



PUTUSAN
Nomor 104/PUU-X/2012

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2]** 1. Nama : **Prof. Dr. Syamsuddin Haris**
Pekerjaan : Peneliti LIPI
Alamat : Jalan Nakula 7 Blok 29/3, RT 006 RW 022, Bekasi Selatan, Kota Bekasi, Jawa Barat
sebagai ----- **Pemohon 1;**
- 2 Nama : **Dr. Yudi Latif**
Pekerjaan : Direktur Eksekutif Reform Institute
Alamat : Jalan Bunga Lily Nomor 18 RT 02/01 Bintaro, Pesanggrahan
sebagai ----- **Pemohon 2;**
- 3 Nama : **Sukardi Rinakit**
Pekerjaan : Pendiri Yayasan Soegeng Sarjadi
Alamat : Jalan H Dahlan Rawa Domba, RT.001/007, Duren Sawit, Jakarta Timur
sebagai ----- **Pemohon 3;**
- 4 Nama : **Titi Anggraini**
Pekerjaan : Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

- Alamat : Jalan Aria Putra Gg. Bakti RT 006/010, Kedaung,
Pamulang, Tangerang Selatan
sebagai ----- **Pemohon 4;**
- 5 Nama : **Toto Sugiarto**
Pekerjaan : Peneliti Soegeng Sarjadi Syndicate
Alamat : Perumahan Pesona Cilebut, Blok F2 Nomor 11, Cilebut
Barat, Suka Raja, Kabupaten Bogor, Jawa Barat
sebagai ----- **Pemohon 5;**
- 6 Nama : **Yurist Oloan**
Pekerjaan : Peneliti Forum Masyarakat Pemantau Parlemen
Indonesia (Formappi)
Alamat : Jalan Cengkeh Nomor 25 RT 006/002 Lubang Buaya
Cipayung Jakarta Timur
sebagai ----- **Pemohon 6;**
- 7 Nama : **Dr. Himawan Estu Bagijo, SH, MH**
Pekerjaan : Ketua Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jatim
Alamat : Manukan Karya A-1/55 RT 010/006 Tandes, Surabaya,
Jatim
sebagai ----- **Pemohon 7;**
- 8 Nama : **Refly Harun**
Pekerjaan : Direktur Eksekutif Constitutional dan Electoral Reform
Centre (CORRECT)
Alamat : Jalan Musyawarah I Nomor 10 Kebon Jeruk, Jakarta
Barat
sebagai ----- **Pemohon 8;**
- 9 Nama : **Yuda Kusumaningsih**
Pekerjaan : Koordinator Pokja Keterwakilan Perempuan
Alamat : Jalan Subang Nomor 13 RT 004/004 Menteng Jakarta
Pusat
sebagai ----- **Pemohon 9;**
- 10 Nama : **Sulastio**
Pekerjaan : Direktur Indonesian Parliamentary Center (IPC)
Alamat : Jalan Damai 1 RT 001/006 Nomor 34 Mampang
Pancoran Mas Depok, Jawa Barat

- sebagai ----- **Pemohon 10;**
- 11 Nama : **Jojo Rohi**
Pekerjaan : Wasekjen KIPP Indonesia
Alamat : Jalan Kampung Malang VIII Nomor 6 Surabaya, Jawa Timur
sebagai ----- **Pemohon 11;**
- 12 Nama : **Pipit Apriani**
Pekerjaan : Peneliti pada Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Indonesia
Alamat : Jalan Pilar II Nomor 23A RT 003/003, Kedoya Selatan, Kebon Jeruk, Jakarta Barat
sebagai ----- **Pemohon 12;**
- 13 Nama : **Yusfitriadi**
Pekerjaan : Koordinator Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR)
Alamat : Kampung Warnasari Timur RT 03/12, Cibeber I, Leuwiliang, Kabupaten Bogor, Jawa Barat
sebagai ----- **Pemohon 13;**
- 14 Nama : **Abdullah**
Pekerjaan : Koordinator Korupsi Politik Indonesian Corruption Watch (ICW)
Alamat : Kalibata Timur RT 05/10 Nomor 1A Kelurahan Kalibata, Pancoran, Jakarta Selatan
sebagai ----- **Pemohon 14;**
- 15 Nama : **Feri Amsari, SH, MH**
Pekerjaan : Pusat Studi Konstitusi dan Dosen HTN Fakultas Hukum Universitas Andalas
Alamat : Jalan Damar, Lrg Kemang 1020, Muaro Bungo Jambi
sebagai ----- **Pemohon 15;**
- 16 Nama : **King Faisal Sulaiman SH, LLM**
Pekerjaan : Direktur LBH Imparsial, Pimpinan Pusat Pemuda Muhammadiyah
Alamat : Lingkungan II RT 007/004, Tomalou, Tidore Kepulauan, Maluku Utara

- sebagai ----- **Pemohon 16;**
- 17 Nama : **Prof. DR. I Made Bakta**
 Alamat : Jalan Trenggana 122, Pelagan, Penatih, Denpasar Timur, Denpasar
 sebagai ----- **Pemohon 17;**
- 18 Nama : **Prof. Dr. W. Cika, M.S**
 Alamat : Jalan Kenyeri G. Kemuning Nomor 3 Denpasar
 sebagai ----- **Pemohon 18;**
- 19 Nama : **Drs. I Putut Anom, M. PAR**
 Alamat : Lingkungan Peken Baleran, Kapal, Mengwi
 sebagai ----- **Pemohon 19;**
- 20 Nama : **Muhammad Ali Azhar**
 Alamat : Jalan Tukad Banyusari GG III Panjer, Denpasar
 sebagai ----- **Pemohon 20;**
- 21 Nama : **Prof. I Made Suastra**
 Alamat : Jalan P. Moyo Nomor 36 Denpasar
 sebagai ----- **Pemohon 21;**
- 22 Nama : **I Nyoman Gede Supriatna, SE**
 Alamat : BR. Dlodpasar, Blahkiuh
 sebagai ----- **Pemohon 22;**
- 23 Nama : **Kadek Ayu Rima Mahadewi**
 Alamat : Jalan TK Petanu Prm. Grya Wisesa
 sebagai ----- **Pemohon 23;**
- 24 Nama : **Nyoman Virna Uginiari**
 Alamat : Jalan WR. Supratman Nomor 95
 sebagai ----- **Pemohon 24;**
- 25 Nama : **Komang Ayu Trisna Dewi**
 Alamat : Dusun Bungaya Desa Akah
 sebagai ----- **Pemohon 25;**
- 26 Nama : **I Made Suarbawa Diosa**
 Alamat : BR. Dinas Banyu Buah
 sebagai ----- **Pemohon 26;**
- 27 Nama : **Ida Bagus Alit Saputra**
 Alamat : Jalan Dwarawati GG II Nomor 5 Br. Giri Dharma

- sebagai ----- Pemohon 27;
- 28 Nama : **Ni Putu Lia Juliantini**
Alamat : Dusun /BR. Dukuh, Bunutin, Bangli
sebagai ----- Pemohon 28;
- 29 Nama : **Ni Luh Putu N. Sukmawati**
Alamat : Jalan P. Kawe Nomor 41 Denpasar
sebagai ----- Pemohon 29;
- 30 Nama : **I Komang Alit Sudiasna**
Alamat : BR. Lekok, Sampalah Klod Klungkung
sebagai ----- Pemohon 30;
- 31 Nama : **Benediktus Bosman Ariesta**
Alamat : Jalan Besakih Denpasar
sebagai ----- Pemohon 31;
- 32 Nama : **Raden Atty Heryati**
Alamat : Dusun Lekok, Desa Sampalan, Klungkung
sebagai ----- Pemohon 32;
- 33 Nama : **Prof. Ir. W.S. Yupardhi, M. AGR S**
Alamat : Jalan Kembang Matahari Nomor 6 Denpasar
sebagai ----- Pemohon 33;
- 34 Nama : **Drs. I. G N Indra Kecapa**
Alamat : Pasraman Linud Blok B 36
sebagai ----- Pemohon 34;
- 35 Nama : **I Gede Yusa**
Alamat : Jalan Pesona Utama Nomor 6 Denpasar
sebagai ----- Pemohon 35;
- 36 Nama : **Tedy Erviantono**
Alamat : Jalan Mayjen Sutoyo Nomor 54
sebagai ----- Pemohon 36;
- 37 Nama : **I Wayan Suyadyana**
Alamat : Jalan Siulan III Nomor 10
sebagai ----- Pemohon 37;
- 38 Nama : **Ketut Wijaksana**
Alamat : Jalan Lombok A Nomor 02 Puri Gading Lingkungan
Bhuana Gubug

- sebagai ----- Pemohon 38;
- 39 Nama : **Ni Nyoman Dewi Pascarani**
Alamat : Jalan Gandaria Nomor 22 Denpasar Utara, Denpasar
sebagai ----- Pemohon 39;
- 40 Nama : **Christina Arum Handayani**
Alamat : Jalan Kumpulrejo Gg. V8
sebagai ----- Pemohon 40;
- 41 Nama : **Sudiarta Indrajaya, SE**
Alamat : Jalan Muding Nomor 10 Lingk Muding Kaja
sebagai ----- Pemohon 41;
- 42 Nama : **I Wayan Putra**
Alamat : Jalan Pakusari Nomor 8 Sesetan, Denpasar
sebagai ----- Pemohon 42;
- 43 Nama : **I Made Miarja**
Alamat : Jalan Kumara Sari Nomor 05, Jimbaran, Kuta Selatan
sebagai ----- Pemohon 43;
- 44 Nama : **Ni Made Pramesti Suriputri, SE**
Alamat : Jalan Rembulan Nomor 36 B Denpasar
sebagai ----- Pemohon 44;
- 45 Nama : **Gerianta Wirawan Yasa**
Alamat : Jalan Turi Gg. Buaji Nomor 5 Denpasar
sebagai ----- Pemohon 45;
- 46 Nama : **Sri Sumarthini Ni Luh Putu, SE**
Alamat : RT Widiasari Padangkerta Karangasem Amlapura
sebagai ----- Pemohon 46;
- 47 Nama : **Ni Made Arini**
Alamat : Jalan Soka Nomor 41 Kertalangu
sebagai ----- Pemohon 47;
- 48 Nama : **Ni Luh Eka Lestari**
Alamat : Jalan Antosura Nomor 182 Peguyangan Kaja Denpasar
sebagai ----- Pemohon 48;
- 49 Nama : **I Wayan Sudiatmika**
Alamat : Jalan Hayam Wuruk Gg. 15 Nomor 3 Denpasar
sebagai ----- Pemohon 49;

- 50 Nama : **I Wayan Arsana**
 Alamat : Jalan Jagaraga Celuk Sukawati
 sebagai ----- **Pemohon 50;**
- 51 Nama : **Gusti Kade Sutawa**
 Alamat : Perum Dukuh Sari Permai 16, Sesetan, Denpasar Selatan
 sebagai ----- **Pemohon 51;**
- 52 Nama : **I.G.N Konsumajaya, SH**
 Alamat : Jalan GN. Cemara Nomor 64 Denpasar
 sebagai ----- **Pemohon 52;**
- 53 Nama : **Wayan Yayak Oktiawan**
 Alamat : Jalan P. Saelus Gg. V Denpasar
 sebagai ----- **Pemohon 53;**
- 54 Nama : **IR. Made Handriani Soethama**
 Alamat : Jalan Gn. Lempuyang Nomor 1
 sebagai ----- **Pemohon 54;**
- 55 Nama : **Ni Kadek Wardani Megarini**
 Alamat : Jalan Tunggak Bingin Blok D Nomor 8
 sebagai ----- **Pemohon 55;**
- 56 Nama : **Dra. Ani Fanawatie, AK. MM**
 Alamat : Jalan Nangka Gg. Belibis Nomor 3 Denpasar
 sebagai ----- **Pemohon 56;**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa bertanggal 1 Oktober 2012, memberi kuasa kepada 1) **Veri Junaidi SH, MH.**, 2) **Wahyudi Djafar S.H.**, 3) **Alvon Kurnia Palma SH.**, dan 4) **Ridwan Bakar SH.**, kesemuanya adalah pengabdian bantuan hukum yang tergabung dalam **Koalisi Warga untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusional Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut “DPD”)**, yang kemudian disebut (**“Koalisi Warga”**), memilih domisili hukum di Jalan Teuku Cik Ditiro, Nomor 37A/Pav. Menteng, Jakarta Pusat, dalam hal ini bertindak bersama-sama ataupun sendiri-sendiri untuk dan atas nama pemberi kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

- [1.3]** Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
Membaca keterangan Pemerintah;
Mendengar keterangan ahli para Pemohon;
Membaca kesimpulan para Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 11 Oktober 2012, yang kemudian diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 11 Oktober 2012 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 378/PAN.MK/2012 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 104/PUU-X/2012 pada tanggal 18 Oktober 2012, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 14 November 2012, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut "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";
2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan, "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";
3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut "Mahkamah") berwenang melakukan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) UU Nomor

24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut "UU MK") yang menyatakan: "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945";

4. Bahwa Mahkamah dibentuk sebagai lembaga pengawal konstitusi (*The Guardian of The Constitution*). Apabila terdapat Undang-Undang yang bertentangan dengan konstitusi, Mahkamah dapat menyatakannya tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat baik secara keseluruhan maupun bagian-bagian dari Undang-Undang tersebut;
5. Bahwa karena objek permohonan pengujian ini adalah UU Nomor 12 Tahun 2011 dan UU Nomor 27 Tahun 2009 maka Mahkamah berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan *a quo*;

B. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

6. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan: "Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:
 - 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 Undang-Undang;
 - c. badan hukum publik atau privat; atau
 - d. lembaga negara.
7. Penjelasan 51 ayat (1) UU MK menyatakan bahwa "yang dimaksud dengan 'hak konstitusional' adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".
8. Bahwa mengenai kerugian konstitusional, Mahkamah telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu harus memenuhi 5 (lima) syarat (*vide* Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007):
 - a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;

- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
 - c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
9. Bahwa Pemohon Nomor 1 sampai dengan Pemohon Nomor 16 adalah perorangan warga negara Indonesia yang disebut dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, yang telah berusia 17 tahun dan/atau sudah kawin sehingga mempunyai hak untuk memilih (*the right to vote*) dalam Pemilu. Selain itu, para Pemohon juga *concern* dalam melakukan upaya demokratisasi di Indonesia, perbaikan sistem Pemilu, perbaikan sistem kepartaian, dan perbaikan sistem perwakilan di parlemen, melalui lembaga tempat para Pemohon bekerja (**bukti P-4**);
10. Bahwa Pemohon Nomor 17 sampai dengan Pemohon Nomor 56 adalah perorangan warga negara Indonesia yang disebut dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, yang telah berusia 17 tahun dan/atau sudah kawin sehingga mempunyai hak untuk memilih (*the right to vote*) dalam Pemilu;
11. Bahwa sebagai warga negara, para Pemohon memiliki beberapa hak yang diatur dalam UUD 1945, antara lain hak untuk mendapatkan perlindungan dan hak untuk mendapatkan kesejahteraan sebagaimana diatur dalam Pembukaan UUD 1945;
12. Bahwa kedua hak yang dimaksud adalah menjadi kewajiban negara untuk merealisasikannya melalui cabang-cabang kekuasaan negara, baik legislatif, eksekutif, dan yudikatif;
13. Bahwa melalui perubahan UUD 1945, Indonesia telah membentuk suatu kamar perwakilan daerah yang disebut sebagai Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang anggotanya dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum (vide Pasal 22C ayat (1) UUD 1945);

14. Bahwa sebagai kamar daerah dalam sistem perwakilan di Indonesia, DPD tidak terlepas dari kewajiban-kewajiban untuk melindungi dan menyejahterakan rakyat melalui kekuasaan atau kewenangan yang ada padanya, termasuk kewenangan membentuk Undang-Undang;
15. Bahwa Indonesia telah menyelenggarakan dua kali pemilihan umum yang diantaranya ditujukan untuk memilih anggota DPD, yaitu Pemilu 2004 dan Pemilu 2009. Bahwa dalam konteks pemilihan anggota DPD tersebut, sebagai pemilih, para Pemohon telah diwakili oleh setidaknya empat anggota DPD yang terpilih dari provinsi domisili masing-masing para Pemohon, untuk Periode 2004-2009 dan Periode 2009-2014;
16. Bahwa sebagai pemilih yang telah mempercayakan aspirasinya kepada para anggota DPD, para Pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan direduksinya kewenangan DPD oleh Undang-Undang *a quo*, sehingga DPD umumnya dan anggota DPD khususnya, termasuk anggota DPD yang berasal dari daerah pemilihan para Pemohon, tidak dapat dan tidak akan dapat secara maksimal memperjuangkan hak konstitusional para Pemohon sebagai warga negara yang telah memiliki hak untuk memilih, khususnya dalam rangka pembentukan Undang-Undang;
17. Bahwa bagi Pemohon Nomor 1 sampai dengan Nomor 16 khususnya, pengaturan Undang-Undang *a quo* telah merugikan hak konstitusional mereka, dengan cara langsung maupun tidak langsung, merugikan berbagai macam usaha-usaha yang telah dilakukan secara terus-menerus dalam rangka upaya demokratisasi di Indonesia, perbaikan sistem Pemilu, perbaikan sistem kepartaian, dan perbaikan sistem perwakilan di parlemen.
18. Bahwa berdasarkan uraian di atas, jelas keseluruhan para Pemohon telah memenuhi kualitas maupun kapasitas sebagai Pemohon Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, maupun sejumlah Putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan penjelasan mengenai syarat-syarat untuk menjadi Pemohon Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Karenanya, jelas pula keseluruhan para Pemohon memiliki hak

dan kepentingan hukum mewakili kepentingan publik untuk mengajukan permohonan pengujian UU P3 dan UU MD3.

C. Pokok Perkara

Ruang Lingkup Frasa, Ayat dan Pasal yang Diujikan Terhadap UUD 1945

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	
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; dan
Pasal 20 ayat (1)	(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)	(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)	(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

	<p>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.</p>
Pasal 43 ayat (1) dan ayat (2)	<p>(1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.</p> <p>(2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.</p>
Pasal 46 ayat (1)	<p>(1) Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.</p>
Pasal 48 ayat (2), dan ayat (4)	<p>(2) Usul Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.</p> <p>(4) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.</p>
Pasal 65 ayat (3)	<p>(3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.</p>
Pasal 68 ayat (2) huruf c	<p>(2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana</p>

<p>dan huruf d, ayat (3), ayat (4), ayat (5)</p>	<p>dimaksud pada ayat (1) huruf a:</p> <p>c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang- Undang berasal dari Presiden; atau</p> <p>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.</p> <p>(3) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</p> <p>a. Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau</p> <p>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).</p> <p>(4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:</p> <p>a. fraksi;</p> <p>b. DPD, jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2); dan</p> <p>c. Presiden.</p> <p>(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</p>
--	--

	tingkat I tetap dilaksanakan.
Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b	<p>(1) Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:</p> <p>a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;</p> <p>b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan</p>
Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2)	<p>(1) Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden.</p> <p>(2) Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.</p>
Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	
Pasal 71 huruf a, huruf d, dan huruf e:	<p>DPR mempunyai tugas dan wewenang:</p> <p>a. membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;</p> <p>d. membahas rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam huruf c bersama Presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;</p> <p>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,</p>

	<p>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;</p>
Pasal 102 ayat (1)	<p>(1) Badan Legislasi bertugas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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 dengan mempertimbangkan masukan dari DPD; b. mengoordinasi penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah; c. menyiapkan Rancangan Undang-Undang usul DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan; 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 Undang-Undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional; f. melakukan pembahasan, perubahan, dan/atau penyempurnaan Rancangan Undang-Undang yang secara khusus

	<p>ditugaskan oleh Badan Musyawarah;</p> <p>g. mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan Rancangan Undang-Undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;</p> <p>h. memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas Rancangan Undang-Undang usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan</p> <p>i. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh Badan Legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.</p>
<p>Pasal 147 ayat (3), ayat (4), ayat (7)</p>	<p>(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.</p> <p>(4) Dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan dengan perubahan 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.</p> <p>(7) Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari DPD belum menunjuk alat kelengkapan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (6),</p>

	pembahasan Rancangan Undang-Undang tetap dilaksanakan.
Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a; ayat (5)	<p>(3) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</p> <p>a. Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR.</p> <p>b. DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden.</p> <p>(4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir Pembicaraan Tingkat I oleh:</p> <p>a. fraksi;</p> <p>(5) Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d, dan/atau pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, Pembicaraan Tingkat I tetap dilaksanakan.</p>
Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b, ayat (3)	<p>(1) Pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna dengan kegiatan:</p> <p>a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;</p> <p>b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan</p> <p>(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.</p>
Pasal 154 ayat (5)	(5) Pada rapat paripurna berikutnya, pimpinan DPR memberitahukan kepada anggota DPR perihal diterimanya pertimbangan DPD atas

	Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan meneruskannya kepada Badan Musyawarah untuk diteruskan kepada alat kelengkapan yang akan membahasnya.
--	--

Kewenangan DPD untuk Mengajukan RUU Setara dengan Presiden dan DPR

19. Bahwa pada tanggal 9 November 2001 MPR telah menetapkan Perubahan Ketiga UUD 1945, yang antara lain mengatur Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah;
20. Bahwa Perubahan Ketiga UUD 1945 mengatur pula tentang kewenangan DPD sebagaimana tercantum dalam Pasal 22D, yaitu:
 - (1) Dewan Perwakilan Daerah **dapat mengajukan** kepada Dewan Perwakilan Rakyat **Rancangan Undang-Undang (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.
 - (2) Dewan Perwakilan Daerah **ikut membahas Rancangan Undang-Undang** yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta **memberikan pertimbangan** kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.
 - (3) Dewan Perwakilan Daerah **dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang** mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

21. Bahwa dari ketentuan Pasal 22D UUD 1945 tersebut dapat disimpulkan kewenangan DPD meliputi empat area, yaitu (1) mengajukan RUU tertentu kepada DPR, (2) ikut membahas RUU tertentu (bersama DPR dan Presiden), (3) memberikan pertimbangan kepada DPR terhadap RUU tertentu, dan (4) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan RUU tertentu;
22. Bahwa merujuk pada metode penafsiran sistematis UUD 1945 adalah satu kesatuan pasal-pasal dan ayat-ayat yang harus dibaca secara sistematis dengan mengaitkan suatu ketentuan dengan ketentuan lainnya;
23. Bahwa terkait dengan kewenangan mengajukan RUU, UUD 1945 harus dibaca sebagai berikut.
 - a. Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR [Pasal 5 ayat (1) UUD 1945]. RUU yang dapat diajukan oleh Presiden kepada DPR adalah semua jenis atau macam RUU;
 - b. Sementara anggota DPR diberikan hak untuk mengajukan “usul RUU” (bukan RUU) (Pasal 21 UUD 1945), yang juga mencakup semua jenis atau macam RUU pula;
 - c. Sedangkan DPD sebagai lembaga (bukan anggota DPD) hanya dapat mengajukan RUU yang tercantum dalam Pasal 22D UUD 1945;**
24. Bahwa RUU diajukan kepada DPR baik dari Presiden maupun DPD karena yang memegang kekuasaan legislatif adalah DPR berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945;
25. Bahwa frase “mengajukan RUU” dan “mengajukan usul RUU” adalah dua hal yang berbeda. Mengajukan RUU adalah kewenangan lembaga (Presiden dan DPD), sedangkan mengajukan “usul RUU” adalah hak setiap anggota DPR. Anggota DPD tidak diberikan hak konstitusional untuk mengajukan RUU (kepada DPR), tetapi sudah tentu tidak ada halangan sama sekali untuk mengajukan RUU kepada DPD sendiri untuk selanjutnya dibahas dan disetujui DPD sebelum diajukan kepada DPR;
26. **Perbedaan lain adalah mengenai tindak lanjut “RUU” dan “usul RUU”. Menurut para Pemohon, RUU adalah sesuatu yang sudah siap dibahas, baik dalam forum bipartit (DPR dan Presiden) maupun forum tripartit (DPR, Presiden, DPD) khusus terkait Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945. Sedangkan “usul RUU” terlebih dulu harus diproses di internal DPR untuk kemudian diterima (atau ditolak) sebagai “RUU”. Menurut**

Para Pemohon, ada perbedaan kualitas antara “RUU” dari Presiden dan DPD dengan “usul RUU” dari anggota DPR. Hal ini dapat dipahami karena anggota DPR tentu tidak sederajat dengan Presiden (sebagai lembaga) dan DPD. Yang sederajat dengan Presiden dan DPR adalah kelembagaan DPR, bukan anggota DPR orang per orang;

DPD Membahas RUU dalam Konteks Pasal 22D UUD 1945 dari Tahap Awal Hingga Akhir

27. Bahwa terkait dengan kewenangan membahas RUU, UUD 1945 harus dibaca sebagai berikut.
 - a. **Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama [Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama];**
 - b. **Akan tetapi, terkait dengan RUU yang disebut dalam Pasal 22D, pembahasan dilakukan oleh tiga pihak (*tripartit*), yaitu DPR, Presiden, dan DPD.**
28. Bahwa dalam hal pembahasan RUU, ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah pengecualian terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, yaitu semua Rancangan Undang-Undang dibahas DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, **kecuali** 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. Pengecualian tersebut dapat dipahami karena ketentuan Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 disepakati belakangan;
29. Bahwa ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 secara tegas menyatakan “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Artinya, pembahasan yang dilakukan Presiden dan DPR bertujuan untuk dicapainya persetujuan bersama. Dengan demikian, pembahasan dan persetujuan Undang-Undang bukanlah kegiatan yang terpisah menurut ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. **Persetujuan tidak lain adalah produk dari proses pembahasan yang dilakukan DPR dan Presiden;**
30. **Bahwa terkait dengan ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang menyertakan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang, maka**

ketentuan pasal tersebut harus dibaca sebagai berikut: 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 **dibahas bersama oleh DPR, Presiden, dan DPD untuk mendapat persetujuan bersama.**

31. Bahwa Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan **perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan** atau **penetapan**, dan **pengundangan.**” Dari lima tahapan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tidak disebut secara spesifik tahapan “persetujuan” karena secara logika sudah termasuk atau bagian dari tahapan “pembahasan” dan tidak mungkin bagian dari empat tahapan lainnya;
32. Bahwa dari kelima tahapan tersebut, DPD sesungguhnya berhak untuk mengikuti setidaknya tiga tahapan pertama, yaitu **perencanaan, penyusunan, dan pembahasan**, sama seperti kewenangan DPR saat ini. Akan tetapi, DPD hanya terbatas pada mandat yang termaktub dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Sementara Presiden justru berhak mengikuti atau menjalankan kelima tahapan tersebut, termasuk tahapan **pengesahan** dan **pengundangan** yang tidak dimiliki baik DPR maupun DPD.

Beberapa ketentuan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD bertentangan dengan UUD 1945

33. Bahwa baik berdasarkan penafsiran tekstual maupun penafsiran sistematis, makna yang terkandung dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sudah sangat terang benderang. Rancangan Undang-Undang dari DPD dalam konteks pasal tersebut harus diperlakukan sama atau setara dengan RUU dari Presiden dalam konteks Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. RUU DPD tidak bisa dan tidak boleh diperlakukan sama atau setara dengan “usul RUU” dari anggota DPR dalam konteks Pasal 21 UUD 1945;

34. Bahwa memang benar bahwa ada perbedaan penggunaan kata yang berbeda dalam hal yang terkait dengan pengusulan RUU oleh Presiden dan DPD. Bagi Presiden dicantumkan kata “berhak” sedangkan DPD kata “dapat”. Penggunaan kata yang berbeda ini menurut para Pemohon sesungguhnya terkait dengan drajat “kewajiban” bagi masing-masing institusi untuk mengusulkan RUU. Bagi Presiden, penggunaan kata “berhak” justru memunculkan kewajiban yang lebih besar untuk mengusulkan RUU karena selama ini, baik sebelum maupun sesudah Perubahan UUD 1945, RUU lebih banyak datang dari Presiden. Presiden dipandang memiliki sumber daya yang lebih besar daripada DPD, bahkan DPR sekalipun, untuk mengajukan suatu RUU. Sementara bagi DPD, penggunaan kata “dapat” menunjukkan drajat kewajiban yang lebih kecil. Pembentuk Undang-Undang Dasar menyadari betul bahwa tidak mungkin mengandalkan penyusunan RUU dari institusi semacam DPD yang memiliki sumber daya terbatas dibandingkan Presiden;
35. Bahwa dalam konteks pembahasan RUU, DPD harus diperlakukan sama dengan DPR dan Presiden sepanjang terkait Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. DPD dengan demikian mengikuti semua tingkat pembahasan RUU yang diatur dalam undang-undang;
36. Bahwa memang benar Pasal 22A Perubahan Kedua UUD 1945 menyatakan “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.” Akan tetapi, Undang-Undang tersebut tidak boleh mereduksi ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, termasuk kewenangan DPD untuk mengusulkan RUU dan membahas RUU dalam konteks Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945;
37. Bahwa senyatanya, beberapa ketentuan dalam UU P3 dan UU MD3 telah jelas-jelas mereduksi kewenangan konstitusional DPD dan karenanya bertentangan dengan UUD 1945;
38. Bahwa Pasal 18 huruf g UU P3 yang menyatakan “*Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas: g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR*” telah menegaskan kewenangan DPD untuk juga terlibat dalam penyusunan Prolegnas. Ketentuan ini bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang memberikan kewenangan DPD untuk mengajukan RUU tertentu. Tanpa keikutsertaan dalam Prolegnas,

- kewenangan DPD untuk mengajukan RUU tertentu yang disebut dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 menjadi terhambat;
39. Bahwa Pasal 20 ayat (1) UU P3 yang menyatakan "*Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah*" telah menegaskan kewenangan DPD untuk juga terlibat dalam penyusunan Prolegnas, hal mana bertentangan dengan ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana diuraikan dalam Paragraf 20;
 40. Bahwa Pasal 21 ayat (1) UU P3 yang menyatakan "*Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislas*" bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Demikian pula dengan ketentuan ayat (3) yang menyatakan "*Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat*". Ketentuan ayat (3) ini telah menyamakan DPD dengan alat kelengkapan DPR dan masyarakat sebagai pihak yang dapat mengajukan "usul" RUU. Padahal, kewenangan DPD adalah mengusulkan RUU yang harus menjadi bagian dari Prolegnas bilamana telah disetujui dalam rapat paripurna DPD.
 41. Bahwa Pasal 22 ayat (1) UU P3 yang menyatakan "*Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR*" juga telah menegaskan kewenangan DPD untuk terlibat dalam penyusunan Prolegnas dan karenanya bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945;
 42. Bahwa Pasal 23 ayat (2) yang menyatakan "*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*" bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 karena telah menghilangkan kewenangan DPD untuk mengajukan RUU tertentu di luar Prolegnas;

43. Bahwa Pasal 43 ayat (1) UU P3 yang menyatakan “Rancangan Undang-Undang **dapat berasal dari DPR atau Presiden**” bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 karena RUU tertentu dapat pula berasal dari DPD. Demikian pula dengan ketentuan ayat **(2) yang menyatakan** “RUU yang berasal dari DPR dapat berasal dari DPD” telah **menempatkan DPD subordinat terhadap DPR karena DPD disetarakan dengan** anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan tersebut jelas-jelas bertentangan dengan maksud yang tertera dalam Pasal 5 ayat (1), Pasal 21, dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan dalam paragraf-paragraf terdahulu;
44. Bahwa Pasal 46 ayat (1) UU P3 yang menyatakan RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi **atau DPD** telah merugikan kewenangan konstitusional DPD bila ditinjau dari aspek kelembagaan, karena DPD disetarakan dengan anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan tersebut jelas-jelas bertentangan dengan maksud yang tertera dalam Pasal 5 ayat (1), Pasal 21, dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan terdahulu;
45. Bahwa Pasal 48 ayat (2) UU P3 yang menyatakan usul RUU disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, dan ayat (4) yang menyatakan bahwa alat kelengkapan (Baleg) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna, menempatkan RUU yang berasal dari DPD sama statusnya dengan RUU yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan tersebut jelas-jelas bertentangan dengan maksud yang tertera dalam Pasal 5 ayat (1), Pasal 21, dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan terdahulu;
46. **Bahwa Pasal 65 ayat (3) UU P3 yang menyatakan “Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I” jelas-jelas bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang memberikan**

kewenangan bagi DPD untuk ikut membahas RUU tertentu dari awal hingga akhir sebagaimana telah dijelaskan dalam paragraf-paragraf terdahulu;

47. Bahwa Pasal 68 ayat (2) UU P3 bertentangan dengan Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Menurut ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, yang membahas RUU adalah DPR, bukan fraksi. Demikian pula dengan ketentuan ayat (4) UU P3 yang menyatakan “Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh: a. fraksi”. Sementara terkait dengan RUU yang terkait dengan kewenangan DPD, pembahasan dilakukan oleh tiga pihak (tripartit), yaitu DPR, DPD, dan Presiden, sebagaimana telah dijelaskan dalam paragraf-paragraf terdahulu;
48. Bahwa Pasal 68 ayat (3) UU P3 yang menyatakan “*Daftar inventarisasi masalah (DIM) diajukan oleh Presiden jika RUU berasal dari DPR atau DPR jika RUU berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD*” bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, karena dalam Pembicaraan Tahap I (pembahasan DIM) DPD tidak diikutkan. Pembicaraan Tahap I merupakan tahap pembahasan. Kewenangan konstitusional DPD berdasarkan Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 adalah ikut membahas. Pengertian ikut membahas adalah mulai dari pembahasan tingkat awal hingga pembahasan tingkat akhir;
49. Bahwa Pasal 68 ayat (5) UU P3 yang menyatakan dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan atau tidak menyampaikan pendapat mini pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan telah mereduksi kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU yang terkait dengan ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Dalam Pembicaraan Tahap I ini (pembahasan DIM), DPD tidak diikutkan secara penuh, apalagi tahap ini juga bukan tahap persetujuan. Padahal, perintah UUD adalah ikut membahas. Dengan demikian, ada pengurangan kewenangan DPD dalam pembahasan RUU. Ketentuan tersebut jelas bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang memberikan ruang agar DPD ikut membahas RUU. Kalaupun DPD tidak menyampaikan pendapat mini, berdasarkan norma Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, DPD seharusnya tetap dapat mengikuti pembahasan RUU;

50. Bahwa Pasal 69 ayat (1) UU P3 yang menyatakan "*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*" bertentangan dengan Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Menurut ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, yang membahas RUU adalah DPR, bukan fraksi, sehingga tidak diperlukan lagi pendapat fraksi ketika RUU dibahas baik secara bipartit maupun tripartit (khusus materi dalam Pasal 22D UUD 1945);
51. Bahwa Pasal 70 ayat (1) UU P3 yang menyatakan "*Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden*" dan ayat (2) yang menyatakan "*Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden*" bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 bila dimaknai berlaku terhadap semua RUU. Khusus terhadap RUU yang terkait dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, penarikan harus dengan persetujuan tiga pihak (bipartit), yaitu DPR, DPD, dan Presiden;
52. **Bahwa Pasal 71 huruf a, huruf d, dan huruf e UU MD3 yang pada pokoknya menyebutkan bahwa RUU disetujui bersama DPR dan Presiden bertentangan dengan Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Sebagaimana telah diuraikan dalam paragraf-paragraf terdahulu, semua RUU dibahas bersama antara DPR dan Presiden, tetapi khusus RUU yang terkait dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 harus dibahas bersama DPR, DPD, dan Presiden, juga untuk mendapatkan persetujuan bersama karena persetujuan tidak lain adalah hasil atau produk dari pembahasan;**
53. Bahwa ketentuan Pasal 102 ayat (1) UU MD3 yang menyatakan RUU DPD diharmonisasi oleh alat kelengkapan DPR telah mendegradasi RUU dari DPD menjadi sekadar "usul RUU". Ketentuan tersebut jelas-jelas bertentangan dengan maksud yang tertera dalam Pasal 5 ayat (1), Pasal 21, dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan terdahulu;
54. Bahwa ketentuan Pasal 147 ayat (3), ayat (4) UU MD yang menyatakan RUU yang diajukan DPD menjadi **RUU usul dari DPR dan RUU yang berasal dari DPR** sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **dapat berasal dari DPD telah**

- menempatkan DPD subordinat terhadap DPR karena DPD disetarakan dengan** anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan tersebut jelas-jelas bertentangan dengan maksud yang tertera dalam Pasal 5 ayat (1), Pasal 21, dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan terdahulu;
55. Bahwa Pasal 147 ayat (7) UU MD3 yang menyatakan apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari DPD belum menunjuk alat kelengkapan DPD, pembahasan RUU tetap dilaksanakan bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 yang menyatakan DPD “ikut membahas” RUU tertentu;
 56. Bahwa Pasal 150 ayat (3) yang menyatakan daftar inventarisasi masalah (DIM) diajukan oleh Presiden apabila RUU berasal dari DPR atau sebaliknya **bertentangan** dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Hal ini dikarenakan dalam Pembicaraan Tahap I (pembahasan DIM) DPD tidak diikuti, padahal Pembicaraan Tahap I merupakan tahap pembahasan. Kewenangan konstitusional DPD dalam hal ini berdasarkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah ikut membahas RUU tertentu;
 57. Bahwa Pasal 150 ayat (4) huruf a yang menyatakan pendapat mini disampaikan pada akhir Pembicaraan Tingkat I oleh fraksi bertentangan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Undang-Undang dibahas bersama antara Presiden dan DPR, bukan dengan fraksi-fraksi di DPR (untuk konteks Undang-Undang di luar Pasal 22D UUD 1945);
 58. Bahwa Pasal 150 ayat (5) UU MD3 yang menyatakan dalam hal DPD tidak memberikan pandangan dan/atau pendapat mini, Pembicaraan Tingkat I tetap dilaksanakan. Ketentuan ini **bertentangan** dengan ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan DPD ikut membahas RUU tertentu. Pasal ini akan menghapuskan kewenangan konstitusional DPD bila DPD belum memberikan pandangan dan/atau pendapat mini;
 59. Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (3) yang berbunyi, *“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” bertentangan dengan Pasal 20 ayat (2) dan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 mengenai proses pembentukan Undang-Undang yang benar menurut konstitusi sebagaimana telah dijelaskan dalam paragraf-paragraf terdahulu;

60. Bahwa meskipun merupakan satu-satunya lembaga penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*), Mahkamah belum pernah memuat suatu tafsir atas frasa, ayat dan pasal UUD 1945 di dalam amar putusan pada perkara-perkara terdahulu. Namun demikian dalam permohonan ini, para Pemohon memohon kepada Mahkamah untuk memberikan putusan berupa tafsir atas ketentuan Pasal 22D UUD 1945 agar pembentuk Undang-Undang yang terkait dengan ketentuan pasal tersebut di atas tunduk pada tafsir yang telah ditetapkan Mahkamah dalam amar putusan;
61. Bahwa karena pasal-pasal dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 yang terkait dengan proses pembentukan Undang-Undang (*law making process*) didasarkan pada paradigma atau pemaknaan yang keliru terhadap ketentuan UUD 1945 maka keseluruhan pasal yang mengatur mengenai proses pembentukan Undang-Undang dalam kedua Undang-Undang tersebut harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat;

D. Petitum

Bahwa berdasarkan alasan-alasan hukum yang telah diuraikan tersebut di atas, para Pemohon memohon kepada Mahkamah agar memutuskan hal-hal sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang diajukan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Memberikan tafsir terhadap frasa “*dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang*” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang bermakna bahwa DPD memiliki kewenangan yang setara dengan Presiden dan DPR untuk 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;

3. Memberikan tafsir terhadap frasa “*ikut membahas rancangan undang-undang...*” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang bermakna bahwa DPD memiliki kewenangan konstitusional untuk membahas sebuah 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 secara keseluruhan, mulai dari tahap pembahasan awal hingga akhir menurut tingkat-tingkat pembicaraan yang diatur dalam Undang-Undang dan tahapan pembahasan dimaksud juga termasuk di dalamnya persetujuan RUU yang merupakan bagian tak terpisahkan dari tahapan pembahasan;
4. Menyatakan Pasal 71 huruf a, huruf d, dan huruf e; Pasal 102 ayat (1); Pasal 147 ayat (3), ayat (4), dan ayat (7); Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5); Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b, ayat (3), Pasal 154 ayat (5) UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD bertentangan dengan UUD 1945;
5. Menyatakan 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); Pasal 46 ayat (1); Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4); Pasal 65 ayat (3); Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan; Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bertentangan dengan UUD 1945;
6. Menyatakan bahwa perbaikan terhadap frasa, ayat, dan pasal Undang-Undang *a quo*, yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, harus diselesaikan sebelum berakhirnya periode DPR 2009-2014, mengingat pentingnya fungsi kedua Undang-Undang tersebut dalam pengaturan susunan kedudukan, kelembagaan, serta kewenangan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, juga dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan. Apabila dalam jangka waktu sebelum berakhirnya periode DPR 2009-2014 tersebut tidak dapat dipenuhi oleh pembuat Undang-Undang, maka ketentuan Undang-Undang *a quo* dengan sendirinya, demi hukum (*van rechtswege*), tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi;

Bilamana Majelis Hakim pada Mahkamah Konstitusi mempunyai keputusan lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Tambahan Keterangan Pemohon:

Pemohon I Wayan Sudirta, S.H.

1. UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD mengatur hubungan kerja antara DPR dan DPD pada periode awal keanggotaan DPD 2004-2009. Dalam Undang-Undang tersebut belum sepenuhnya mengatur sejauh mana pelaksanaan tugas DPD sebagaimana amanat UUD 1945. UU Susduk belum merinci hubungan kerja antara DPR dan DPD. Untuk itu, diperlukan mekanisme kerja DPR dan DPD, dilakukan pembicaraan DPR dan DPD mengenai mekanisme hubungan kerja DPR – DPD. Pada periode keanggotaan 2004-2009 pembicaraan formal terkait mekanisme legislasi DPR-DPD telah diupayakan. Pada tanggal 15 Desember 2006, Ketua DPD telah berkirim surat kepada Wakil Ketua DPR/KORPOLEKKU untuk menjawab surat DPR tentang usulan materi legislasi antara DPR-DPD yang perlu diatur lebih lanjut.

Dalam pembicaraan antara Pimpinan DPR dan DPD saat itu sebenarnya telah disepakati untuk membentuk suatu Tim Kerja Bersama yang disebut dengan Tim 25. Keanggotaan Tim 25 ini terdiri dari 14 (empat belas) orang Anggota DPR dan 11 (sebelas) orang Anggota DPD yang diketuai oleh Wakil Ketua DPR, Sutardjo Suryoguritno (Alm). Tim 11 DPD yang dipimpin oleh Wakil Ketua DPD Irman Gusman (saat itu), sebenarnya telah menghasilkan suatu konsep yang disebut "Konsep Membangun Hubungan Kerja yang Harmonis Antara DPD dan DPR ". Konsep tersebut berisi usul DPD dalam rangka menyinergikan dan mengoptimalkan pelaksanaan tugas kedua lembaga. Namun hingga berakhirnya periode keanggotaan 2004-2009, Tim 25 tidak pernah bertemu guna membicarakan mekanisme kerja kedua lembaga, meskipun telah didorong terus oleh DPD.

2. Hubungan kerja DPR dan DPD Periode 2004-2009 mempunyai dinamika tersendiri, sebagai berikut:

Pertama, 20 (dua puluh) RUU yang telah disampaikan DPD kepada DPR tidak pernah ada tindak lanjut. Bahkan tidak ada keterangan DPR terkait dengan RUU dari DPD tersebut; *Kedua*, dalam pembahasan dengan DPR. Interaksi DPD dengan DPR sangat minim, semisal dalam pembahasan Perpu Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, DPD diundang untuk memberikan

pendapatnya. Setelah DPD menyampaikan pandangannya, rapat kemudian diskors untuk mempersilakan DPD meninggalkan ruangan rapat. Sebagai contoh, DPR mengirimkan surat kepada DPD, agar DPD menyampaikan pandangan dan pendapat tentang perfilman pada tanggal 10 September 2009. Selanjutnya, DPD melalui Keputusan DPD Nomor 30/DPD/2009 tentang Perfilman menyampaikan secara tertulis kepada DPR tanggal 15 September 2009. Akan tetapi, RUU-nya sendiri telah disahkan oleh DPR pada tanggal 8 September 2009.

Ketiga, beberapa pembahasan RUU pada Periode 2004-2009 sama sekali tidak melibatkan DPD, seperti pembahasan UU Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. *Keempat*, *constrain* waktu penyampaian pemberitahuan DPR kepada DPD dalam rangka pembahasan. Surat DPR ke DPD disampaikan DPR dalam waktu yang mepet antara 1 (satu) sampai dengan 3 (tiga) hari.

3. Bergantinya UU Susduk ke UU MD3 sebenarnya membawa harapan bagi DPD untuk melakukan penataan hubungan kerja dengan DPR. Tidak kurang-kurangnya komunikasi intensif dilakukan DPD dalam rangka memberikan pemahaman kepada DPR untuk ada pengaturan mekanisme kerja antara DPR dan DPD diatur rinci dalam Undang-Undang, tidak diatur dalam mekanisme tata tertib DPR, karena menyangkut hubungan antarkelembagaan.
4. Sejak kehadiran UU MD3 hubungan antara anggota DPR dan DPD berlangsung secara evolutif. Refleksi interaksi kelembagaan dalam Sidang Bersama DPR dan DPD dalam rangka mendengarkan Pidato Kenegaraan Presiden setiap tanggal 16 Agustus merupakan ciri yang positif. Pada tahun 2010 sidang bersama DPR-DPD dipimpin oleh Ketua DPR, tahun 2011 dipimpin oleh Ketua DPD dan tahun 2012 kembali dipimpin oleh Ketua DPR.
5. Konvensi yang juga sangat positif menyangkut pelaksanaan Sidang Paripurna DPR dengan agenda penyampaian RUU APBN beserta nota keuangan dan dokumen-dokumennya, telah dimulai pada tahun 2010 yang lalu, dalam Sidang Paripurna DPR yang dihadiri oleh seluruh Anggota DPD. Berlangsung pula prosesi penyerahan dokumen nota keuangan dari Presiden kepada Ketua DPR yang disaksikan oleh Ketua DPD, kemudian Ketua DPR menyerahkan dokumen tersebut kepada Ketua DPD yang disaksikan oleh Presiden. Prosesi ini dilakukan terkait dengan tugas dan wewenang DPD dalam memberikan

pertimbangan atas RUU APBN sebagaimana dimaksud Pasal 154 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

6. Namun, hubungan kerja DPR dan DPD di bidang legislasi yang meliputi keikutsertaan DPD dalam perencanaan, pengajuan, penyusunan dan pembahasan RUU, tindak lanjut pandangan/pendapat dan pertimbangan atas RUU, serta pengawasan atas pelaksanaan UU yang terkait dengan bidang tugas DPD masih belum terlaksana sebagaimana mestinya untuk memenuhi harapan daerah. Hingga saat ini belum terbangun mekanisme kerja bersama DPR dan DPD di bidang legislasi.
7. Upaya membahas mekanisme kerja antara DPR dan DPD terus berjalan walaupun Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3). Pada tanggal 3 Mei 2010, dilaksanakan pertemuan konsultasi Pimpinan DPD dan Pimpinan DPR. Pokok-pokok materi DPD dalam pertemuan tersebut meliputi hal-hal yang berkaitan dengan penyusunan prolegnas prioritas tahunan, pembahasan RUU, rapat kerja DPR dengan Pemerintah, wakil DPD dalam pembahasan RUU di DPR, pembahasan RUU APBN, Sidang Bersama DPR dan DPD, RUU yang telah disampaikan oleh DPD, UU yang terkait dengan DPD, pencantuman Keputusan DPD dalam konsideran Keputusan DPR, pencantuman Pasal 22D UUD 1945 dalam konsideran RUU terkait DPD.
8. Dalam pertemuan tersebut, disepakati untuk dibahas dalam tim kecil yang beranggotakan dari Anggota DPR dan Anggota DPD.
9. Pada tanggal 3 Juni 2010, Pimpinan DPR mengundang Pimpinan DPD dalam pertemuan konsultasi pimpinan kedua lembaga. Hal-hal yang dibahas adalah amanat UU MD3 dalam kaitannya dengan Sidang Bersama DPR dan DPD. Sebelumnya, DPR dan DPD memiliki konvensi dalam hal penyelenggaraan sidang dalam rangka pidato kenegaraan dimana sidang DPR dilaksanakan tiap tanggal 16 Agustus dan sidang DPD dilaksanakan setiap tanggal 23 Agustus yang dikemas dalam Pidato Presiden terkait dengan Pembangunan Daerah. Dalam pertemuan konsultasi tanggal 7 Juni akhirnya disepakati mekanisme penyelenggaraan Sidang Bersama DPR dan DPD yang kemudian dituangkan ke dalam sebuah Peraturan Tata Tertib Bersama. Mungkin hal ini merupakan satu-satunya langkah maju yang konkret dan formal dalam mekanisme

hubungan kelembagaan antara DPR dan DPD.

10. Namun, sesungguhnya masih ada hal-hal mendasar serta menjadi persoalan besar dalam hubungan antara kedua lembaga. Hal-hal yang paling mendasar yaitu terkait dengan mekanisme legislasi dan tindak lanjut Keputusan DPD di DPR belum tersentuh sama sekali oleh DPR. Untuk itu kembali DPD menyampaikan permintaan pertemuan konsultasi melalui surat Nomor HM.310/526/DPD/IX/2010 tanggal 29 September 2010.

Pokok-pokok pembicaraan yang diusulkan terkait dengan pelaksanaan UU MD3 terutama Pasal 71 tentang tugas dan wewenang DPR (dalam kaitan dengan DPD), Pasal 96 tentang tugas Komisi di DPR, Pasal 102 tentang Badan Legislasi, Pasal 142 tentang pembentukan Undang-Undang (di DPR), Pasal 146 tentang RUU yang berasal dari DPD, Pasal 147 tentang tindak lanjut RUU yang berasal dari DPD, Pasal 150 tentang pembicaraan tingkat I (di DPR), Pasal 154 dan Pasal 156 tentang penerimaan pertimbangan DPD terhadap RUU, Pasal 170 tentang pemilihan anggota BPK, Pasal 199 tentang persidangan dan pengambilan keputusan (di DPR), Pasal 223, Pasal 224, dan Pasal 227 tentang tugas dan wewenang DPD, serta Pasal 256 s.d. Pasal 260 tentang pemberian pertimbangan terhadap RUU.

11. Terhadap surat Pimpinan DPD tersebut, Pimpinan DPR tidak memberikan respons sebagaimana diharapkan. Untuk itu, Pimpinan DPD kemudian kembali menyampaikan surat terkait dengan mekanisme legislasi DPD pada tanggal 12 Januari 2011. Namun demikian, respons terkait dengan permintaan pembahasan mekanisme legislasi DPR dan DPD belum dapat dilangsungkan. Untuk itu, Pimpinan DPD kembali menginisiasi pertemuan konsultasi Pimpinan DPR dan DPD. Baru pada tanggal 13 Oktober 2011, pertemuan konsultasi DPR dan DPD dapat terealisasi. Dalam pertemuan konsultasi tersebut dihasilkan kesepakatan beberapa hal yaitu membentuk Tim Bersama khusus membahas mekanisme legislasi serta menugaskan Sekretariat Jenderal DPR dan Sekretariat Jenderal DPD untuk menyusun konsep awal mekanisme legislasi antara DPR dan DPD.
12. Sebagai tindak lanjut, pada tanggal 2, 9 dan 10 November 2011 dilaksanakan pertemuan antara Sekretariat Jenderal DPR dan Sekretariat Jenderal DPD untuk menyusun draft awal mekanisme legislasi DPR dan DPD. Namun posisi dokumen tersebut mentah kembali karena DPR tetap berpegang kepada

konstruksi UU MD3 dan UU P3.

13. Di dalam keterbatasan kewenangan legislasi yang kami miliki, DPD berhasil mengeluarkan sejumlah produk mulai dari usulan RUU, pandangan dan pendapat terhadap RUU, serta pertimbangan atas suatu RUU, baik yang diprakarsai oleh DPR maupun pemerintah. Ada dua masalah besar dalam mekanisme legislasi yang sampai saat ini dihadapi oleh DPD. Masalah ini dikarenakan pengaturan dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 yang belum sesuai dengan amanat ketentuan Pasal 22D UUD 1945.

Pertama, terkait dengan Prolegnas. Keterlibatan DPD dalam pembahasan Prolegnas hanya sampai pada pembahasan awal dengan Badan Legislasi. Tidak ada tindak lanjut dari usulan DPD, dan DPD juga tidak pernah diberikan peran sesuai dengan pembagian RUU di Prolegnas. Terakhir pembahasan Prolegnas 2013, DPD diminta DPR untuk membahas pada tingkat Panja, namun Panja yang dijadwalkan tanggal 7 Desember 2012 diberitahukan kepada DPD tanggal yang sama pukul 15.30 WIB, sehingga DPD tidak dapat mengikuti dikarenakan waktu yang sempit untuk melakukan persiapan.

Kedua, DPD sampai sidang paripurna tanggal 14 November 2012 yang lalu, DPD telah menghasilkan sebanyak 38 RUU (18 RUU dihasilkan DPD Periode sekarang dan 20 RUU pada DPD periode 2004-2009) dan tidak ada satupun yang ditindak lanjuti oleh DPR. Tidak pernah ada penjelasan ataupun jawaban penjelasan tertulis dari DPR kepada DPD tentang 38 RUU yang telah dikirimkan oleh DPD kepada DPR sebagai usul inisiatif DPD tersebut.

Ketiga, dalam keterlibatan DPD pada pembahasan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya sampai saat ini masih belum sepenuhnya bulat. Beberapa pembahasan RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD, tidak melibatkan DPD seperti pembahasan RUU tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang telah diundangkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2012.

Keempat, dalam kaitan pembahasan RUU di DPR, pada praktiknya terdapat dua mekanisme keterlibatan DPD yang berlaku pada waktu pembahasan RUU di DPR. Menyangkut DIM, DPD sama sekali tidak dilibatkan dalam proses

pembahasan DIM. Pada pembahasan RUU tentang Keistimewaan DIY, Komisi II menggunakan ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 yang tidak memberikan kesempatan sama sekali kepada DPD untuk menyampaikan DIM, namun menyampaikan pendapat akhir mini dalam tahapan tingkat I. kami terus terang kesulitan menyusun pendapat mini tersebut karena tidak mengikuti pembahasan dan perdebatan dalam pembahasan DIM. Untuk pembahasan RUU tentang Pemerintahan Daerah, RUU tentang Pemilu Kepala Daerah, dan RUU tentang Desa, Komisi II menggunakan ketentuan-ketentuan dalam UU P3 [Pasal 68 ayat (3) huruf b] setelah kami menyampaikan bahwa DPD dapat menyampaikan DIM dan DIM tersebut menjadi bahan bagi DPR. Namun untuk pembahasan daerah otonomi baru, DPD hanya dilibatkan dalam awal pembahasan seperti praktik pada waktu UU Susduk.

Hal-hal di atas disampaikan merupakan fakta yang saksi dengar, lihat, dan alami dalam kedudukan sehari-hari sebagai Ketua PPUU DPD dalam proses hubungan dengan DPR.

Pemohon Refly Harun, S.H., M.H., LL.M

Sepanjang yang dapat Pemohon baca, permohonan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Koalisi Masyarakat (kurang lebih) mencakup lima hal, *Pertama*, agar DPD terlibat secara setara dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). *Kedua*, rancangan Undang-Undang (RUU) yang dihasilkan diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. *Ketiga*, terlibat dalam pembahasan RUU tertentu dari awal hingga akhir. *Keempat*, pembahasan RUU tertentu bersifat tiga pihak (tripartit), yaitu DPR, DPD, dan Presiden. Dan *kelima*, sebagai bagian tak terpisahkan dari proses pembahasan RUU tertentu, DPD terlibat pula dalam proses persetujuan sebuah RUU yang dibahas secara tripartit.

Dari sisi moralitas konstitusional (*constitutional morality*) dan konstitusionalisme (*constitutionalism*), Pemohon menilai tidak ada yang salah dengan permohonan DPD tersebut. Terlebih yang meminta adalah lembaga yang anggota-anggotanya dipilih secara langsung melalui Pemilu. Persoalannya, penafsiran konstitusi apa yang dapat digunakan untuk membenarkan permohonan tersebut. Penafsiran konstitusi adalah *the specific way that judges understand the text of the constitution*.

Dalam khasanah penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*), ada banyak metode yang dapat dipakai untuk menguji konstitusionalitas suatu norma.

Dari khasanah penafsiran konstitusi di Amerika Serikat, misalnya, kita mengenal setidaknya tujuh metode penafsiran, yaitu (1) *textual*, (2) *historical*, (3) *functional*, (4) *doctrinal*, (5) *prudential*, (6) *equitable*, dan (7) *natural*. Dari khasanah penafsiran konstitusi di Australia, Sir Anthony Mason menyebut metode penafsiran *originalism*, *intentionalism*, *literalism*, dan *progressive interpretation*.

Dari khasanah penafsiran di Jerman, menurut Donald P. Kommers, empat metode klasik berikut sering digunakan oleh Mahkamah Konstitusi Jerman, yaitu (1) *textual*, (2) *contextual* atau *systemic*, (3) *historical*, dan (4) *teleological*. Sepanjang penyidikan Pemohon terhadap Putusan-Putusan Mahkamah Konstitusi selama ini, empat metode ini pulalah yang kerap digunakan.

Dikaitkan dengan permohonan DPD, Pemohon akan mengurai kewenangan konstitusional DPD yang tercantum dalam Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945 dengan menggunakan metode penafsiran sistematis sebagai batu uji. Mengapa penafsiran sistematis? Karena melalui metode penafsiran inilah Pemohon menemukan dasar konstitusional untuk menyatakan dan membenarkan bahwa, dalam konteks Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945, DPD memiliki kewenangan yang setara dengan DPR dan Presiden. Hal yang akan dibahas terutama terkait dengan kewenangan DPD untuk membahas RUU yang tercantum dalam Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 dari awal hingga akhir, termasuk tahap persetujuan.

Metode sistematis sering disebut juga *functional method* atau *structuralism* adalah metode penafsiran yang mendasarkan pada analisis terhadap struktur konstitusi dan bagaimana ia diarahkan untuk berfungsi sebagai suatu sistem yang koheren dan harmonis. Sebagai sebuah metode interpretasi, *structuralism* percaya bahwa arti dari sebuah ketentuan konstitusi hanya dapat dilihat dengan menyimak keseluruhan konstitusi. Dalam khasanah penafsiran konstitusi, metode sistematis termasuk paling sering digunakan karena masih bertitik tolak dari teks tertulis dan sepanjang pengetahuan Pemohon metode ini belum pernah dikesampingkan dalam putusan-putusan MK, lain halnya dengan metode penafsiran tekstual dan metode penafsiran sejarah (*original intent*).

Pada Perubahan Pertama UUD 1945 (1999) telah dirumuskan Pasal 20 ayat (2) yang berbunyi, "Setiap RUU dibahas DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama". Namun, pada Perubahan Ketiga UUD 1945 (2001) dirumuskan pula ketentuan Pasal 22D ayat (2) yang berbunyi, "DPD 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.”

Dengan dirumuskannya Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga, makna Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama **tidak lagi absolut**. Tidak semua RUU dibahas bersama hanya oleh DPR dan Presiden, melainkan ada pula RUU yang pembahasannya mengikutsertakan DPD. Ketentuan Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga dengan demikian merupakan **pengecualian** (*lex specialis*) terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama. Pengecualian tersebut dapat dipahami karena ketentuan Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama disepakati lebih dahulu (1999) sedangkan ketentuan Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga disepakati belakangan (2001).

Dengan pengecualian tersebut maka ketentuan Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama harus dibaca dengan **mengaitkannya** dengan Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga sebagai berikut: Setiap RUU dibahas DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, kecuali 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. Persetujuan RUU yang disebut dalam Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga dengan demikian dilakukan oleh tiga institusi, yaitu DPR, DPD, dan Presiden (tripartit).

Lalu, di mana dasar pembenaran bahwa DPD ikut hingga tahapan persetujuan? Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama secara tegas menyatakan “Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Artinya, pembahasan yang dilakukan Presiden dan DPR bertujuan untuk **dicapainya persetujuan bersama**. Dengan demikian, pembahasan dan persetujuan Undang-Undang bukanlah kegiatan yang terpisah menurut ketentuan Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama. **Persetujuan tidak lain adalah produk dari proses pembahasan** yang dilakukan DPR dan Presiden.

Oleh karena itu, terkait dengan ketentuan Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga yang menyertakan DPD dalam pembahasan RUU, maka ketentuan pasal tersebut harus dibaca sebagai berikut: “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 **dibahas bersama oleh DPR, Presiden, dan DPD untuk mendapat persetujuan bersama.**”

Dalam pada itu, Pasal 1 angka 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan bahwa “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan (1) **perencanaan**, (2) **penyusunan**, (3) **pembahasan**, (4) **pengesahan** atau **penetapan**, dan (5) **pengundangan**.” Dari lima tahapan tersebut, tidak disebut secara spesifik tahapan “persetujuan” karena secara logika sudah pasti termasuk atau bagian dari tahapan “pembahasan” dan tidak mungkin bagian dari empat tahapan lainnya.

Dari kelima tahapan tersebut, DPD sesungguhnya berhak untuk mengikuti setidaknya tiga tahapan pertama, yaitu **perencanaan**, **penyusunan**, dan **pembahasan**, sama seperti kewenangan DPR saat ini. Akan tetapi, DPD hanya terbatas pada mandat yang termaktub dalam Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945. Sementara Presiden justru berhak mengikuti atau menjalankan kelima tahapan tersebut, termasuk tahapan **pengesahan** dan **pengundangan** yang tidak dimiliki baik oleh DPR maupun DPD.

Oleh karena itu, dalam konteks pembahasan RUU, DPD harus diperlakukan sama dengan DPR dan Presiden sepanjang terkait Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945. DPD dengan demikian mengikuti semua tingkat pembahasan RUU yang diatur dalam Undang-Undang, termasuk kegiatan-kegiatan dalam tingkat pembahasan tersebut.

Bahwa memang benar Pasal 22A Perubahan Kedua menyatakan “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang.” Akan tetapi, Undang-Undang tersebut tidak boleh mereduksi ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945, termasuk kewenangan DPD untuk mengusulkan RUU dan membahas RUU dalam konteks Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945.

Berikutnya izinkanlah Pemohon melakukan penafsiran sistematis terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama yang menyatakan, “DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.” Ketentuan dalam pasal ini

sering dijadikan dasar pembenaar untuk mengatakan bahwa UUD 1945 menyatakan hanya DPR yang memiliki kekuasaan legislatif, tidak lembaga lain, tidak juga DPD. Pasal tersebut memang akan bermakna demikian bila dibaca secara berdiri sendiri (penafsiran tekstual), tanpa mengaitkannya dengan ketentuan lain dalam UUD 1945, termasuk mengaitkannya dengan sejarah dirumuskannya pasal tersebut (*original intent*).

Munculnya Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama harus dikaitkan dengan 'suasana kebatinan' saat perubahan pertama dilakukan (1999), yaitu semangat untuk melucuti kekuasaan eksekutif yang sebelumnya dinilai *executive heavy* dan memperkuat lembaga legislatif (*legislative heavy*). Pasal tersebut adalah respons terhadap perubahan Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi, "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR".

Akan tetapi, ketentuan Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama tidaklah menyebabkan DPR memonopoli kekuasaan membentuk Undang-Undang karena nyatanya "setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama" [Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama]. Bahkan, dalam konteks Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga, harus mendapatkan persetujuan tiga pihak (tripartit).

Terkait relasi DPR-Presiden dalam membentuk Undang-Undang, Pemohon berpendapat bahwa sesungguhnya tidak ada perubahan antara UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen. **Sebelum amandemen:** meskipun sudah disetujui DPR, sebuah RUU tidak dapat menjadi UU bila tidak disahkan Presiden [Pasal 21 ayat (2)]. **Setelah amandemen:** suatu RUU baru bisa menjadi UU bila disetujui bersama Presiden dan DPR [Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama]. Bahkan, terkait dengan RUU dalam Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga, suatu RUU bisa menjadi Undang-Undang bila disetujui oleh tiga institusi, yaitu DPR, DPD, dan Presiden sebagaimana telah diuraikan terdahulu.

Kewenangan DPR dalam Membentuk Undang-Undang Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945

Sebelum Perubahan UUD 1945	Setelah Perubahan UUD 1945
Pasal 21 ayat (2)	Pasal 20 ayat (2) Perubahan Pertama
Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan	Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan

oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.	Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
---	--

Maka konstruksi kekuasaan membentuk Undang-Undang dalam UUD 1945 setelah amandemen adalah: DPR dan Presiden memiliki kekuasaan seimbang dalam pembahasan RUU di luar konteks Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945. Sedangkan untuk RUU yang terkait dengan Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga, DPR, Presiden, dan DPD memiliki kekuasaan yang (**seharusnya**) seimbang pula. Artinya, sebuah RUU tidak bisa disetujui bila salah satu dari ketiga institusi tidak menyetujui. Itulah implementasi *cheks and balances* terkait proses pembentukan Undang-Undang dalam UUD 1945.

Terkait dengan *prinsip checks and balances* dalam UUD 1945, dalam salah satu putusannya, MK menyatakan bahwa DPD adalah salah satu lembaga negara utama (*main state organ*) karena mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state function*) di mana lembaga-lembaga negara utama tersebut diikat oleh prinsip *checks and balances*.

“...menurut Mahkamah Konstitusi, UUD 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi MPR, DPR, dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga oleh karenanya lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama (*main state organs, principal state organs, atau main state institutions*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip ‘*check and balance*’.”

Dengan kewenangan sebagaimana kita saksikan hari ini akibat amputasi di tingkat UU MD3 dan UU P3, menjadi pertanyaan bagi kita semua apakah memang benar DPD adalah lembaga negara utama yang mencerminkan pelembagaan fungsi kekuasaan negara yang utama.

Dari uraian di atas Pemohon mengambil kesimpulan sebagai berikut:

- *Pertama*, frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 bermakna bahwa DPD mengikuti semua tahap pembahasan suatu RUU yang terkait dengan pasal tersebut sesuai dengan tingkat-tingkat pembahasan atau tahap-tahap pembicaraan yang diatur dalam Undang-Undang.

- *Kedua*, pembahasan dalam konteks Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 harus ditafsirkan hingga level persetujuan karena “persetujuan” tidak lain adalah produk dari “pembahasan”.
- *Ketiga*, pembahasan RUU dapat bersifat bipartit dan bersifat tripartit [khusus untuk konteks Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945]. Pembahasan oleh fraksi di DPR atau ‘faksi’ di DPD adalah proses internal kelembagaan yang juga harus diselesaikan secara internal sebelum masuk pada pembahasan antarlembaga baik bipartit maupun tripartit.
- *Keempat*, semua ketentuan dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 (UU MD3) dan UU Nomor 12 Tahun 2011 (UU P3) yang tidak sesuai dengan kesimpulan satu hingga ketiga dengan sendirinya bertentangan dengan UUD 1945.

Mengakhiri keterangan ini, Pemohon mengajukan gugatan etis kepada kita semua terkait nasib DPD yang saat ini antara “ada dan tiada”. “Apakah memang kehendak pembentuk UUD 1945 untuk menghadirkan kamar kedua (*the second chamber*) dalam sistem perwakilan kita hanya sebatas aksesori demokrasi. Apakah DPD, sang kamar kedua, memang dihadirkan oleh pengubah konstitusi dengan sebuah paradoks: lahir dari rahim reformasi –sama seperti Mahkamah Konstitusi, mendapat mandat langsung dari rakyat melalui Pemilu bernilai triliunan rupiah, menghabiskan anggaran triliunan rupiah pula dalam satu periode keanggotaan, tetapi diberikan kewenangan yang membuatnya menjadi ‘antara penting dan tidak penting’, ‘antara perlu dan tidak perlu’ dan akhirnya “antara ada dan tiada”.

Bila memang demikian kehendak pembentuk Undang-Undang Dasar (*the second founding parents*) maka pastilah kehendak tersebut suatu kekeliruan yang sangat nyata, sebuah pemborosan atas keuangan negara yang tidak bertanggung jawab. Lebih dari itu, sebuah penistaan terhadap institusi demokrasi. Kita semua yang berada di ruang ini menanggung dosa kolektif bila hanya berdiam diri terhadap kondisi tersebut. Namun, Pemohon meyakini tidak begitu kehendak *the second founding parents* yang telah melakukan perubahan UUD 1945 dalam kurun waktu 1999-2002. Terlebih sebagian dari mereka kini adalah negarawan-negarawan yang duduk sebagai pemutus perkara ini.

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-4 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk para Pemohon (bukti Tambahan);

Selain itu, Pemohon juga mengajukan seorang ahli, yaitu **Dr. Shidarta, S.H., M.Hum.**, yang memberi keterangan di bawah sumpah, sebagai berikut:

Ahli ingin menyampaikan pandangan ahli seputar pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini dengan menggunakan optik hermeneutika hukum. Hermeneutika berkaitan dengan teori tafsir-menafsir. Istilah “tafsir” biasanya dipakai dalam arti yang lebih sempit oleh para ahli hukum, yaitu sebagai salah satu metode penemuan hukum (*rechtsvinding*). Mereka biasanya membedakan antara penafsiran dan konstruksi. Beberapa ahli yang lain, ada yang menambahkannya dengan metode eksposisi. Ahli tentu tidak bermaksud untuk menjelaskan secara detail metode-metode penemuan hukum itu. Lagi pula, sebelumnya sudah ada ahli yang menyinggung berbagai jenis penafsiran itu, seperti penafsiran gramatikal, historis, dan teleologis. Pada kesempatan ini, ahli justru ingin melengkapinya dengan memetakannya secara filosofis berkaitan dengan jenis-jenis penafsiran itu, serta mencoba menyoroti penafsiran-penafsiran itu pada perihal permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Peraturan perundang-undangan adalah format hukum positif yang paling eksplisit di dalam menegakan hukum. Istilah hukum positif atau *ius constitutum*, pada hakikatnya berarti “*ius*” yang sudah dibentuk atau dikostatasi oleh manusia (baca: penguasa). Namun, tatkala gerakan kodifikasi muncul di bawah kekuasaan imperium Romawi, “*ius*” yang dimaksud di sini sebenarnya tidak datang atau dicari

dari mana-mana, melakinkan langsung diabstraksikan dari pola-pola perilaku yang memang sudah berlangsung lama dan berkelanjutan di dalam masyarakat. Hasil abstraksi ini lalu diformulasikan secara rasional menjadi klausula-klausula peraturan. Peraturan tertulis ini dengan demikian tidak hanya memiliki kekuatan keberlakuan (*geltung*) yuridis, tetapi juga sekaligus keberlakuan sosiologis dan filosofis. Pada masa ini, berarti belum ada pertentangan atas pertanyaan apakah: “*law is created*” atau “*law is discovered*”? Sebab, hukum yang dibentuk adalah hukum yang ditemukan. Itulah sebabnya, kodifikasi hukum Romawi misalnya, berhasil bertahan sampai ratusan tahun tanpa mengalami “gugatan” berarti dari segi pemaknaan.

Barulah setelah masyarakat berkembang makin kompleks, kesenjangan antara apa yang tertulis dan apa yang dipraktikkan mulai menjadi persoalan. Untuk itu, kelahiran hermeneutika hukum sebagai teori (atau bahkan ada yang menyebutkannya sebagai ilmu) tafsir-menafsir itu tadi, menjadi alat bantu yang penting dalam memberi makna terhadap hukum. Sekalipun hasil dari pemaknaan itu selalu diupayakan untuk bisa disebut objektif, ternyata tidak bisa dihindari bahwa posisi berdiri atau sudut pandang subjektif penafsir (*interpretor*) akan selalu ikut bermain dalam memaknai teks (*interpretandum*). Tokoh hermeneutika seperti Schieiermacher, misalnya, berbeda posisi berdirinya dengan Dilthey, Heidegger, Gadamer, dan Ricoeur.

Penganut legisme, atau yang lebih populer disebut positivis hukum, biasanya menghindari diskusi tentang penafsiran di luar penafsiran gramatikal. Harus diakui, bahwa penafsiran gramatikal memang mendasari siapapun yang akan membaca sebuah teks Undang-Undang. Biasanya, langkah awal penafsiran ini sejalan dengan asas umum di dalam penemuan hukum yang disebut asas *sens clair*. Menurut asas ini, apa yang sudah jelas-jelas tertulis, tidak bisa dimaknai berbeda. Kalau misalnya, sudah tertulis bahwa “Mahkamah Konstitusi adalah Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia,” maka tidak bisa ditafsirkan berbeda, misalnya, menjadi Mahkamah Konstitusi Malaysia atau Singapura.

Persoalannya adalah, bagaimana jika apa yang ditulis itu tidak cukup jelas maknanya karena ada ambiguitas makna di situ. Dalam konteks demikian, maka para pengemuka doktrin penemuan hukum memberi kesempatan untuk dilakukan penemuan hukum dengan menggunakan metode penafsiran atau metode konstruksi. Kendati demikian, tidak ada satu model/jenis metode penafsiran yang

secara memaksa wajib untuk dipakai lebih dulu (diprioritaskan) daripada model/jenis lainnya. Hanya saja, jika kita ingin mencermati doktrin-doktrin di dalam hermeneutika hukum, sebenarnya ada panduan yang bisa diambil dari domain hukum perjanjian dalam lapangan keperdataan. Doktrin ini menarik karena bisa memandu kita juga di dalam konteks pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Asas *sens clair* dapat kita temukan dalam Pasal 1342 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Seperti diutarakan di atas, asas ini memberi landasan bagi penafsiran gramatikal. Namun, bagaimana kalau penafsiran gramatikal tidak mencukupi? Pasal selanjutnya dari titik berangkat asas *sens clair* itu, yaitu Pasal 1343 KUH Perdata menyatakan bahwa jika kata-kata dalam perjanjian dapat diberikan tafsir beragam, maka harus diutamakan penafsiran mengikuti maksud kedua belah pihak daripada mengikuti bunyi teks [perjanjian itu]. Di sini terlihat bahwa metode yang disebut penafsiran historis diletakkan pada tempat kedua setelah penafsiran gramatikal. Apakah ini dapat diartikan bahwa penafsiran historis harus diposisikan pada tempat kedua setelah penafsiran gramatikal?

Dalam banyak buku teks yang membahas tentang metode penafsiran konstitusi, misalnya yang ditulis oleh Harry H. Wellington, *"Interpreting the Constitution: the Supreme Court and the Process of Adjudication"* (New Haven: Yale University Press, 1991) dan Jack N. Rakove (ed.), *"Interpreting the Constitution: the Debate over Original Intent"* (Boston: Northeastern University Press, 1990), masalah penafsiran historis memang mendominasi diskursus terkait penafsiran konstitusi sebagaimana dicontohkan terjadi di Amerika Serikat. *Original intent* ditampilkan sebagai tema penting dalam konstitusi, sebenarnya bisa dimengerti karena konstitusi dianggap derivasi terdekat dari pokok-pokok pikiran para pembentuk negara tatkala sebuah negara didirikan. Untuk memahami apa yang dimaksud oleh para pembentuk negara kita, maka diperlukan perspektif historis untuk menjelaskannya.

Pada saat UUD 1945 versi paling awal muncul, posisi bahkan terminologi Dewan Perwakilan Daerah jelas belum ada. Oleh sebab itu, mencari *original intent* tentang DPD berikut dengan fungsi-fungsinya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan mengacu pada konteks tahun 1945, akan sia-sia. Jelas tidak tepat untuk mengidentikkan DPD dengan unsur utusan daerah pada saat itu, walaupun unsur inipun sama-sama masuk di dalam Majelis

Permusyawaratan Rakyat. Dengan demikian, perspektif historis dalam pemaknaan posisi DPD di dalam teks-teks konstitusi harus ditempatkan pada konteks ketika rumusan DPD ini muncul pertama kali dalam pembahasan perubahan UUD 1945.

Di sini terlihat bahwa di luar yang tertulis secara tekstual-gramatikal dan kontekstual-historikal itu, harus ada pemaknaan ketiga yang tidak kalah pentingnya untuk mengisi ruang penafsiran kita dalam memahami keberadaan DPD ini. Pemaknaan ketiga ini adalah penafsiran secara fungsional-teleologikal. Level ini secara kebetulan memang direkomendasikan oleh pembentuk Undang-Undang, sebagaimana dapat dicermati dalam Pasal 1344 KUH Perdata. Setelah itu, doktrin tentang penafsiran ini masih bisa dilanjutkan ke pasal-pasal selanjutnya sampai dengan Pasal 1350 KUH Perdata.

Jadi, para penafsir di bidang hukum manapun dapat mencermati panduan dalam ranah hukum perjanjian tadi. Sebab, pada dasarnya semua norma hukum positif dapat dilihat sebagai hasil perjanjian kolektif sebagaimana diajarkan oleh teori kontrak sosial.

Ahli ingin mengaitkan pandangan di atas dengan konteks pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terkait dengan pemosisian DPD.

Apabila menggunakan level penafsiran yang pertama, yaitu penafsiran gramatikal, maka kita harus memakai kaca mata yang sinkronik, bukan diakronik. Pendekatan sinkronik itu bersifat a-historis. Melalui pendekatan sinkronik dapat dilihat bahwa sehubungan dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang, lembaga DPD tidak dimunculkan di dalam rumusan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, tetapi ia muncul dalam formulasi Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Bagaimana kita harus memberi makna terhadap kedua teks ini?

Bagi para penafsir tekstual-gramatikal, mereka akan lari ke asumsi tentang sifat-sifat norma hukum yang eksklusif, subsumsi, derogasi, dan non-kontradiksi. Artinya, jika kedua teks ini diasumsikan menawarkan makna berbeda, maka harus ada yang ditempatkan pada hierarki lebih tinggi daripada yang lain. Karena Pasal 22D ayat (2) diletakkan lebih akhir (*posterior*) daripada Pasal 20 ayat (2), maka pasal ini harus diberi artikulasi lebih kuat secara maknawi. Ahli ingat satu wawancara yang dilakukan oleh media Hukumonline dengan Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H., yang sekarang menjadi guru besar ilmu perundang-undangan

dan hakim konstitusi. Wawancara itu dimuat pada tanggal 24 April 2003. Dalam transkrip wawancara yang diberi judul: *“Tanpa Pengesahan Presiden, UU Tidak Berlaku”* tersebut beliau menyebutkan tentang kekuatan lebih tinggi dari Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 dibandingkan dengan Pasal 20 ayat (4) karena rumusan ayat (5) itu ditempatkan lebih belakangan dibandingkan dengan ayat (4).

Oleh karena itu pula, penafsir tekstual-gramatikal akan mengatakan bahwa DPD ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, ... dst., itu sebagai sebuah lembaga ketiga yang sederajat dengan dua lembaga negara lainnya yang menjalankan proses pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana disebutkan dalam Pasal UUD 1945.

Memang benar, bahwa pada Pasal 22C ayat (4) *juncto* Pasal 22D ayat (4) UUD 1945 ada disebut-sebut tentang Undang-Undang organik yang mengatur perihal susunan dan kedudukan DPD, dan pemberhentian anggota DPD. Harus dihindari di sini untuk menerapkan kesesatan penalaran (*fallacy*) *petitio principii*, yang mengajak kita berputar-putar. Artinya, jangan sampai terjadi ada Undang-Undang dimintakan pengujiannya terhadap UUD, tetapi justru UUD mengembalikannya lagi kepada rumusan Undang-Undang.

Apabila kita menganggap level penafsiran tekstual-gramatikal demikian belum cukup meyakinkan, maka penafsiran kontekstual-historikal mungkin dapat membantu. Jika menggunakan pendekatan diakronik, harus diakui ada pembelajaran yang pahit diperoleh selama kurun waktu lebih dari 50 tahun Indonesia merdeka, ketika aspirasi kedaerahan tidak mendapat akses yang cukup dalam pengambilan kebijakan publik, yang *notabene* berpengaruh terhadap mereka. Dimasukkannya Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah dalam Perubahan Ketiga UUD 1945, harus dibaca sebagai penguatan “posisi tawar” daerah yang telah terpinggirkan selama ini. Kehendak inilah yang demikian kuat muncul dalam benak para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat ketika itu. Semangat dan intensi ini, menurut teoretisi hukum John Austin merupakan sebuah *unity of will*. Dan, perlu diingat bahwa *unity of enforcement entails unity of will*.

Kesatuan kehendak (*unity of will*) dari rakyat Indonesia terhadap wakil-wakil mereka di DPD sepanjang yang dapat ahli amati, sama sekali tidak dalam rangka menuju ke format federalisme. Pokok pikiran pertama Pembukaan UUD 1945 telah menuntun kita untuk tidak sampai terlalu jauh ke arah sana. Koridornya tetap di

dalam pokok pikiran negara persatuan. Ujung dari koridor itu disebutkan di dalam pokok pikiran kedua, yaitu hendak menciptakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Proses membawa negara persatuan mencapai tujuan mulia keadilan sosial itu tadi dilaksanakan melalui lembaga-lembaga perwakilan. Inilah pesan dari pokok pikiran ketiga. Ditutup kemudian dengan pokok pikiran keempat yang memberi landasan aksiologis dalam kehidupan kita bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Rambu-rambu ini jelas sudah dipersiapkan oleh para *founding-parents* kita.

Ahli ingin melanjutkan pada level penafsiran ketiga, yaitu penafsiran secara fungsional-teleologikal. Penafsiran ini berangkat dari keyakinan bahwa setiap lembaga negara yang kita bentuk memiliki fungsi-fungsi yang jelas dan signifikan. Kita pasti sepakat untuk mengatakan bahwa pembentukan Undang-Undang sampai pada tahap pengawasan atas pelaksanaannya, adalah kegiatan yang serius, dan DPD sebagai lembaga negara diberi amanat untuk menjalankan fungsi-fungsi itu. Inilah yang sebenarnya dikehendaki oleh segenap rakyat Indonesia ketika mereka memilih representasi mereka di lembaga DPD. Mereka berharap agar wakil-wakil kedaerahan ini difungsikan seoptimal mungkin. Mereka tidak ingin representasi mereka hanya menjadi simbol semata, sebagaimana pernah terjadi dengan label “utusan daerah” selama 50 tahun dan berlanjut pada sekian tahun terakhir ini pasca-reformasi. Sangat berdosa rasanya kita membiarkan ekspektasi ini kandas begitu saja dan membuat mereka skeptis pada setiap kali diadakan pemilihan umum dengan dana milyaran terbuang.

Dengan meminjam kembali panduan doktrinal yang ada dalam ranah hukum perjanjian, maka pasal berikutnya yaitu Pasal 1345 KUH Perdata, meminta kita untuk memilih model penafsiran yang paling selaras dengan sifat dalam ranah hukum ini. Mahkamah Konstitusi adalah penafsir resmi konstitusi, maka tentu dengan segala kebijaksanaannya akan mampu menetapkan makna posisi DPD dalam kedua Undang-Undang yang diujikan, yang paling proporsional dihubungkan iengan pasal-pasal UUD secara tekstual-gramatikal, kontekstual historikal, dan fungsional-teleologikal.

Ahli menyimpulkan bahwa dari ketiga level penafsiran itu, pada hakikatnya tidak ada keraguan untuk menyatakan bahwa kedudukan dan fungsi DPD harus lebih diperkuat daripada yang selama ini berjalan.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Pemerintah telah memberikan keterangan sebagai berikut:

Tentang Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewajiban konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang, yaitu:

- 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 Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara.

Penjelasan Pasal 51 ayat (1) menyatakan lebih lanjut bahwa “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bahwa dengan demikian agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang diuji;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan secara kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (vide Putusan Nomor 006/PUU-111/2005 dan Nomor 11/PUU-V/2007), yang harus memenuhi lima syarat yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap merugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat khusus (spesifik) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilainya apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu

Penjelasan Pemerintah Atas Materi Permohonan Yang Dimohonkan Untuk Di Uji

DPD merupakan lembaga legislatif dalam sistem tata negara Republik Indonesia, dimana setiap provinsi memiliki 4 (empat) orang wakil yang dipilih secara langsung melalui pemilihan umum. Berdasarkan ketentuan konstitusi, jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR. DPD merupakan parlemen nasional yang mewakili daerah dan bersidang di ibu kota negara. Dalam menjalankan tugasnya, DPD memiliki kantor di setiap provinsi dalam kerangka menampung aspirasi masyarakat dan daerah. Berdasarkan ketentuan dalam konstitusi (Pasal 22D UUD 1945) dijelaskan fungsi, tugas, dan wewenang DPD yaitu:

1. DPD dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR

Mengajukan 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 dan

daerah.

2. DPD ikut membahas Rancangan Undang-Undang dengan DPR

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.

3. DPD memberikan pertimbangan kepada DPR

Pertimbangan atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama serta memberikan pendapat kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.

4. DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang

Pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

Bahwa konsitusi UUD 1945 mengatur dan memberikan kewenangan yang terbatas kepada DPD dalam bidang legislasi, anggaran serta pengawasan. Dalam bidang legislasi DPD hanya berwenang untuk mengajukan dan ikut membahas Rancangan Undang-Undang (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 antara pusat dan daerah [Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2)].

Di samping itu, DPD juga berwenang memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama [Pasal 22D ayat (2)]. Keterlibatan DPD untuk memberikan pertimbangan dalam pembahasan RUU tersebut dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada DPD memberikan pandangan-pandangan dan pendapatnya atas RUU-RUU tersebut karena pasti berkaitan dengan kepentingan daerah-daerah. Kewenangan bidang pengawasan yang diberikan kepada DPD hanya terbatas pada pengawasan atas Undang-Undang yang terkait dengan jenis Undang-Undang yang ikut dibahas dan/atau diberikan

pertimbangan oleh DPD dalam pembahasannya. Hal ini dimaksudkan sebagai kesinambungan kewenangan DPD untuk mengawasi pelaksanaan berbagai RUU yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

Negara Indonesia adalah negara kesatuan dimana para anggota DPD tidak seperti senator yang mewakili negara bagian dalam sistem negara federal akan tetapi mewakili bagian-bagian daerah Indonesia, sistem perwakilan yang dianut bukanlah sistem *bikameral* akan tetapi masih sistem *unikameral* karena terdiri dari tiga kamar yaitu, DPR, DPD dan MPR, dimana anggota MPR adalah terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD [vide Pasal 2 ayat (1) UUD 1945].

- 1) Kedudukan DPD dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia harus dilihat dalam kaitannya dengan kedudukan DPR karena keduanya berfungsi sebagai lembaga perwakilan. Dari perspektif teori konstitusi, kedudukan lembaga-lembaga negara seperti DPD seharusnya diatur secara rinci dalam UUD 1945 sebagai landasan konstitusional Negara Republik Indonesia. Akan tetapi, kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah ternyata tidak diatur dalam UUD 1945. Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 yang merupakan hasil amandemen ketiga menyebutkan "**susunan dan kedudukan DPD diatur dengan Undang-Undang**". Sesuai dengan ketentuan di atas dapat diketahui bahwa kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia ternyata tidak diatur oleh UUD 1945 tetapi oleh Undang-Undang. Oleh karena itu susunan dan kedudukan DPD diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengaturnya.
- 2) Bahwa Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 menyebutkan "**susunan dan kedudukan DPD diatur dengan Undang-Undang**". Sesuai dengan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa susunan dan kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia ternyata tidak diatur secara rinci dalam UUD 1945 tetapi diatur dengan Undang-Undang. Oleh karenanya susunan dan kedudukan DPD diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang yaitu DPR dan Presiden untuk mengaturnya.
- 3) Bahwa terkait dengan pelaksanaan peran DPD dalam pembentukan Undang Undang [vide Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945], dalam Pasal 22A UUD 1945 telah mengamatkan bahwa ketentuan lebih lanjut

tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, pelaksanaan peran DPD harus berdasarkan pada Undang-Undang.

- 4) Bahwa dalam pembentukan Undang-Undang khususnya dalam proses pengajuan Rancangan Undang-Undang, UUD 1945 telah mengatur secara jelas peran masing-masing lembaga negara yaitu Presiden, DPR, dan DPD. Presiden dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, tampak bahwa terdapat perbedaan peran masing-masing lembaga (DPR, Presiden, DPD) dalam pengajuan Rancangan Undang-Undang.
- 5) Pasal 20 ayat (1) telah jelas menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, makna istilah tersebut adalah DPR mempunyai kekuasaan membentuk Undang-Undang, oleh karena itu lembaga lain dalam konstitusi digunakan pilihan kata “berhak” (untuk Presiden) dan “dapat: (untuk DPD) mengajukan Rancangan Undang-Undang. Sehingga tampak jelas bahwa yang dimaksud sebagai pembentuk Undang-Undang menurut UUD ialah DPR dan Presiden.

Pemerintah memahami maksud para Pemohon mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang *a quo*, dan terhadap permohonan tersebut Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Majelis Hakim, sepanjang sesuai dan tidak bertentangan dengan konstitusional sebagaimana tertuang dalam UUD 1945

Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Mahkamah Konstitusi yang mengadili permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar 1945, untuk dapat memberikan putusan yang seadil-adilnya serta sesuai dengan konstitusional yang berlaku.

[2.4] Menimbang bahwa para Pemohon menyampaikan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 30 Januari 2013 yang pada pokoknya menyatakan tetap dengan pendiriannya;

[2.5] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa pokok permohonan para Pemohon adalah memohon pengujian konstitusionalitas Pasal 71 huruf a, huruf d, dan huruf e; Pasal 102 ayat (1); Pasal 147 ayat (3), ayat (4), dan ayat (7); Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5); Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b, ayat (3), Pasal 154 ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043, selanjutnya disebut UU 27/2009) serta 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); Pasal 46 ayat (1); Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4); Pasal 65 ayat (3); Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan; Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234, selanjutnya disebut UU 12/2011) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- a. kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disingkat UU MK), serta Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah memohon pengujian konstitusionalitas Pasal 71 huruf a, huruf d, dan huruf e; Pasal 102 ayat (1); Pasal 147 ayat (3), ayat (4), dan ayat (7); Pasal 150 ayat (3), ayat (4) huruf a, dan ayat (5); Pasal 151 ayat (1) huruf a dan huruf b, ayat (3), Pasal 154 ayat (5) UU 27/2009 serta 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); Pasal 46 ayat (1); Pasal 48 ayat (2) dan ayat (4); Pasal 65 ayat (3); Pasal 68 ayat (2) huruf c dan huruf d, ayat (3), ayat (4), dan ayat (5); Pasal 69 ayat (1) huruf a dan huruf b, dan; Pasal 70 ayat (1) dan ayat (2) UU 12/2011 terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.6] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan memiliki beberapa hak yang diatur dalam UUD 1945, antara lain hak untuk mendapatkan perlindungan dan hak untuk mendapatkan kesejahteraan sebagaimana diatur dalam Pembukaan UUD 1945;

[3.8] Menimbang bahwa dengan mendasarkan pada Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007 serta dihubungkan dengan fakta-fakta hukum atas diri para Pemohon, Mahkamah berpendapat:

1. Bahwa para Pemohon Nomor 1 sampai dengan Pemohon Nomor 16 adalah perorangan warga negara Indonesia yang disebut dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, yang telah berusia 17 tahun dan/atau sudah kawin sehingga mempunyai hak untuk memilih (*the right to vote*) dalam pemilu. Selain itu, para Pemohon juga *concern* dalam melakukan upaya demokratisasi di Indonesia, perbaikan sistem Pemilu, perbaikan sistem kepartaian, dan perbaikan sistem perwakilan di parlemen, melalui lembaga tempat para Pemohon bekerja (**bukti P-4**);
2. Bahwa para Pemohon Nomor 17 sampai dengan Pemohon Nomor 56 adalah perorangan warga negara Indonesia yang disebut dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, yang telah berusia 17 tahun dan/atau sudah kawin sehingga mempunyai hak untuk memilih (*the right to vote*) dalam pemilu;
3. Bahwa melalui Perubahan UUD 1945, Indonesia telah membentuk suatu kamar perwakilan daerah yang disebut sebagai Dewan Perwakilan Daerah

(DPD) yang anggotanya dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum [vide Pasal 22C ayat (1) UUD 1945];

4. Bahwa sebagai pemilih yang telah mempercayakan aspirasinya kepada para anggota DPD, para Pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan direduksinya kewenangan DPD oleh Undang-Undang *a quo*, sehingga DPD umumnya dan anggota DPD khususnya, termasuk anggota DPD yang berasal dari daerah pemilihan para Pemohon, tidak dapat dan tidak akan dapat secara maksimal memperjuangkan hak konstitusional para Pemohon sebagai warga negara yang telah memiliki hak untuk memilih, khususnya dalam rangka pembentukan undang-undang;

[3.9] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, para Pemohon merupakan perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama) yang dirugikan hak konstitusionalnya oleh berlakunya pasal-pasal yang dimohonkan pengujian, sehingga para Pemohon memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.10] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

Pokok Pemohonan

Pendapat Mahkamah

[3.11] Menimbang bahwa secara substansi permohonan para Pemohon sama dengan substansi permohonan Nomor 92/PUU-X/2012 yang telah diputus Mahkamah Konstitusi pada tanggal 27 Maret 2013, pukul 15.20 WIB. Dengan demikian, seluruh pertimbangan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 secara *mutatis mutandis* berlaku pula untuk putusan dalam permohonan *a quo*. Oleh karena itu, menurut Mahkamah permohonan para Pemohon *ne bis in idem*;

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1]** Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2]** Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3]** Permohonan para Pemohon *ne bis in idem*;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), serta Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, M. Akil Mochtar, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, Hamdan Zoelva, Harjono, Ahmad Fadlil Sumadi, dan Anwar Usman, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Kamis, tanggal dua puluh satu, bulan Februari, tahun dua ribu tiga belas**, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Rabu, tanggal dua puluh tujuh, bulan Maret, tahun dua ribu tiga belas**, selesai diucapkan **pukul 15.35**

WIB oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, M. Akil Mochtar, Muhammad Alim, Maria Farida Indrati, Hamdan Zoelva, Harjono, Ahmad Fadlil Sumadi, dan Anwar Usman, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Cholidin Nasir sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/Kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, serta Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Moh. Mahfud MD.

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Achmad Sodiki

ttd.

M. Akil Mochtar

ttd.

Muhammad Alim

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Hamdan Zoelva

ttd.

Harjono

ttd.

Ahmad Fadlil Sumadi

ttd.

Anwar Usman

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Cholidin Nasir