapi apabila tidak mempertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi maka Presiden maupun DPR dapat dimaknai telah melanggar ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 12 Tahun 2011.

[204] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 65/PUU-VIII/2010, hlm.22

Dalam Penjelasan UU No. 17 Tahun 2014 latar belakang dan tujuan penyusunan undang-undang tersebut adalah Penggantian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 terutama dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan perkembangan ketatatanegaraan, seperti dalam pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang membatalkan beberapa ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang. Perkembangan lainnya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 /PUU-XI/2013 tentang Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang mengurangi kewenangan DPR dalam pembahasan APBN.[205] Bahwa dalam Penjelasan UU No. 17 Tahun 2014 tersebut tentang latar belakang dan tujuan penyusunan undang-undang hal ini telah sejalan dengan Pasal 19 ayat (2) huruf a UU No. 12 tahun 2011.

Pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan termasuk lembaga permusyawaratan/perwakilan, yaitu MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Perubahan tersebut dimaksudkan bertujuan mewujudkan lembaga permusyawaratan/perwakilan yang lebih

[205] Penjelasan UU No. 14 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

demokratis, efektif, dan akuntabel. Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang mengatur keempat lembaga tersebut, pada dasarnya sudah membuat pengaturan menuju terwujudnya lembaga permusyawaratan/perwakilan yang demokratis, efektif, dan akuntabel. Akan tetapi, sejak Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diundangkan, masih terdapat beberapa hal yang dipandang perlu untuk ditata kembali melalui penggantian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009. Berdasarkan landasan filosofis pembentukan UU No. 17 Tahun 2014 dalam Penjelasan undang-undang tersebut menyatakan bahwa penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 didasarkan pada materi muatan baru yang telah melebihi 50% (lima puluh persen) dari substansi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tersebut. [206]

Penggantian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 terutama dimaksudkan untuk menyesuaikan dengan perkembangan ketatatanegaraan, seperti dalam pembentukan Undang-Undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun

[206] Penjelasan UU No. 14 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang membatalkan beberapa ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang. Perkembangan lainnya adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 /PUU-XI/2013 tentang Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 yang mengurangi kewenangan DPR dalam pembahasan APBN.Di samping perkembangan sistem ketatanegaraan, pembentukan Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dimaksudkan pula sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja masing-masing lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip saling mengimbangi *checks and balances,* yang dilandasi prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa serta sekaligus meningkatkan kewibawaan dan kepercayaan masyarakat terhadap fungsi representasi lembaga perwakilan yang memperjuangkan aspirasi masyarakat. Sejalan dengan pemikiran di atas serta untuk mewujudkan lembaga perwakilan rakyat yang demokratis, efektif, dan akuntabel, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 memperkuat dan memperjelas mekanisme pelaksanaan fungsi, wewenang, dan tugas MPR, DPR, DPD, dan DPRD seperti mekanisme pembentukan undang-undang dan penguatan fungsi aspirasi, penguatan peran komisi sebagai ujung tombak pelaksanaan tiga fungsi dewan yang bermitra dengan

Pemerintah, serta pentingnya penguatan sistem pendukung, baik sekretariat jenderal maupun Badan Keahlian DPR.[207]

[207] Penjelasan UU No. 14 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Mahkamah Konstitusi tidak dapat memerintahkan kepada DPR maupun Pesiden akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang secara tergas menyatakan suatu norma pasal dan atau ayat dan atau frasa tertentu dalam undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, tetapi sudah merupakan kewajiban DPR maupun Presiden untuk membentuk/ menyusun undang-undang baru akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi yang secara tergas menyatakan suatu norma pasal dan atau ayat dan atau frasa tertentu dalam undang-undang bertentangan dengan UUD 1945.
2. Tidak ada konsekuensi yuridis normatif yang mengikat DPR maupun Presiden apabila tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (dalam hal ini apabila tidak memperimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi maka UU No.17 Tahun 2014 dapat dibatalkan atau batal demi hukum), tetapi apabila DPR maupun Presiden tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi terkait pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 maka Presiden

dan DPR telah melakukan pelanggaran ketentuan norma dalam Pasal 10 ayat (1) huruf d UU No. 12 Tahun 2011.

Bahwa berdasarkan landasan filosofis pembentukan UU No. 17 Tahun 2014 dalam Penjelasan undang-undang tersebut menyatakan bahwa penggantian terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 didasarkan pada materi muatan baru yang telah melebihi 50% (lima puluh persen) dari substansi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tersebut.

3. Tidak semua putusan Mahkamah Konstitusi harus ditindak lanjuti dengan pembentukan undang-undang (*legislative review*).
4. Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu alasan atau variabel pembentukan undang-undang
5. Putusan Mahkamah Konstitusi harus menjadi acuan utama dalam pembentukan undang-undang yang merupakan tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi.
6. Materi Muatan undang-undang yang merupakan tindak lanjut dari putusan MahkamahKonstitusi harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan jiwa yang terkandung dalam pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi.

B. Saran

1. Perlu pengkajian lebih lanjut mengenai *Negative Legislature* dan *Positif Legislature* dengan responden Hakim dan atau Ketua

Hakim Mahkamah Konstitusi yang memutus perkara No. 92/PUU-X/2012 dan No. 35 /PUU-XI/2013

2. Serta perlu pengkajian lebih lanjut mengenai konsekuensi yuridis bagi DPR dan Presiden jika tidak mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi dan pembentukan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dengan responden Hakim dan atau Ketua Hakim Mahkamah Konstitusi yang memutus perkara No. 92/PUU-X/2012 dan No. 35 /PUU-XI/2013.