



SALINAN

**PUTUSAN
Nomor 79/PUU-XII/2014**

**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 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



DEWAN PERWAKILAN DAERAH, dalam hal ini diwakili oleh:

1. Nama : **H. Irman Gusman, S.E., MBA**
Jabatan : Ketua Dewan Perwakilan Daerah Periode 2009 – 2014
Alamat : Jalan Jenderal Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta 10270
2. Nama : **DR. La Ode Ida**
Jabatan : Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah Periode 2009 – 2014
Alamat : Jalan Jenderal Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta 10270
3. Nama : **Gusti Kanjeng Ratu HemaS**
Jabatan : Wakil Ketua Dewan Perwakilan Daerah Periode 2009 – 2014
Alamat : Jalan Jenderal Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta 10270

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 14 Agustus 2014 memberi kuasa kepada **Dr. Todung Mulya Lubis, S.H., LL.M., I Wayan Sudirta, S.H., Alirman Sori, S.H., M.Hum., MM., Alexander Lay, S.H., LL.M., Aan Eko**

Widiarto, S.H.,M.Hum., Muspani, S.H., dan B Hestu Cipto Handoyo, S.H., M.H., kesemuanya adalah Advokat dan Konsultan Hukum yang memilih domisili hukum di Kantor Dewan Perwakilan Daerah Jalan Jenderal Subroto Nomor 6 DKI Jakarta 10270, yang bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

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

- [1.2] Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Mendengar keterangan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
Mendengar keterangan Presiden;
Mendengar keterangan Pihak Terkait;
Mendengar dan membaca keterangan para ahli Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
Membaca kesimpulan Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 15 Agustus 2014 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 15 Agustus 2014 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 181/PAN.MK/2014 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 79/PUU-XII/2014 pada tanggal 20 Agustus 2014, permohonan telah diperbaiki dengan perbaikan I bertanggal 8 September 2014 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 8 September 2014 dan perbaikan II bertanggal 9 September 2014 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 9 September 2014, yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

Pemohon dengan ini mengajukan permohonan pengujian formil dan materiil terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) yang selanjutnya disebut "**UU MD3** " (**vide bukti P-2**) terhadap Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya disebut “**UUD 1945**” (bukti P-1);

Selanjutnya, Pemohon terlebih dahulu menjelaskan latar belakang diajukannya permohonan pengujian formil (*formele toetsingsrecht*) dan pengujian materil (*materiele toetsingsrecht*) ini dalam suatu Pernyataan Pembuka (*Opening Statement*) dengan tujuan agar dapat memudahkan Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk memeriksa dan mengadili permohonan pengujian ini, sebagai berikut:

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 salah satu pendapat Mahkamah Konstitusi adalah bahwa salah satu perubahan UUD 1945 yang mendasar adalah perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yaitu perubahan dari “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*”, menjadi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Perubahan tersebut membawa implikasi konstitusional yang mendalam yang tercermin pada sistem penyelenggaraan kekuasaan negara setelah perubahan. Jika kedaulatan rakyat sebelum perubahan dilakukan sepenuhnya oleh MPR maka setelah perubahan, kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar yang di dalamnya diatur mekanisme penyelenggaraan kedaulatan rakyat sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Dalam hal ini, DPR, DPD, dan Presiden menyelenggarakan kedaulatan rakyat di bidang legislasi sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Oleh karena seluruh aspek penyelenggaraan negara dalam bidang legislasi berdasarkan kedaulatan rakyat harus merujuk ketentuan Undang-Undang Dasar maka sistem yang hendak dibangun adalah sistem konstitusional, yaitu sistem penyelenggaraan negara yang berdasarkan pada ketentuan konstitusi. Sistem konstitusional yang dianut oleh UUD 1945 sebelum perubahan dimuat dalam Penjelasan Umum “Sistem Pemerintahan Negara” angka II. Dalam sistem konstitusional, kewenangan dan kekuasaan masing-masing lembaga negara diatur dan dirinci sedemikian rupa dan saling mengimbangi dan membatasi antara satu dan yang lainnya berdasar ketentuan Undang-Undang Dasar. Sistem demikian membawa konsekuensi konstitusional pada tingkat penerapan dan penyelenggaraan kekuasaan negara, antara lain, terhadap struktur, mekanisme, dan hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara;

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Mahkamah Konstitusi

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

Namun demikian, UU MD3 yang dibentuk pasca Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetap saja memuat ketentuan pasal-pasal yang mereduksi, menegaskan, bahkan mengikis kewenangan konstitusional sebagaimana telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini menunjukkan bahwa pembentuk UU MD3 nyata-nyata tidak menghargai dan menghormati putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012. Artinya Mahkamah Konstitusi yang diberi mandat UUD 1945 sebagai lembaga penafsir konstitusi (*interpreter of constitution*) dan penjaga konstitusi (*guardian of constitution*), hakekat putusannya adalah berisi jiwa konstitusi (*the soul of constitution*). Tidak menghormati, mematuhi, dan melaksanakan putusan

Mahkamah Konstitusi yang bersifat *orga omnes* berarti menunjukkan pembangkangan terhadap konstitusi itu sendiri. Seharusnya pembentuk Undang-Undang (DPR dan Presiden) memegang teguh **asas self respect atau self obedience**. Makna yang terkandung dalam asas tersebut penyelenggara negara harus menghormati putusan MK, karena tidak dikenal adanya upaya pemaksa yang langsung melalui juru sita seperti halnya dalam prosedur hukum perdata;

Kondisi yang demikian ini jelas-jelas tidak memberikan teladan bagi rakyat Indonesia dalam melaksanakan penegakan hukum, karena justru lembaga negara setingkat pembentuk Undang-Undang juga tidak mengindahkan keputusan lembaga yang diberi kewenangan konstitusi untuk memutuskan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, yakni Mahkamah Konstitusi. Jika hal ini terus menerus dilakukan, maka kedewasaan berdemokrasi dan pelaksanaan UUD 1945 secara konsekwen ibarat “jauh panggang dari api”. Pengabaian atas putusan MK berdampak pada pengurangan makna negara hukum sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 karena mengakibatkan ketidakpastian hukum;

UU MD3 merupakan Undang-Undang yang dibentuk dengan mempergunakan pendekatan *unequal legislation for value system, normative system, and behavior system* artinya proses perundang-undangan yang tidak menyeimbangkan aspek sistem nilai, sistem norma, dan sistem perilaku. Padahal keberadaan UU MD3 ini dimaksud untuk melakukan penggabungan pengaturan lembaga perwakilan dalam satu kodifikasi, yang dalam aspek konstitusionalitas, ketiga lembaga yakni MPR, DPR, dan DPD seharusnya terpisah dalam Undang-Undang tersendiri. Konsekuensi penggabungan seperti ini, maka sebelum melakukan perancangan terhadap UU MD3 harus dilakukan pemetaan terhadap wewenang, tugas, dan fungsi dari masing-masing lembaga, serta hak dan kewajiban anggota yang ada di dalamnya. Oleh sebab itu mengkaji UU MD3 tidak dapat dilepaskan dari pemetaan *core competence* berikut hubungan antar lembaga sebagaimana diatur dalam konstitusi;

Dalam Negara Hukum demokratis, pembentukan Undang-Undang harus mampu merangkum sistem nilai, sistem norma, dan sistem perilaku. Merangkum sistem nilai artinya pembentukan Undang-Undang harus memperhatikan nilai-nilai yang lebih tinggi derajatnya, yakni nilai-nilai konstitusi. Merangkum sistem norma, artinya pembentukan Undang-Undang harus mampu menerjemahkan atau

pengejawantahan secara rinci ukuran-ukuran/kriteria/parameter substansi hukum yang terkandung dalam konstitusi maupun Undang-Undang terkait, dan merangkum sistem perilaku artinya pembentukan Undang-Undang harus mampu merumuskan pedoman tata perilaku rakyat dan aparat negara (pejabat negara) yang taat hukum yang bersumber pada puncak-puncak kesusilaan yang ada di dalam nilai-nilai Pancasila. Dengan demikian, pasal-pasal UU MD3 yang substansinya tidak mencerminkan ketiga sistem tersebut, jelas merupakan ketentuan yang tidak layak untuk dicantumkan sebagai pedoman hukum bagi penyelenggara negara. Pasal-pasal tersebut dirumuskan tanpa memerhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik karena tidak memperhatikan sistem nilai, sistem norma, dan sistem perilaku, asas organ pembentuk yang tepat, asas konsensus, dan asas transparansi;

Secara umum substansi UU MD3 yang mengatur aspek kelembagaan antara DPR dan DPD sangat timpang (*unequal*), padahal dalam sistematika UUD 1945 kedua lembaga ini adalah lembaga negara yang dipergunakan untuk mengimplementasikan *check and balance* dalam paradigma demokrasi-desentralistik. Demokrasi desentralistik adalah konsep partisipasi atau keikutsertaan daerah (teritorial) dalam perumusan kebijakan publik di tingkat nasional. Dengan paradigma seperti ini, peran DPD justru sangat strategis guna mensinkronkan kepentingan daerah (bukan per daerah) dengan kepentingan politik pusat;

Problem konstitusional utama dari UU MD3 ada dua, yakni problem ketidaksesuaian ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan UUD 1945 dan yang kedua problem substantif/materiil akibat materi muatannya bertentangan dengan UUD 1945. Kedua problem konstitusional tersebut yang akan lebih dalam diuraikan dalam bagian Posita permohonan ini;

Ketimpangan pengaturan kelembagaan antara DPR dan DPD di dalam UU MD3 secara kasat mata nampak dari 4 (empat) hal:

1. Pengaturan DPR diatur dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 245. Sedangkan pengaturan DPD diatur dalam Pasal 246 sampai dengan 262. Hal ini berarti secara umum DPR diatur dalam 178 ketentuan, sedangkan DPD diatur dalam 16 ketentuan. Hal ini menunjukkan bahwa kesungguhan dalam menyusun aturan main lembaga perwakilan sungguh sangat timpang. Padahal keduanya

merupakan lembaga negara yang harus saling mengisi demi implementasi *checks and balances* dalam demokrasi desentralistik;

2. Alat kelengkapan di antara DPR dan DPD juga timpang, karena di DPR ada 10 alat kelengkapan [Pasal 83 ayat (1) UU MD3], sementara di DPD hanya ada 7 alat kelengkapan [Pasal 259 ayat (1) UU MD3]. Hal ini menunjukkan bahwa dukungan aspek struktur organisasi dalam rangka mendukung pelaksanaan wewenang, fungsi, dan tugas sangat tidak seimbang. Ketimpangan semacam ini semata-mata bukan karena persoalan konstitusional, melainkan persoalan politik perundang-undangan yang dibangun oleh pembentuk UU MD3;
3. Penamaan yang dipergunakan untuk menyebutkan alat kelengkapan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 259 ayat (1) UU MD3 memergunakan numenklatur yang menurut Kamus Bahasa Indonesia bersifat tidak tetap. Hal ini menunjukkan bahwa ada keinginan/kesengajaan dari pembentuk UU MD 3 untuk meletakkan sifat kesementaraan alat kelengkapan tersebut secara permanen, padahal DPD menurut UUD 1945 merupakan Lembaga negara yang bersifat tetap. Cara semacam ini jelas tidak memberikan pengharagaan dan penghormatan yang layak diantara sesama lembaga negara pemegang fungsi representasi. Alat kelengkapan yang dimaksud dalam Pasal 259 ayat (1) UU MD3 yang mengandung makna kesementaraan yakni "**Panitia**" pada **Panita** Musyawarah, **panitia** kerja, **Panitia** Perancang Undang-Undang, dan **Panitia** Urusan Rumah Tangga.
4. Hak anggota DPR dan anggota DPD juga mengalami diskriminasi yang sangat mencolok. Hak anggota DPR dirumuskan dalam 11 item (Pasal 80 UU MD3), sedangkan hak anggota DPD dirumuskan hanya 7 item (Pasal 257 UU MD3). Perlu diketahui bahwa hak anggota ini merupakan prinsip yang harus dipergunakan untuk mem-*back up* pelaksanaan fungsi kelembagaan. Tanpa hak yang dirumuskan secara signifikan, maka dimungkinkan akan mengakibatkan ketiadaan kepastian hukum yang sama. Dengan demikian jika hak itu tidak diatur secara *equal*, maka hal ini jelas melanggar Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Diskriminasi hak anggota DPR dan DPD nampak jelas dalam ketentuan Pasal 80 UU MD3 yang berbunyi anggota DPR berhak:
 - a. mengajukan usul rancangan undang-undang;
 - b. mengajukan pertanyaan;
 - c. menyampaikan usul dan pendapat;

- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. protokoler;
- h. keuangan dan administratif;
- i. pengawasan;
- j. mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan; dan
- k. melakukan sosialisasi undang-undang.

Sedangkan menurut Pasal 257 UU MD3 berbunyi anggota DPD berhak:

- a. bertanya;
- b. menyampaikan usul dan pendapat;
- c. memilih dan dipilih;
- d. membela diri;
- e. imunitas;
- f. protokoler; dan
- g. keuangan dan administratif.

Dengan memerhatikan sistematika pengaturan yang demikian ini, jelas menunjukkan bahwa pelemahan terhadap wewenang, fungsi, dan tugas DPD memang sengaja dilakukan. Pendek kata, kewenangan konstitusional DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945 semakin dikebiri, dan jelas tidak mendukung pelaksanaan fungsi *territorial representative* yang dalam tataran empirik justru lebih berat ketimbang *political representative*;

Territorial representative lebih berat karena para wakil daerah harus mampu merumuskan dalam satu paradigma dari berbagai kepentingan-kepentingan daerah yang sangat beragam, baik dalam aspek kultur maupun struktur desentralisasi (karakteristik daerah ditinjau dari aspek organisasi, yakni daerah khusus, dan daerah istimewa). Sementara *political representative* relatif lebih mudah, karena anggota DPR mewakili kepentingan politik yang sampai saat ini masih bersifat sentralistik. Dengan kata lain desentralisasi politik sampai sekarang belum terwujud di lingkungan parpol;

A. PERSYARATAN FORMIL PENGAJUAN PERMOHONAN

A.1. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa berdasarkan Pasal 7B, Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 dibentuk Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir dan penjaga konstitusi yang selanjutnya diatur dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5266), selanjutnya disebut "**UU MK**" (**bukti P-4**).
2. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*".
3. Bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MK adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar...*"
4. Selanjutnya, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK 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,*"

Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076), selanjutnya disebut "**UU KK**" menyatakan "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:*

 - b. *menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*"

5. Bahwa Pasal 51A ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU MK yang menyatakan:
 - (3) *Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang*

mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.

- (4) *Dalam hal Permohonan pengujian berupa Permohonan pengujian formil, hal yang dimohonkan untuk diputus dalam Permohonan pengujian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 31 ayat (1) huruf c meliputi:*
- a. *mengabulkan Permohonan pemohon;*
 - b. *menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan*
 - c. *menyatakan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.*
6. Bahwa mengacu kepada ketentuan tersebut di atas, MK berwenang untuk melakukan pengujian konstusionalitas suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945 mencakup pengujian proses pembentukan Undang-Undang (Uji Formil) dan pengujian materi Undang-Undang (Uji Materiil), yang selanjutnya didasarkan pada Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi berbunyi "*Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:*
- a. *pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau*
 - b. *materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
7. Bahwa sebagaimana Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 tanggal 16 Juni 2010 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Mahkamah memberikan batasan waktu atau tenggat suatu Undang-Undang dapat diuji secara formil. Mahkamah memandang bahwa tenggat 45 (empat puluh lima) hari setelah Undang-Undang dimuat dalam Lembaran Negara sebagai waktu yang cukup untuk mengajukan pengujian formil terhadap Undang-Undang. UU MD3 diundangkan dengan

pemuatannya dalam Lembaran Negara pada tanggal 5 Agustus 2014 sedangkan Permohonan ini didaftarkan pada tanggal 15 Agustus 2014 (bukti P-17). Dengan demikian Permohonan ini didaftarkan 10 (sepuluh) hari setelah Undang-Undang dimuat dalam Lembaran Negara sehingga masih belum melewati tenggat waktu 45 (empat puluh lima) hari dan memenuhi jurisprudensi Mahkamah.

8. Dalam hal ini, Pemohon memohon agar MK melakukan:
 - a. Pengujian Formil UU MD3 terhadap UUD 1945; dan
 - b. Pengujian Materiil Pasal 71 huruf c, Pasal 72, Pasal 165, Pasal 166 ayat (2), Pasal 167 ayat (1), Pasal 170 ayat (5), Pasal 171 ayat (1), Pasal 174 ayat (1), Pasal 174 ayat (4), Pasal 174 ayat (5), Pasal 224 ayat (5), Pasal 245 ayat (1), Pasal 249 huruf b, Pasal 250 ayat (1), Pasal 252 ayat (4), Pasal 276 ayat (1), Pasal 277 ayat (1), Pasal 281, Pasal 238, dan Pasal 239 ayat (2) huruf d UU MD3 terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 22A, Pasal 22C, Pasal 22D, dan Pasal 23F UUD 1945.
9. Bahwa berdasarkan ketentuan hukum di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa, mengadili dan memutus permohonan uji formil dan uji materiil ini.

A.2. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

10. Dimilikinya kedudukan hukum/*legal standing* merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh setiap Pemohon untuk mengajukan permohonan pengujian formil maupun materiil atas Undang-Undang terhadap UUD 1945 kepada MK sebagaimana diatur di dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK.

Pasal 51 ayat (1) UU MK *“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.*”**
11. Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK tersebut, terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah Pemohon memiliki

kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara pengujian Undang-Undang, yaitu (i) terpenuhinya kualifikasi untuk bertindak sebagai Pemohon, dan (ii) adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional dari Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya suatu Undang-Undang.

12. Bahwa ketentuan Pasal 51 UU MK, ternyata tidak membedakan *legal standing* antara pengujian materiil dan pengujian formil. Artinya syarat *legal standing* yang berlaku untuk pengujian materiil mutatis mutandis juga berlaku dalam pengujian formil. Demikian juga dalam praktik Mahkamah 2003-2009, sebagaimana ditunjukkan dalam Putusan Nomor 009-014/PUU-III/2005, tanggal 13 September 2005 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 tanggal 16 Juni 2010 mengenai pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.
13. Bahwa dalam hal ini Pemohon menganggap bahwa Undang-Undang yang menjadi objek pengujian ini dianggap oleh Pemohon memiliki cacat prosedural dan cacat substansial (materi muatan). Cacat prosedural mengakibatkan keabsahan UU MD3 bermasalah sedangkan cacat substansial mengakibatkan UU MD3 tidak memenuhi asas kemanfaatan hukum sehingga tidak akan dapat mencapai tujuan hukum. Dengan demikian tidak akan terjadi Undang-Undang yang cacat prosedural dalam pembentukannya, namun demi asas kemanfaatan hukum (*doelmatigheid*) Undang-Undang tersebut tetap berlaku. Pemohon memahami bahwa dalam hubungannya dengan pengujian materiil seharusnya keabsahan Undang-Undang yang diajukan untuk diuji secara materiil tidak bermasalah lagi artinya secara a priori aspek formil pembentukan Undang-Undang sudah tidak menjadi persoalan hukum. Keabsahan Undang-Undang secara formil terlepas dari isi atau materi dari Undang-Undang tersebut oleh karenanya pengujian formil tidak dapat digantungkan kepada isi atau materi Undang-Undang. Sebuah Undang-Undang yang memuat materi yang baik tidak menjadikan Undang-Undang tersebut secara serta merta menjadi sah secara formil dan sebaliknya suatu Undang-Undang yang memuat materi yang tidak baik tidak secara serta merta pula Undang-Undang tersebut tidak sah, karena

hal demikian akan mengaburkan perbedaan pengujian secara materiil dan pengujian secara formil. Suatu Undang-Undang secara materiil bisa dinyatakan tidak menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya, namun secara formil bisa saja suatu Undang-Undang dibentuk tidak sesuai dengan proses dan tata caranya. Oleh sebab itu antara pengujian formil dan pengujian materiil pada hakikatnya merupakan dua model pengujian yang saling terkait satu sama lain. Suatu Undang-Undang yang baik seharusnya memenuhi persyaratan formil sekaligus memenuhi pula persyaratan materiil (tidak melanggar Konstitusi).

14. Bahwa untuk memperkuat legal standing Pemohon untuk menguji secara formil dan materiil UU MD3 maka Pemohon menguraikan masing-masing kerugian konstitusional dan pertautannya dengan kepentingan hukum Pemohon dengan berlakunya UU MD3 sebagai berikut:

A.2.a. Kerugian Kewenangan Konstitusional Akibat Cacat Prosedural Pembentukan UU MD 3

15. Bahwa dalam pengujian formil yang menjadi pokok persoalan adalah apakah lembaga pembentuk Undang-Undang telah membentuk Undang-Undang sebagaimana yang telah diatur oleh UUD 1945, atau menurut rumusan Pasal 51 ayat (3) huruf a UU MK pengujian formil diajukan apabila "pembentukan Undang-Undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".
16. Bahwa syarat legal standing dalam pengujian formil Undang-Undang adalah Pemohon mempunyai hubungan pertautan yang langsung dengan Undang-Undang yang dimohonkan (Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 tanggal 16 Juni 2010). Adapun syarat adanya hubungan pertautan yang langsung dalam pengujian formil tidaklah sampai sekuat dengan syarat adanya kepentingan dalam pengujian materiil sebagaimana telah diterapkan oleh Mahkamah sampai saat ini, karena akan menyebabkan sama sekali tertutup kemungkinan bagi anggota masyarakat atau subjek hukum yang disebut dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK termasuk Pemohon untuk mengajukan pengujian secara formil.
17. Bahwa kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon khususnya terkait dengan pengujian formil dalam perkara *a quo*, diuraikan bahwa Pemohon :
 - a. mempunyai kewenangan dalam proses pembentukan Undang-Undang;

- b. kepentingannya diatur dalam proses pembentukan Undang-Undang *a quo*;
 - c. kepentingannya dirugikan oleh Undang-Undang *a quo* karena proses pembentukan Undang-Undang yang baik tidak dipenuhi; dan
 - d. kerugian tersebut dapat dicegah jika asas-asas pembentukan Undang-Undang yang baik dipenuhi.
18. Bahwa UUD 1945 telah membentuk Pemohon (DPD) sebagai lembaga negara yang bertujuan untuk menjamin terwujudnya hubungan pusat dan daerah yang lebih baik dan bertanggung jawab. Keberadaan Pemohon dalam desain bangunan ketatanegaraan Indonesia dimaksudkan untuk menjembatani aspirasi daerah dengan kebijakan pembangunan nasional. Pemohon diharapkan menjadi perekat yang akan memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kelahiran Pemohon juga dimaknai sebagai optimalisasi lembaga perwakilan Indonesia sekaligus prasyarat agar terjadinya mekanisme *check and balances* dalam lembaga perwakilan itu sendiri.
19. Berdasarkan Pasal 22D UUD 1945, Pemohon memiliki kewenangan legislasi, diantaranya berupa kewenangan untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang, selanjutnya disebut RUU, yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu kepada Dewan Perwakilan Rakyat, selanjutnya disebut DPR, sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “*Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*”
- Pemohon** juga memiliki kewenangan untuk **ikut membahas rancangan undang-undang** sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi “*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...*”

20. Bahwa Pemohon adalah lembaga negara yang memerlukan kepastian hukum atas tegaknya negara hukum. Pemohon berdasarkan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) dan sebagaimana dikuatkan MK dalam putusannya Nomor 92/PUU-X/2012 mempunyai kewenangan konstitusional untuk mengajukan RUU dan ikut membahas RUU. Sebagian materi muatan UU MD3 adalah mengatur wewenang, tugas, kelembagaan, dan tata cara pengajuan dan pembahasan RUU dengan demikian Pemohon mempunyai kepentingan terhadap pengujian Undang-Undang *a quo* dan terdapat hubungan pertautan yang langsung antara Pemohon dengan Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji.
21. Bahwa oleh karena dalam hal pengujian formil pengujian dilakukan terhadap proses pembentukan Undang-Undang maka kerugian konstitusional merupakan kerugian proses pembentukan Undang-Undang yang inkonstitusional. Dalam hal ini kerugian Pemohon adalah ditiadaknya wewenang konstitusional untuk ikut serta dalam proses pembentukan UU MD3. Pengikutsertaan Pemohon dalam pembentukan UU MD3 merupakan perintah Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena UU MD3 salah satu materi muatannya mengatur tentang DPRD. DPRD merupakan salah satu kelembagaan untuk melaksanakan otonomi daerah. Pemohon berdasarkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 mempunyai wewenang konstitusional untuk ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah sebagaimana juga telah diputus MK Nomor 92/PUU-X/2012. Pengikutsertaan Pemohon dalam pembahasan Undang-Undang *a quo* juga merupakan *conditio sine qua non* karena materi muatan UU MD3 mengatur kewenangan konstitusional Pemohon untuk mengajukan RUU dan membahas RUU sebagaimana diatur Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Lebih dari itu, UU MD3 juga mengatur kelembagaan Pemohon. Pemohon tidak mungkin dapat melaksanakan kewenangan konstitusionalnya dalam mengajukan dan membahas RUU tersebut akibat keberadaan UU MD3 yang membatasi dan mengurangi kewenangan konstitusional Pemohon dan pembentukan UU MD3 yang juga telah mengabaikan asas-asas pembentukan Undang-Undang yang baik.
22. Bahwa Pemohon adalah lembaga negara yang memerlukan kepastian hukum atas tegaknya negara hukum. Pemohon berdasarkan Pasal 22D ayat (1) dan

ayat (2) dan sebagaimana dikuatkan MK dalam putusannya Nomor 92/PUU-X/2012 mempunyai kewenangan konstitusional untuk mengajukan RUU dan ikut membahas RUU. Sebagian materi muatan UU MD3 adalah mengatur wewenang, tugas, kelembagaan, dan tata cara pengajuan dan pembahasan RUU, dan kelembagaan DPRD dengan demikian Pemohon mempunyai kepentingan terhadap pengujian Undang-Undang *a quo* dan terdapat hubungan pertautan yang langsung antara Pemohon dengan Undang-Undang yang dimohonkan untuk diuji secara formil dan materiil ini.

23. Bahwa kerugian konstitusional Pemohon dapat dicegah jika asas pembentukan Undang-Undang yang baik dipenuhi dalam proses pembentukan UU MD3. Untuk itu maka dengan dikabulkannya Permohonan ini maka diharapkan tafsir konstitusional atas fungsi legislasi dan kewenangan Pemohon untuk ikut membahas RUU yang berkaitan dengan wewenang DPD termasuk UU MD3 kembali pada marwah UUD 1945 sebagaimana telah diputus dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.
24. Bahwa dengan dikabulkannya permohonan ini maka kerugian konstitusional Pemohon tidak akan terjadi lagi. Penyelenggaraan fungsi legislasi dan kewenangan Pemohon sebagai lembaga negara akan dilaksanakan sesuai dengan UUD 1945;

A.2.b Kerugian Kewenangan Konstitusional Akibat Cacat Materi Muatan UU MD3

25. Bahwa Pemohon menguraikan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon dalam mengajukan permohonan uji materiil dalam perkara *a quo*, sebagai berikut:

Pertama, Kualifikasi sebagai Pemohon.

Bahwa kualifikasi **Pemohon** adalah sebagai **lembaga negara**.

Kedua, Kerugian Konstitusional **Pemohon**.

Mengenai parameter kerugian konstitusional, MK telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 (lima) syarat sebagaimana Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007, yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI 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; dan
 - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan Konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
26. Bahwa kerugian konstitusional akibat cacat materi muatan UU MD3 meliputi:
- a. dikurangnya kewenangan Pemohon untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang;
 - b. dikurangnya kewenangan Pemohon untuk ikut membahas Rancangan Undang-Undang; dan
 - c. dikurangnya kewenangan Pemohon dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan daerah (*territorial representative*).
27. Bahwa kewenangan konstitusional Pemohon untuk “dapat mengajukan rancangan undang-undang” (yang terkait dengan kewenangan Pemohon) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 telah direduksi atau dirugikan oleh ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 , yaitu Pasal 166 ayat (2), Pasal 167 ayat (1), Pasal 276 ayat (1), dan Pasal 277 ayat (1). Ketentuan-ketentuan tersebut mengakibatkan “pemasangan” konstitusional terhadap Pemohon karena RUU yang diajukan DPD “difilter” oleh pimpinan DPR untuk disampaikan kepada Presiden mengingat tidak ada norma yang memerintahkan DPD untuk juga menyampaikan rancangan Undang-Undang beserta naskah akademik kepada Presiden. Kerugian Pemohon semakin besar karena MK melalui Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 telah memutuskan bahwa ketentuan tersebut bertentangan dengan UUD. Kerugian berikutnya berupa energi Pemohon berkurang untuk memikirkan dan menjalankan

kewenangan konstusional yang sebenarnya sudah didudukkan MK sesuai UUD 1945 tersebut.

28. Bahwa Kewenangan konstusional Pemohon untuk “ikut membahas RUU” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 direduksi/dirugikan oleh ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 yaitu, Pasal 71 huruf c, Pasal 165 dan Pasal 166, Pasal 170 ayat (5), Pasal 171 ayat (1), dan Pasal 249 huruf b.
29. Bahwa UU MD3 telah mengurangi kewenangan konstusional Pemohon sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, untuk ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, hal ini dikarenakan ketentuan-ketentuan tersebut. Ketentuan Pasal 71 huruf c UUMD3 mengabaikan wewenang konstusional Pemohon berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 untuk mengajukan rancangan Undang-Undang. Ketentuan tersebut hanya mengatur dalam hal rancangan Undang-Undang dari Presiden atau DPR saja. Di huruf-huruf lainnya dalam Pasal 71 yang mengatur wewenang DPR juga tidak diatur dalam hal RUU diajukan oleh DPD. Demikian pula Pasal 165 dan Pasal 166 UU MD3 tidak mengatur dalam hal RUU yang berasal dari DPR terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, untuk disampaikan kepada DPD. Akibatnya kewenangan konstusional DPD untuk membahas RUU yang berasal dari DPR terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, tidak ada atau dikurangi.
30. Bahwa kewenangan konstusional Pemohon sebagai lembaga perwakilan daerah sebagaimana dimaksud dalam BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 direduksi/dirugikan oleh ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 yaitu, Pasal 72, 174 ayat (1), Pasal 174 ayat (4), Pasal 174 ayat (5), Pasal 250 ayat (1), Pasal 245 ayat (1), Pasal 252 ayat (4), Pasal 281, Pasal 238, dan Pasal 239 ayat (2). Ketentuan-ketentuan

tersebut telah mengurangi kewenangan konstitusional Pemohon dalam kedudukan sebagai lembaga perwakilan daerah dalam mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara sebagaimana diatur di dalam dalam BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945.

31. Bahwa dengan demikian kewenangan konstitusional Pemohon tersebut telah sangat dirugikan dengan berlakunya UU MD3. Kerugian tersebut bersifat spesifik dan potensial yang berdasarkan penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi, serta mempunyai hubungan kausal dengan berlakunya pasal-pasal dalam Undang-Undang *a quo*. Oleh karena itu, dengan dikabulkannya permohonan ini oleh MK sebagai *the interpreter and guardian of the constitution* maka kerugian kewenangan Konstitusional Pemohon tidak akan terjadi lagi.
32. Berdasarkan uraian-uraian di atas, jelas terlihat bahwa ketentuan-ketentuan di dalam UU MD3 telah merugikan hak konstitusional Pemohon untuk ikut membahas UU MD3 dan sebagai lembaga perwakilan yang kedudukannya sejajar dengan lembaga negara lainnya sebagaimana telah dijamin di dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Oleh sebab itu, pengujian terhadap kedua Undang-Undang tersebut kepada MK diharapkan akan memaksimalkan peran dan fungsi Pemohon.
33. Dengan demikian Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam perkara *a quo*.

B. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN PENGUJIAN UU MD3

B.1. Alasan Pengujian Formil (*Formele Toetsing*)

34. Bahwa negara hukum adalah negara yang alat pemerintahan negaranya menjalankan kewenangan berdasarkan hukum, dalam arti bahwa kewenangan alat pemerintahan tersebut diberikan oleh hukum (konstitusi), serta cara penggunaan kewenangan tersebut juga didasarkan pula atas hukum. Apabila terdapat organ pemerintahan negara yang menggunakan kekuasaan tanpa berdasarkan hukum dan dengan cara yang tidak sesuai dengan hukum dalam hal ini UUD 1945, maka negara tersebut adalah negara berdasarkan kekuasaan belaka (*machtstaat*);

35. Bahwa demikian pentingnya keabsahan penggunaan kekuasaan itu yang oleh karenanya apabila terjadi penggunaan kekuasaan yang tidak sah maka seharusnya perbuatan tersebut batal demi hukum atau tidak sah sejak awal (*void ab initio*), hal mana berbeda dengan sebuah Undang-Undang yang secara formil sah namun secara materiil bertentangan dengan UUD 1945, terhadap Undang-Undang demikian dapat dilakukan pembatalan artinya Undang-Undang tersebut batal sejak saat adanya putusan pembatalan;
36. Bahwa kepastian hukum sangatlah penting dalam negara hukum dan kepastian hukum tersebut utamanya disebabkan sahnya perbuatan organ atau alat pemerintahan negara karena hanya dengan cara demikian pemerintahan tidak semata didasarkan atas kekuasaan belaka. Prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan merupakan suatu kontrol bagi pembuatnya agar tidak menggunakan kekuasaan yang dimilikinya secara sewenang-wenang;
37. Bahwa pengujian formil adalah pengujian untuk menentukan apakah Undang-Undang telah dibuat sesuai dengan prosedur konstitusi yang benar. Aspek formil sebuah Undang-Undang sangatlah penting mengingat Undang-Undang mempunyai kekuatan mengikat secara umum untuk seluruh warga negara dan lembaga negara. Apabila terdapat Undang-Undang yang ternyata tidak dibuat secara benar menurut konstitusi sedangkan Undang-Undang tersebut dipaksakan penerapannya kepada rakyat atau dijadikan dasar hukum dari suatu perbuatan hukum organ negara maka hal demikian akan berarti bahwa di dalam negara telah terjadi praktik warga negara harus tunduk kepada Undang-Undang yang tidak sah dan perbuatan pemerintahan telah didasarkan atas produk hukum yang tidak sah pula;
38. Bahwa Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan Negara Indonesia adalah negara hukum. UUD 1945 sebelum perubahan, sebagaimana dicantumkan dalam Dekrit Presiden 5 Juli 1950, tidak mencantumkan ketentuan bahwa Indonesia adalah negara hukum di dalam pasal UUD 1945, tetapi disebutkan dalam Penjelasan Umum bahwa negara Indonesia adalah negara hukum yang maksudnya bahwa negara Indonesia bukan *machtstaat* atau negara kekuasaan belaka, tetapi negara yang berdasarkan hukum (*rechtstaat*). Pada Perubahan ke tiga UUD 1945 substansi yang terdapat dalam Penjelasan Umum tersebut kemudian ditempatkan pada Pasal UUD 1945 karena

dipandang sangat penting isinya. Meskipun Pasal II Aturan Tambahan dari Perubahan ke IV UUD 1945 menyatakan bahwa dengan ditetapkannya perubahan Undang-Undang Dasar ini, UUD 1945 terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal, namun demikian hal ini tidak berarti bahwa substansi Penjelasan Umum mengenai pengertian negara hukum tersebut sama sekali tidak boleh dijadikan bahan pertimbangan dalam pengujian Undang-Undang karena justru substansi tersebut merupakan esensi dari pengertian umum negara hukum yang oleh karenanya substansi tersebut hingga saat ini masih sangat relevan yang oleh sebab itu pula MPR dalam perubahan UUD 1945 memandang perlu untuk memindahkan substansi yang berada di Penjelasan Umum ke dalam rumusan pasal dalam perubahan UUD 1945;

39. Bahwa UUD 1945 sangat menekankan arti penting keabsahan perbuatan organ atau lembaga konstitusi hal demikian tercerminkan dengan dikenalnya pranata pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang tidak hanya dibatasi pada pengujian materil saja tetapi juga pengujian formil. Intinya adalah untuk menjaga agar supaya tercipta tertib konstitusional di antara lembaga negara berdasarkan kewenangan masing-masing yang artinya supaya setiap lembaga negara menggunakan kewenangannya secara sah. Dengan uraian tersebut di atas, jelas bahwa dalam negara hukum Indonesia masalah keabsahan perbuatan organ negara merupakan *conditio sine qua non* bagi tertib hukum Indonesia untuk menjamin adanya kepastian hukum bagi warga negara sebagaimana dijamin oleh ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 sehingga keabsahan bukanlah hanya sekadar permasalahan administratif semata.
40. Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menetapkan bahwa lembaga atau organ negara yang membentuk Undang-Undang adalah Presiden bersama DPR dengan cara keduanya membahas dan menyetujui rancangan Undang-Undang yang dapat diajukan Presiden atau DPR;
41. Bahwa menurut Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pembahasan RUU juga harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. DIM diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan;

42. Bahwa untuk membentuk Undang-Undang harus ada persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. DPR merupakan lembaga perwakilan yang terdiri atas anggota-anggota yang dipilih dalam pemilihan umum (vide Pasal 22E UUD 1945). Karena merupakan lembaga perwakilan yang terdiri atas anggota-anggota, maka di dalam DPR diperlukan mekanisme pengambilan keputusan di antara para anggotanya. Hal demikian berbeda dengan lembaga Presiden yang pengambilan keputusannya hanya ditangan Presiden seorang diri. UUD 1945 tidak mengatur tata cara pengambilan keputusan tersebut, namun karena esensi dari sistem perwakilan yang dibangun dalam UUD 1945 adalah berdasarkan demokrasi atau berdasar kedaulatan rakyat maka mekanisme pengambilan putusan lembaga DPR harus juga berdasarkan asas demokrasi (vide Pasal 20A, Pasal 21 UUD 1945);
43. Bahwa Pasal 22A UUD 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang.
44. Bahwa Pasal 20 dan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 mengatur:

Pasal 20

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Pasal 22D

- (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...;"
45. Bahwa dari ketentuan tersebut di atas, pembentukan Undang-Undang menurut ketentuan UUD 1945 melibatkan lembaga negara Presiden, DPR, dan DPD yaitu bahwa ketiga lembaga tersebut telah membahas RUU dan menyetujui bersama (DPR dan Presiden). Pemberian persetujuan oleh Presiden terhadap RUU dilakukan oleh Presiden sendiri dengan atau tanpa mendelegasikan kepada menteri untuk mewakilinya, sedangkan pemberian persetujuan oleh DPR dilakukan melalui mekanisme pengambilan keputusan yang melibatkan anggota DPR. Pemberian persetujuan baik oleh Presiden maupun DPR merupakan syarat konstitusionalitas sah atau tidaknya suatu Undang-Undang.
 46. Bahwa UUD 1945 tidak mengatur tata cara pembahasan dan pengambilan keputusan DPR dalam pembentukan Undang-Undang. Dengan mendasarkan pada Pasal 51A ayat (3) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011

tentang Perubahan atas UU MK maka permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan yang terdapat dalam UU 12/2011 adalah merupakan Undang-Undang yang diperlukan untuk menampung ketentuan Pasal 22A UUD 1945. Dalam UU 12/2011 disebutkan juga adanya Peraturan DPR dalam pembentukan Undang-Undang, yaitu Pasal 46 ayat (3) (bukti P-5).

47. Bahwa menurut Jimly Asshiddiqie, kriteria yang dapat dipakai untuk menilai konstitusionalitas suatu Undang-Undang dari segi formilnya (*formele toetsing*) adalah sejauhmana Undang-Undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*appropriate form*), oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*) dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate procedure*). (bukti P-6)
48. Bahwa berdasarkan ketiga kriteria tersebut, alasan pengujian formil ini mencakup:
 - a. bentuk, format atau struktur UU MD3;
 - b. kewenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan Undang-Undang; dan
 - c. pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan Undang-Undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu Undang-Undang menjadi UU MD3;

B.1.a. Ketidaksiesuaian Bentuk, Format atau Struktur UU MD3 Sebagaimana Ditentukan dengan UUD 1945

49. Bahwa sebagaimana dikemukakan sebelumnya, Undang-Undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundangundangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural yang merupakan delegasi kewenangan menurut konstitusi dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil.
50. Bahwa UU MD3 tidak memenuhi ketidaksiesuaian bentuk, format atau struktur UU MD3 sehingga **bertentangan dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan** sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf c UU 12/2011 dan Lampiran II angka 201 dan angka 205 UU 12/2011.
51. Bahwa UU MD3 melanggar bentuk dalam melaksanakan perintah pendelegasian pembentukan peraturan sebagaimana ditegaskan konstitusi

yang dalam hal ini diatur dalam menurut Lampiran II angka 201 UU 12/2011 ditentukan:

*Jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang mendelegasikan tetapi materi muatan itu harus diatur **hanya di dalam Peraturan Perundang-undangan yang didelegasikan** dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat Ketentuan lebih lanjut mengenai **diatur dengan** ...*

Sedangkan dalam Lampiran II angka 205 UU 12/2011 ditentukan:

*Jika terdapat beberapa materi muatan yang didelegasikan dan materi muatan tersebut tercantum dalam beberapa pasal atau ayat tetapi akan didelegasikan dalam suatu Peraturan Perundang-undangan, gunakan kalimat “Ketentuan mengenai...**diatur dalam**”*

Artinya, berdasarkan kedua ketentuan tersebut bila ada perintah pendelegasian pembentukan peraturan organik menggunakan frasa “diatur dengan” maka peraturan organiknya hanya berupa satu peraturan perundang-undang yang materinya khusus mengatur materi muatan yang diperintahkan untuk diatur itu saja. Sedangkan apabila ada perintah pendelegasian pembentukan peraturan organik menggunakan frasa “diatur dalam” maka peraturan organiknya juga dapat mengatur beberapa materi muatan selain materi muatan yang diperintahkan untuk diatur.

52. Bahwa ketentuan UU 12/2011 tersebut diatas juga diterapkan dalam Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006. Dalam putusan tersebut diyakini bahwa dari segi teknik perundang-undangan, frasa “**diatur dengan undang-undang**” berarti harus **diatur dengan undang-undang tersendiri**. Di samping itu, frasa “diatur dengan undang-undang” juga berarti bahwa hal dimaksud harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk Undang-Undang, bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya.

53. Bahwa Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menentukan:

*MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut **dengan** undang-undang.*

Pasal 19 ayat (2) UUD 1945:

*Susunan DPR diatur **dengan** undang-undang.*

Pasal 22C ayat (4) UUD 1945:

*Susunan dan kedudukan DPD diatur **dengan** undang-undang.*

UUD 1945 menggunakan frasa “*diatur lebih lanjut **dengan***”

Dengan demikian pengaturan MPR, DPR, dan DPD dalam satu Undang-Undang yakni UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 karena seharusnya pembentuk undang-undang berdasarkan ketentuan Lampiran II angka 201 UU 12/2011 **membentuk** sendiri-sendiri:

- a. Undang-Undang tentang MPR;
- b. Undang-Undang tentang DPR; dan
- c. Undang-Undang tentang DPD.

54. Bahwa demikian pula dengan perintah pendelegasian sebagaimana termaktub dalam Pasal 22A UUD 1945 berbunyi:

*Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur **dengan** undang-undang.*

UUD 1945 menggunakan frasa “*diatur **dengan***”, dengan demikian sepanjang Paragraf 1 Pembentukan Undang-Undang Pasal 162 sampai dengan Pasal 174 UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 karena seharusnya pembentuk undang-undang **tidak mencampurkan materi muatan yang mengatur pembentukan undang-undang dalam UU MD3**. Tata cara pembentukan undang-undang seharusnya hanya diatur dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (saat ini UU 12/2011).

55. Bahwa demikian pula dengan pengaturan DPRD. Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 menyebutkan:

(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

berdasarkan ketentuan tersebut, DPRD merupakan bagian dari pemerintahan daerah. Oleh karenanya seharusnya berdasarkan Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 dan ketentuan Lampiran II angka 205 UU 12/2011, pengaturannya dimasukkan ke dalam undang-undang pemerintahan daerah.

*(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah **diatur dalam** undang-undang.*

Sepanjang materi muatan UU MD3 yang mengatur DPRD baik provinsi

maupun Kabupaten/Kota bertentangan dengan UUD 1945 apabila tidak dihapus dan dimasukkan menjadi materi muatan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah;

B.1.b. Ketidaksesuaian Kewenangan Lembaga yang Mengambil Keputusan dalam Proses Pembentukan Undang-Undang dengan UUD 1945

56. Bahwa UU MD3 tidak memenuhi ketidaksesuaian kewenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang. Hal tersebut **bertentangan dengan asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat** sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf b UU 12/2011.
57. Bahwa Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 memberikan kewenangan konstitusional DPD dalam fungsi legislasi yang kemudian dikuatkan dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Pengikutsertaan **Pemohon** dalam pembentukan UU MD3 merupakan perintah Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena UU MD3 salah satu materinya mengatur tentang DPRD. DPRD merupakan salah satu kelembagaan untuk melaksanakan otonomi daerah. **Pemohon** berdasarkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 mempunyai wewenang konstitusional untuk ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah sebagaimana juga telah diputus MK Nomor 92/PUU-X/2012.
58. Bahwa **Pemohon sama sekali tidak diikutsertakan** dalam proses pembahasan UU MD3. Seharusnya menurut putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, pembahasan RUU yang terkait dengan wewenang DPD (dalam hal ini **Pemohon**) harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan.
59. Bahwa pada tanggal 4 Juni 2014 pukul 14.00 WIB DPR mengundang **Pemohon** melalui Surat Nomor LG/04257/DPR-RI/V/2014 tanggal 30 Mei 2014 perihal Pertemuan Konsultasi Pansus DPR tentang RUU MD3 (bukti P-14). Dilakukanlah konsultasi antara Pansus DPR tentang MD3 dengan

Pimpinan DPR, Pimpinan DPD, dan Pimpinan MPR. Pimpinan DPD dalam hal ini diwakili oleh Tim MD3 DPD.

60. Bahwa pada tanggal 23 Juni 2014 **Pemohon** melalui surat Nomor HM.310/345/DPD/VI/2014 menyerahkan DIM DPD atas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (bukti P-15). Namun setelah disampaikan DIM tersebut, **Pemohon tidak diundang untuk ikut membahas bersama DPR dan Presiden. Tiba-tiba Pemohon** menerima secara resmi RUU tentang MD3 (**bukan RUU tentang Perubahan UU 27/2009**) **hanya melalui tembusan** surat Ketua DPR Nomor Surat LG/06576/DPR RI/VII/2014 yang ditujukan kepada Presiden Republik Indonesia tanggal 17 Juli 2014 perihal **Persetujuan DPR RI terhadap RUU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.** (Bukti P-16)
61. Bahwa dengan demikian kewenangan konstitusional **Pemohon** untuk ikut membahas rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 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, yang dalam hal ini adalah berikatan dengan otonomi daerah (kelembagaan DPRD). **Tidak diikutkannya Pemohon dalam pembahasan UU MD3 menyebabkan organ/lembaga pembentuk UU MD3 tidak memenuhi ketentuan UUD 1945.**
62. Bahwa menurut I.C. van der Vlies di dalam bukunya yang berjudul "*Het wetsbegrip en beginselen van behoorlijke regelgeving*", salah satu asas pembentukan peraturan negara yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*) adalah asas organ/lembaga yang tepat (*beginssel van het juiste organ*). **Pemohon** yang mempunyai wewenang konstitusional untuk ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dalam hal ini kelembagaan DPRD tidak diikutsertakan dalam pembahasan RUU MD3 sehingga pembentukan UU MD3 jelas-jelas tidak memenuhi asas organ/lembaga yang tepat. Ditiadakannya asas organ/lembaga yang tepat akhirnya juga berimplikasi pada **tidak dipenuhinya asas konsensus** (*het beginssel van consensus*).

63. Bahwa menurut A. Hamid S. Attamimi, latar belakang asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste organ*) ialah memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (A. Hamid Attamimi, Disertasi: 1990:337). Tidak dilibatkan atau tidak diikutsertakannya **Pemohon** dalam pembahasan UU MD3 **mengakibatkan tidak jelasnya kewenangan DPD (Pemohon) sebagai organ yang berwenang ikut membahas undang-undang** sebagaimana ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.
64. Bahwa tidak diikutkannya **Pemohon** dalam pembahasan UU MD3 maka menyebabkan secara formil pembentukan UU MD 3 bertentangan dengan UUD 1945 karena syarat pihak yang berwenang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang tidak dipenuhi.

B.1.c. Ketidakesesuaian Pelaksanaan Tata Cara atau Prosedur Pembentukan Undang-Undang, Baik dalam Pembahasan maupun dalam Pengambilan Keputusan atas Rancangan Undang-Undang Menjadi UU MD3 dengan UUD 1945

65. Bahwa pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan undang-undang menjadi UU MD3 yang dianggap **Pemohon** tidak memenuhi ketentuan UUD 1945 adalah dikarenakan proses pembentukannya sebagai berikut:
- 65.a. RUU MD3 masuk di dalam Prolegnas tahun 2012, dengan judul RUU tentang **Perubahan** atas UU No.27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (Bukti P-7). Jelas bahwa perencanaan legislasi yang disusun adalah tidak membuat RUU baru tetapi hanya berupa RUU perubahan atas UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD;
- 65.b. Menindaklanjuti Prolegnas 2012, DPR menyusun RUU Perubahan atas UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dan disampaikan kepada Presiden dengan tembusan kepada Pemohon melalui Surat Nomor LG/11228/DPRRI/X/2013 perihal Penyampaian RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD tanggal 29 Oktober 2013; (Bukti

P-8)

- 65.c. Pemohon dengan mengacu pada Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 berinisiasi membentuk Undang-Undang tentang DPD yang disahkan dalam Sidang Paripurna melalui Keputusan DPD RI Nomor 23/DPDRI/II/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang tentang Dewan Perwakilan Daerah tanggal 20 Desember 2013 (Bukti P-9) sebagai RUU yang diajukan oleh DPD kepada DPR dan Presiden;
- 65.d. Pemohon mengajukan RUU tentang DPD kepada DPR melalui Surat Nomor HM.310/623/DPDRI/XII/2013 pada tanggal 24 Desember 2013 (Bukti P-10);
- 65.e. Ketua DPD menyurati Pemerintah yang dalam hal ini Menteri Dalam Negeri tanggal 23 Januari 2014 melalui surat Nomor HM.310/29/DPD/I/2014 dengan maksud agar substansi RUU tentang DPD dapat diakomodasi dalam DIM Pemerintah (Bukti P-11);
- 65.f. Setelah pengajuan RUU oleh **Pemohon** kepada DPR melalui Surat Nomor HM.310/623/DPD RI/XII/2013 pada tanggal 24 Desember 2013, **Pemohon** tidak menerima jawaban dari DPR tentang tindak lanjut pembahasan RUU tentang DPD dimaksud. Akhirnya dengan mendasarkan pada Surat DPR Nomor LG/11228/DPRRI/X/2013 perihal Penyampaian RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD tanggal 29 Oktober 2013 maka **Pemohon** menyampaikan surat kepada Pimpinan DPR Nomor HM.310/168/DPD/IV/2014 perihal Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU 27/2009 tanggal 2 April 2014 yang berisi usulan (Bukti P-12):
- a. pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD selain membahas kelembagaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD juga membahas hubungan kerja DPR-DPD sesuai dengan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012; dan
 - b. pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang dilakukan oleh Pansus dapat melibatkan DPD secara intensif sebagaimana telah dilakukan pada saat

pembahasan dan penyelesaian UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3.

- 65.g. Surat yang sama disampaikan juga kepada Presiden Nomor HM.310/168/DPD/IV/2014 perihal Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU 27/2009 tanggal 2 April 2014 dengan substansi yang sama; (Bukti P-13)
- 65.h. Terkait dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pemohon telah melakukan pertemuan dengan Pemerintah (Menteri Hukum dan HAM dan Menteri Dalam Negeri) tanggal 16 April 2014 dengan pokok bahasan agar perubahan UU MD3 dapat mengakomodasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012;
- 65.i. Sebagai tindak lanjut pertemuan di atas, Pimpinan Tim MD3 dan Sekretaris Jenderal DPD RI telah melakukan pertemuan dengan Kepala BPHN Dr. Wicipto Setiadi pada tanggal 14 Mei 2014;
- 65.j. Pada tanggal 28 Mei 2014, Sekretaris Jenderal DPD diundang oleh Pansus DPR tentang MD3 untuk memberikan penjelasan terkait dengan sistem dukungan kepada DPD. Dalam RDP tersebut secara substansi dibahas sistem dukungan kepada parlemen Indonesia melalui Setjen Parlemen;
- 65.k. Pada tanggal 4 Juni 2014, Sekretaris Jenderal DPD kembali diundang Pansus DPR tentang MD3 untuk memaparkan konsep tentang Sekretariat Jenderal Parlemen;
- 65.l. Pada tanggal yang sama, 4 Juni 2014 pukul 14.00 WIB DPR mengundang Pemohon melalui Surat Nomor LG/04257/DPR-RI/V/2014 tanggal 30 Mei 2014 perihal Pertemuan Konsultasi Pansus DPR tentang RUU MD3 (vide Bukti P-14) dilakukan konsultasi antara Pansus DPR tentang MD3 dengan Pimpinan DPR, Pimpinan DPD, dan Pimpinan MPR. Pimpinan DPD dalam hal ini diwakili oleh Tim MD3 DPD;
- 65.m. Pada tanggal 23 Juni 2014 Pemohon melalui surat Nomor HM.310/345/DPD/VI/2014 menyerahkan DIM DPD atas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD; (bukti P-15)

- 65.n. Dalam penyusunan DIM tersebut, DPD menilai perlu ada sikap politik yang komprehensif dari DPD karena secara substansi ada beberapa substansi dalam penyusunan RUU tentang MPR yang diikuti oleh Kelompok DPD di MPR, yaitu berkaitan dengan Sidang Tahunan MPR dalam DIM DPD tidak disetujui karena akan menghilangkan pelaksanaan Sidang Bersama DPR-DPD, demikian juga materi-materi pembahasan perubahan Tata Tertib DPD terutama menyangkut penamaan alat kelengkapan DPD. Selain membahas materi-materi Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Tim MD3 juga membahas perkembangan RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011, dalam perkembangan pembahasan dirumuskan sistem dan mekanisme pembahasan RUU sehingga pengaturan yang ada di UU MD3 dan pengaturan di UU P3, komprehensif. Hasil pembahasan tersebut disampaikan kepada PPUU sebagai bahan perumusan RUU tentang Perubahan UU P3. Permasalahan-permasalahan substantif lainnya dalam RUU Perubahan UU MD 3 adalah ketidaksesuaian RUU tersebut dengan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012;
- 65.o. Setelah disampaikannya DIM DPD atas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Pemohon belum diundang untuk melakukan pembahasan bersama DPR dan Presiden dan tiba-tiba Pemohon menerima secara resmi RUU tentang MD3 (bukan RUU tentang Perubahan UU 27/2009) melalui tembusan surat Ketua DPR Nomor Surat LG/06576/DPR RI/VII/2014 yang ditujukan kepada Presiden Republik Indonesia tanggal 17 Juli 2014 perihal Persetujuan DPR RI terhadap RUU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. (bukti P-16)
66. Bahwa berdasarkan proses pembentukan RUU MD3 tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut:
- Perencanaan legislasi berdasarkan prolegnas adalah dibentuknya Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;

- b. **Pemohon** dengan mendasarkan pada Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan ketentuan UUD 1945 yang memerintahkan di bentuk Undang-Undang tentang DPD salam satu undang-undang tersendiri, telah menyusun RUU tentang DPD;
 - c. **Pemohon** telah menyampaikan RUU tentang DPD kepada DPR;
 - d. DPR tidak membalas dan menindaklanjuti RUU tentang DPD tetapi justru menyusun RUU tentang Perubahan UU 27/2009;
 - e. **Pemohon** mengikuti “kehendak” DPR untuk menyusun RUU Perubahan UU 27/2009 dengan terlibat dalam Pertemuan Konsultasi Pansus DPR RUU tentang MD3 dan menyampaikan DIM DPD atas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;
 - f. Setelah disampaikannya DIM DPD atas RUU Perubahan UU MD3, **Pemohon** tidak diundang untuk melakukan pembahasan bersama DPR dan Presiden dan tiba-tiba DPR bersama Presiden telah memberikan persetujuan bersama atas RUU tentang MD3 melalui tembusan surat Ketua DPR yang ditujukan kepada Presiden Republik Indonesia tanggal 17 Juli 2014 perihal Persetujuan DPR RI terhadap RUU tentang MD3 (Nomor Surat LG/06576/DPR RI/VII/2014 perihal **Persetujuan DPR RI terhadap RUU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.**
67. Bahwa dalam persidangan Pemeriksaan Pendahuluan pada tanggal 28 Agustus 2014, yang mulia Ketua Majelis Hakim Panel memberikan saran dan nasehat untuk membaca Naskah Akademik UU MD3:

*“Kalau tadi saya sebutkan, kalau kita bicara akademik undang-undang yang baik, hukum yang baik, itu ada teorinya Lon Fuller misalnya, teorinya Hart itu bisa dikatakan hukum yang baik harus memenuhi itu. Karena hukum yang baik secara teoritik itu kemudian diadopsi oleh konseptornya Prof. Maria itu. Undang-undang tadinya 10 tahun 2004 ke dalam Undang-undang Nomor 11 ... eh 12 Tahun 2011. **Harus masuk dulu di dalam naskah akademik, macam-macam itu, apakah ada atau tidak?**”*

Atas saran dan nasehat yang sangat berharga tersebut ditindaklanjuti **Pemohon** melalui Kepala Bagian Sekretariat Panitia Perancang Undang-Undang DPD mengirimkan nota dinas pada tanggal 5 September 2014

kepada Kepala Bagian Sekretariat Panitia Khusus RUU MD3 DPR yang isinya permohonan dokumen-dokumen pembahasan RUU MD3 termasuk naskah akademik UU MD3 (bukti P-18). Namun demikian permohonan tersebut tidak dapat dipenuhi dengan alasan secara lisan bahwa Kepala Bagian Sekretariat Panitia Khusus RUU MD3 DP sedang dinas luar.

68. Bahwa upaya-upaya informal juga dilakukan Pemohon untuk mendapatkan Naskah Akademik UU MD3 melalui web DPR dan hubungan personal. Namun sampai dengan perbaikan permohonan ini diserahkan ke MK, Pemohon masih belum mampu mendapatkan Naskah Akademik UU MD3.
69. Bahwa proses pembahasan Undang-Undang *a quo* sebagaimana diuraikan diatas **melanggar asas keterbukaan** sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf g UU 12/2011. Pasal 5 UU 12/2011 berbunyi *Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang yang baik yang meliputi:*
- a. kejelasan tujuan.
 - b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.
 - c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan.
 - d. dapat dilaksanakan.
 - e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - f. kejelasan rumusan.
 - g. keterbukaan.**

Penjelasan Pasal 5 UU 12/2011 huruf g menerangkan bahwa:

Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan asas keterbukaan dibuka kesempatan berpartisipasi mengemukakan masukan/pandangannya tentang pembentukan Undang-Undang yang sedang dibicarakan karena ia berkepentingan langsung dengan isi rancangan Undang-Undang yang sedang dibicarakan. **Pemohon** mempunyai kepentingan langsung dan kepentingan utama (*vital interest*) dengan UU MD3 karena UU MD3 salah satu materi muatannya mengatur

tentang DPRD. Seharusnya dengan asas keterbukaan **Pemohon** diberi peluang agar dapat menyampaikan pendapatnya selama proses pembentukan Undang-Undang *a quo*, sehingga dapat mempengaruhi isi Undang-Undang tersebut. Pemberian kesempatan ini untuk memenuhi pertimbangan utama bagi *procedural fairness*. Partisipasi dalam pengambilan keputusan membantu terbukanya peluang memperoleh keadilan (*access to justice*). Kemudian, keadilan prosedural diperlukan dalam rangka melindungi harapan harapan yang sah (*to protect legitimate expectation*) karena adanya ancaman yang dapat menyebabkan terjadinya kekecewaan.

70. Bahwa dengan demikian fungsi asas keterbukaan adalah bersifat preventif, yakni mencegah timbulnya kerugian apabila RUU tersebut disahkan sebagai Undang-Undang.
71. Bahwa selama pembahasan RUU MD3 **Pemohon** tidak diberikan informasi secara benar dan bahkan cenderung “dikecoh” dan “dikelabui” dengan penyampaian RUU Perubahan UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD kepada **Pemohon**. Tatkala **Pemohon** berkonsentrasi melakukan pembahasan internal atas RUU yang disampaikan DPR tiba-tiba DPR bersama Presiden telah melakukan persetujuan atas UU MD3 pada tanggal 8 Agustus 2014. Disinilah letak tidak terpenuhinya asas transparansi sebagaimana ditentukan Pasal 5 huruf g UU 12/2011.
72. Bahwa seperti yang dikemukakan oleh HLA. Hart yang membagi peraturan ke dalam dua kategori, yakni: (Hart HLA, 1961: 263)
 - a. Peraturan Primer yakni peraturan yang terdiri dari standar-standar bagi tingkah laku yang membebaskan berbagai kewajiban. Peraturan-peraturan primer menentukan kelakuan-kelakuan subjek-subjek hukum, dengan menyatakan apa yang harus dilakukan, apa yang dilarang. Aturan yang masuk dalam jenis ini muncul sebagai akibat dari kebutuhan masyarakat itu sendiri. Adapun kekuatan mengikat dari berbagai aturan jenis ini didasarkan dari penerimaan masyarakat secara mayoritas; dan
 - b. Peraturan sekunder yakni sekelompok aturan yang memberikan kekuasaan untuk mengatur penerapan aturan-aturan hukum yang tergolong kedalam kelompok yang sebelumnya atau aturan-aturan primer. Aturan-aturan yang dapat digolongkan kedalam kelompok ini adalah aturan yang memuat prosedur bagi pengadopsian dan penerapan

hukum primer. Berisi pemastian syarat-syarat bagi pelakunya kaidah-kaidah primer dan dengan demikian menampakkan sifat yuridis kaidah-kaidah itu.

Maka Undang-Undang *a quo* sebagai peraturan sekunder telah menyimpangi dari peraturan primer yang memberikan standar-standar tingkah laku dalam pembentukan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Pasal 22C ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang. Penyimpangan standar tingkah laku tersebut nyata dalam tataran empiris dengan tidak dilibatkannya secara optimal DPD (**Pemohon**) dalam seluruh proses pembahasan RUU MD3 sampai menjadi UU MD3, sehingga secara jelas Undang-Undang *a quo* tidak mengadopsi dan menerapkan hukum primer yang berisi syarat-syarat bagi berlakunya kaidah primer. Oleh sebab itulah Undang-Undang *a quo* sepatutnya dinyatakan cacat yuridis.

73. Bahwa telah terjadi cacat prosedural dalam pembentukan Undang-Undang *a quo*, dan secara materiil Undang-Undang tersebut menimbulkan persoalan hukum. Dampak mendasar dari adanya Undang-Undang yang tidak memenuhi prosedur sebagaimana ditetapkan konstitusi adalah hilangnya tertib hukum dalam negara hukum Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Hamid S. Attamimi, memaknai Negara Hukum sebagai negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggara negara. Kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum. (A. Hamid S. Atamimi, Pidato Pengukuhan; 2006: 45) Negara hukum tersebut tidak akan terwujud tanpa adanya tertib hukum. Lebih lanjut menurut A. Hamid S. Attamimi memberikan pengertian tertib hukum (*rechtsordnung*) sebagai sebuah kesatuan hukum objektif yang keluar tidak bergantung kepada hukum yang lain, dan ke dalam menentukan semua pembentukan hukum dalam kesatuan tertib hukum tersebut. Rumusan ini sangat penting dalam menentukan ada atau tidak adanya kesatuan yuridis dalam suatu tertib hukum.
74. Bahwa Undang-Undang *a quo* yang cacat prosedural tersebut harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena akan mengakibatkan keadaan yang tidak lebih baik karena:
- a. dalam Undang-Undang *a quo* justru terdapat substansi pengaturan yang

isinya lebih buruk dari Undang-Undang yang diubah;

- b. Undang-Undang *a quo* belum diterapkan dan belum menimbulkan akibat hukum dalam sistem kelembagaan yang diatur dalam Undang-Undang *a quo* dan yang berkaitan dengan berbagai Undang-Undang, antara lain Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan lembaga lain seperti hubungan antara DPR dengan DPD dan DPR dengan MPR yang sekarang telah berjalan berdasarkan UU 27/2009.
75. Bahwa dengan alasan-alasan pengujian formil sebagaimana diuraikan di atas terbukti bahwa pembentukan UU MD3 **tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang** berdasarkan UUD 1945 sehingga perlu dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

B.2. Alasan Pengujian Materiil (*Materiele Toetsing*)

B.2.a. UU MD3 Bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang Memberikan Kewenangan Konstitusional Kepada Pemohon untuk Mengajukan Rancangan Undang-Undang

76. Pada sebuah lembaga legislatif/perwakilan, kewenangan legislasi adalah kewenangan paling utama sebab melalui kewenangan inilah selanjutnya akan diatur mekanisme kehidupan bersama dan kehidupan bernegara. Undang-Undang sebagai produk legislasi merupakan landasan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan dari seluruh kebijakan yang akan dibuat. "*Legal Policy*" yang dituangkan dalam Undang-Undang selanjutnya akan menjadi sarana rekayasa sosial. Di dalam materi muatannya Undang-Undang mengatur tentang kebijakan yang hendak dicapai pemerintah dengan tujuan untuk mengarahkan masyarakat menerima nilai-nilai baru.
77. Merujuk pada terminologi legislatif maka salah satu tugas paling penting dari sebuah parlemen adalah membuat peraturan perundang-undangan. Parlemen dalam satu konfigurasi sistem politik demokratis mensyaratkannya adanya institusi inti sebuah negara yang demokratis. Hal ini karena keberadaan lembaga itu akan mempengaruhi bekerjanya sistem politik dan ketatanegaraan. Maka jika lembaga seperti **Pemohon** disebut sebagai bagian dari parlemen, sudah selayaknya tugas penting pembuatan Undang-Undang itu menjadi salah satu kerja inti **Pemohon**.

78. Sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, Presiden dan **Pemohon** (DPD) sama-sama memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU kepada DPR.

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 berbunyi "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*"

Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 berbunyi "*Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*"

79. Ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 jelas memberikan kewenangan konstitusional "selaku lembaga negara" masing-masing kepada **Pemohon** dan Presiden untuk mengajukan "RUU" kepada DPR.
80. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1), Pasal 21 dan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 dapat disimpulkan sebagai berikut:
- a. Hak/kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 kepada **Pemohon** dan Presiden adalah hak/kewenangan konstitusional sebagai "lembaga negara" bukan sebagai orang-perorangan atau "anggota lembaga negara" sebagaimana yang diberikan kepada "anggota DPR".
 - b. **Pemohon** dan Presiden memiliki kewenangan konstitusional untuk mengajukan "RUU".
81. Namun kewenangan konstitusional **Pemohon** untuk mengajukan RUU sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 telah dilanggar oleh Pasal-Pasal dalam UU MD3 dengan alasan-alasan sebagai berikut:
- 1) **Pasal 166 ayat (2) dan Pasal 167 ayat (1) UU MD3 telah menempatkan DPD tidak setara dengan DPR dalam Penyampaian RUU**
82. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa UU MD3 telah melemahkan eksistensi **Pemohon** karena telah "mengebiri" fungsi legislasi **Pemohon** menjadi tidak berarti. Undang-Undang ini menginterpretasikan ketentuan pasal-pasal dalam UUD 1945 yang terkait dengan kewenangan **Pemohon** secara tidak komprehensif. Ketentuan-ketentuan dalam UU MD3 masih

secara sumir mengatur bagaimana hubungan kerja antara DPR dan **Pemohon**, baik dalam penyusunan RUU maupun dalam pembahasan RUU serta pelaksanaan tugas dan wewenang lainnya.

83. Pada tahap penyampaian RUU, keberadaan **Pemohon** sebagai lembaga perwakilan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di sub ordinatkan dengan kedudukan DPR dengan adanya pengaturan dalam Pasal 166 ayat (2) *Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.*

Pasal 167 ayat (1) UU MD3 berbunyi, *Rancangan undang-undang beserta naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR*

84. Ketentuan tersebut mengakibatkan pemasangan konstitusional terhadap **Pemohon** karena RUU yang diajukan DPD “difilter” oleh pimpinan DPR untuk disampaikan kepada Presiden mengingat tidak ada norma yang memerintahkan DPD untuk juga menyampaikan rancangan Undang-Undang beserta naskah akademik kepada Presiden.
85. Memang benar dalam Pasal 166 ayat (3) ditentukan *“Pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengirim surat kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dengan mengikutsertakan DPD”;*
86. Hanya saja ketentuan tersebut rawan untuk tidak dilaksanakan apabila Presiden tidak tahu sebelumnya secara langsung dari DPD. Keberadaan ayat (3) tersebut penting dalam konteks administratif sebagai konsekuensi DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentuk Undang-Undang sebagaimana dimaksud Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Dengan demikian apabila Presiden juga mendapat langsung RUU dari DPD maka akan terjadi *check and balances* antar lembaga negara yang berwenang dalam pembentukan Undang-Undang.

2) Pasal 276 ayat (1) UU MD3 telah membatasi Kewenangan Pemohon dalam Mengajukan RUU

87. **Pasal 276 ayat (1) UU MD3** berbunyi, *DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang berdasarkan program legislasi nasional.*

Ketentuan-ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 karena berdasarkan tafsir MK melalui Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 diputuskan bahwa DPD dapat mengajukan RUU berdasarkan pada daftar kumulatif terbuka:

*“dalam keadaan tertentu, DPR, **DPD**, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:*

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

88. Dengan demikian, ketentuan tersebut jelas tidak sesuai dengan semangat pembentukan **Pemohon** dalam UUD 1945 sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

3) Pasal 277 ayat (1) UU MD3 Telah menempatkan DPD tidak setara dengan DPR dalam Penyampaian RUU

89. Pasal 277 ayat (1) UU MD3 berbunyi, *Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 248 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR **dengan tembusan** kepada Presiden.*

Dalam ketentuan tersebut surat kepada Presiden hanya bersifat tembusan. Hal ini bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang telah ditafsirkan MK berdasarkan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 butir 1.17.5 seharusnya ketentuan ini berbunyi:

*“Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR **dan kepada Presiden**”;*

Demikian pula Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 butir 1.18.14 yang berbunyi:

*“Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR **dan kepada Presiden** dan harus disertai Naskah Akademik”;*

Artinya MK telah mendudukan kedudukan DPR dan Presiden dalam menerima RUU dari DPD adalah setara. Kerugian kewenangan konstitusional yang diderita **Pemohon** terkait dengan surat yang bersifat tembusan tersebut adalah berkurangnya kedudukan kesetaraan DPD dengan DPR dan Presiden dalam pengajuan RUU. Pasal 277 ayat (1) UU MD3 tersebut dibandingkan dengan ketentuan Pasal 278 ayat (2) UU MD3 sangat berbeda walaupun sama-sama penyampaian kepada Presiden yang bukan merupakan tembusan tetapi surat langsung. Pasal 278 ayat (2) RUU, berbunyi:

Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada DPR dan Presiden dengan surat pengantar pimpinan DPD.

B.2.b. UU MD3 Bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang Memberikan Kewenangan Konstitusional kepada Pemohon untuk ikut Membahas Rancangan Undang-Undang

1) Pasal 165 dan Pasal 166 UU MD3 telah Mereduksi Kewenangan Legislasi Pemohon dalam Pembahasan RUU Bersama DPR dan Presiden

90. Sebagai lembaga yang dipilih secara langsung oleh rakyat, sangatlah wajar apabila harapan para konstituen begitu besar pada **Pemohon** untuk memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat pusat. Kelahiran **Pemohon** telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Keberadaan **Pemohon** diharapkan akan memperkuat sistem parlemen, dan dengan demikian memperkuat demokrasi di Indonesia.
91. Ditinjau dari aspek yuridis konstitusional, keberadaan **Pemohon** sebagai lembaga tinggi negara sejajar dengan lembaga-lembaga seperti DPR, MPR, Presiden, MA, MK, dan BPK. Namun kesejajaran dalam struktur ketatanganan tersebut tidak dibarengi dengan kesejajaran dalam hal fungsi dan kewenangan. Kewenangan **Pemohon** tidak saja 'dibonsai' tapi juga dimarjinalkan secara fungsional dan kelembagaan.
92. **Pasal 165 dan Pasal 166 UU MD3 berbunyi:**

Pasal 165

- (1) Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.
- (2) Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah diajukan kepada DPR dan pimpinan DPR menyampaikannya kepada pimpinan DPD.

Pasal 166

- (1) Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.
- (3) Pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengirim surat kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dengan mengikutsertakan DPD.
- (4) Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengirim surat kepada pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili DPD ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR bersama Presiden.
- (5) DPR dan Presiden mulai membahas rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 60 (enam puluh) Hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden.

Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, **Pemohon** ikut membahas 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pasal 165 dan Pasal 166 hanya mengatur penyampaian RUU untuk dibahas yang diajukan oleh Presiden dan DPD saja terkait RUU berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan RUU yang berasal dari DPR terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, **tidak diatur untuk disampaikan kepada DPD.**

2) Pasal 71 huruf c MD3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena tidak ada Tugas Membahas RUU dari DPD

93. Bahwa **Pasal 71 huruf c berbunyi:**

DPD berwenang:

c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;

94. Bahwa Pasal 71 huruf c bertentangan dengan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 karena hanya menunjuk rancangan Undang-undang dari Presiden atau DPR. Sementara di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 Rancangan Undang-undang juga dapat berasal dari DPD.

3) Pasal 170 ayat (5) UU MD3 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Mendelegitimasi Kewenangan Konstitusional DPD dalam Pembahasan RUU

95. Secara kelembagaan, kedudukan **Pemohon** hanya diletakkan secara sub ordinat terhadap DPR. Hal ini tentu tidak sesuai dengan jiwa dan semangat dari Perubahan UUD 1945 yang bermaksud untuk menciptakan proses *checks and balances* dalam pembentukan Undang-Undang melalui sistem bikameral.

96. Secara fungsional, **Pemohon** tidak dapat dikatakan sebagai lembaga yang memiliki fungsi legislasi secara utuh. Dalam proses pembentukan Undang-Undang, tidak terjadi proses *checks and balances* antara DPR dan **Pemohon**, sehingga tidak terdapat proses saling imbang dan saling kontrol antara keduanya.
97. **Pasal 170 ayat (5) UU MD3 berbunyi** *Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.* Ketentuan tersebut mendelegitimasi kewenangan konstitusional DPD dalam pembahasan RUU karena bersifat *underestimate* (memandang rendah) keberadaan DPD. Di dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 sebenarnya ketentuan Pasal 170 ayat (5) dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 yang berbunyi *Pasal 150 ayat (5) UU 27/2009, serta Pasal 68 ayat (5) UU 12/2011 telah mereduksi kewenangan Pemohon dengan mengatur bahwa pembahasan RUU tetap dilaksanakan meski tanpa keterlibatan Pemohon.*
- 4) Pasal 171 ayat (1) Bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 Karena DPD hanya Diberikan Kesempatan Menyampaikan Pendapat Sebelum Diambil Persetujuan RUU**
98. Bahwa Pasal 171 ayat (1), berbunyi:
- (1) Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR 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 DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
 - c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang ditugasi.
99. Bahwa pernyataan DPD tentang RUU yang mau disetujui harus dimasukkan dalam kegiatan ini, karena walaupun keikutsertaan DPD dalam membahas tidak sampai pada persetujuan, namun secara konstitusional seharusnya sikap DPD atas RUU yang dibahas, apakah menyetujui atau menolak harus menjadi pertimbangan dari DPR dan Pemerintah.

5) Pasal 249 huruf b UU MD3 Bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Mengaburkan Pihak-Pihak yang Berwenang dalam Pembahasan RUU

100. **Pasal 249 huruf b UU MD3**, berbunyi *DPD mempunyai wewenang dan tugas ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;*

Ketentuan ini mengaburkan pihak yang menjadi subjek pembahasan RUU. Pengaburan tersebut dilakukan secara sengaja dengan menghapus ketentuan yang secara nyata-nyata memberi wewenang pada DPD untuk ikut membahas RUU yakni Pasal 224 (1) huruf b dan huruf c UU 27/2009, ketentuannya lebih jelas yaitu ditentukan bahwa DPD :

- b. ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;*
- c. ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;*

101. Dengan adanya pengaburan tersebut maka Pasal 249 huruf b UU MD3 Bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.

B.2.c. UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 yang Memberikan Kewenangan Konstitusional Kepada Pemohon sebagai Lembaga Perwakilan Daerah

1) Pasal 72 UU MD3 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 23F UUD 1945 karena Mengabaikan Hasil Pengawasan dan Pertimbangan DPD

102. Bahwa Pasal 72 UU MD3 berbunyi:

DPD bertugas:

- a. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;*
- b. menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;*
- c. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam*

dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

- d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;*
- e. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;*
- f. memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;*
- g. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan*
- h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.*

103. Bahwa dalam ketentuan *a quo* belum memasukkan sebagai tugas DPR untuk membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD atas pelaksanaan Undang-Undang harus dituangkan di dalam tugas DPR sebagai manifestasi penghormatan terhadap prinsip *check and balance*.

104. Bahwa dalam ketentuan *a quo* belum memasukkan sebagai tugas DPR untuk membahas dan menindaklanjuti pertimbangan DPD terhadap calon anggota BPK. Dengan demikian ketentuan ini mengabaikan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 yang mengamanatkan:

Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memerhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.

2) Pasal 174 ayat (1) bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 karena Mengelabui Kewenangan dan Tugas DPD

105. **Pasal 174 ayat (1) UU MD 3**, berbunyi:

- (3) DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama yang disampaikan oleh DPD sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden.*

106. Bahwa pertimbangan DPD harusnya sudah masuk dalam tahap pembahasan antara DPR dan Presiden. Frasa pertimbangan tentu tidak hanya sekedar pertimbangan secara tertulis melainkan juga harus disampaikan di dalam tahap pembahasan. Jika hanya tertulis dan dilakukan sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden, maka proses semacam ini jelas mengelabui kewenangan dan tugas DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945

3) Pasal 174 ayat (4) bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 karena Mengelabui Kewenangan dan Tugas DPD

107. Pasal 174 ayat (4) UU MD3, berbunyi *Pertimbangan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disampaikan secara tertulis melalui pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya surat pimpinan DPR, kecuali rancangan undang-undang tentang APBN disampaikan paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.*

108. Bahwa pertimbangan DPD tidak cukup dengan tertulis melainkan harus disampaikan dalam tahap pembahasan antara DPR dan Presiden, walaupun DPD tidak ikut dalam persetujuan. Jika hanya menentukan secara tertulis maka hal ini jelas mempersempit pelaksanaan kewenangan DPD sebagaimana telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Kewenangan “memberikan pertimbangan” yang diberikan secara konstitusional oleh UUD 1945 seharusnya secara optimal diimplementasikan dalam dataran praksis atau lewat UU pelaksanaan. Penegasan secara tertulis hanya bermakna performa belaka.

4) Pasal 174 ayat (5) BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 karena mensubordisasi DPD hanya sejajar alat kelengkapan DPR

109. Bahwa Pasal 174 ayat (5), berbunyi:

(5) *Pada rapat paripurna DPR 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 DPR yang akan mem bahas nya.*

110. Bahwa dengan mekanisme seperti ini menunjukkan sekali lagi bahwa DPD masih tetap dianggap subordinasi dari DPR, karena pertimbangan yang diberikan oleh DPD tidak dalam forum tripartit kelembagaan, melainkan di dalam forum DPR melalui alat kelengkapan DPR.

5) Pasal 224 ayat (5) dan 245 ayat (1) UU MD3 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 karena diskriminatif

111. Pasal 224 ayat (5) UU MD3 berbunyi *Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan.*

Pasal 245 ayat (1) UU MD3 berbunyi *Pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan.*

Kedua ketentuan tersebut mendelegitimasi kewenangan konstitusional **Pemohon dalam Kedudukan sebagai lembaga perwakilan daerah** karena menciptakan ketidaksetimbangan kedudukan antar lembaga perwakilan.

112. Dengan adanya persetujuan tertulis **dari Mahkamah Kehormatan Dewan dalam hal** pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana sedangkan bagi anggota DPD yang berdasarkan Pasal 289 ayat (1) UU 27/2009 harus mendapat persetujuan dari Presiden, dihapus, maka terjadi perlakuan yang diskriminatif antar lembaga perwakilan. Demikian pula ketika anggota DPD menjadi anggota MPR, dengan dihapuskannya ketentuan Pasal 66 UU 27/2009 berpengaruh ke penyidikan terhadap Anggota MPR yang berasal dari DPD. Pengaruhnya adalah pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota MPR yang berasal dari DPD yang disangka melakukan tindak pidana **tanpa melalui** persetujuan tertulis dari Presiden. Sedangkan pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota MPR yang berasal dari DPR yang disangka melakukan tindak pidana dilakukan dengan persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan DPR.

6) Pasal 250 ayat (1) bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 karena diskriminatif

113. Bahwa Pasal 250 ayat (1), berbunyi *Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
114. Bahwa dalam Pasal 6 ayat (1) MPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran, Pasal 75 ayat (1) DPR memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran. Sedangkan Pasal 250 ayat (1) yang mengatur DPD tidak ada pengaturan kemandirian DPD dalam menyusun anggaran. Dengan demikian diskriminatif.

7) Pasal 252 ayat (4) UU MD3 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945

115. **Pasal 252 ayat (4) UU MD3** berbunyi, *Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya.*

Berdasarkan ketentuan tersebut DPD mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya. Namun tidak ada kepastian waktu pembangunan kantor dimaksud. Hal ini berbeda dengan ketentuan Pasal 402 UU 27/2009 yang telah dihapus:

Penyediaan kantor DPD di setiap ibu kota provinsi untuk memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 227 ayat (4) dilakukan secara bertahap oleh Pemerintah paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.

116. Dengan demikian ketentuan tersebut bertentangan dengan pembentukan lembaga DPD dan penguatannya di daerah provinsi sebagai daerah pemilihan anggotanya sebagaimana ditentukan **BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945.**

8) Pasal 281 UU MD3 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945

117. **Pasal 281 UU MD3:** *DPD memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 253 ayat (1) huruf c kepada pimpinan DPR.*

Ketentuan ini bertentangan dengan kewenangan konstitusional dalam memberikan pertimbangan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena pertimbangannya disampaikan kepada pimpinan DPR, bukan disampaikan kepada DPR. Pentingnya penyampaian kepada DPR, bukan kepada Pimpinan DPR karena DPD mengajukannya tidak ditentukan oleh Undang-Undang *a quo* oleh Pimpinan DPD. Dengan demikian timbul kesetaraan hubungan antar lembaga perwakilan.

9) Pasal 238 UU MD3 Bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945

118. **Pasal 238 UU MD3 berbunyi:**

Jenis sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 ayat (1) berupa:

- a. teguran lisan;*
- b. teguran tertulis; dan/atau*
- c. diberhentikan dari pimpinan pada alat kelengkapan*

Dalam ketentuan tersebut tidak ada hak setiap orang, kelompok, atau organisasi dapat mengajukan pengaduan kepada Mahkamah Kehormatan DPR dalam hal memiliki bukti yang cukup bahwa terdapat anggota DPR yang tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih dan/atau melanggar ketentuan larangan. Hal ini berbeda dengan DPD yang ditentukan dalam **Pasal 305 UU MD3** bahwa:

Setiap orang, kelompok, atau organisasi dapat mengajukan pengaduan kepada Badan Kehormatan DPD dalam hal memiliki bukti yang cukup bahwa terdapat anggota DPD yang tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 262 dan/atau melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 302.

Ketentuan tersebut bersifat diskriminatif karena hanya ditujukan kepada anggota DPD. Ketentuan serupa bagi anggota DPR sebagaimana termuat dalam Pasal 211 UU 27/2009 telah dihapus, berbunyi, *Setiap orang, kelompok, atau organisasi dapat mengajukan pengaduan kepada Badan Kehormatan DPR dalam hal memiliki bukti yang cukup bahwa terdapat anggota DPR yang tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih*

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 dan/atau melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208.

Dengan demikian ketentuan Pasal 305 UU MD3 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945

10) Pasal 239 ayat (2) huruf d UU MD3 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945

119. Pasal 239 ayat (2) huruf d UU MD 3 berbunyi, *Anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:*

- a. *tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;*
- b. *melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR;*
- c. *dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;*
- d. *diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
- e. *tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD;*
- f. *melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;*
- g. *diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
- h. *menjadi anggota partai politik lain.*

Ketentuan tersebut bersifat diskriminatif karena tidak lagi memuat sanksi bagi anggota DPR yang tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah. Jadi ketentuan serupa bagi anggota DPR sebagaimana termuat dalam Pasal 213 ayat (2) huruf d UU 27/2009 telah dihapus, berbunyi, *Anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:*

- d. *tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR*

yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;

Sedangkan bagi anggota DPD tetap diberlakukan ketentuan yang sama dengan UU 27/2009, yakni ada dalam Pasal 307 ayat (2) huruf d UU MD3 yang berbunyi *Anggota DPD diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:*

d. tidak menghadiri sidang paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPD yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;

120. Bahwa atas alasan-alasan tersebut, Undang-Undang *a quo* telah bertentangan dengan asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*), asas manfaat (*doelmatig beginsele*), dan asas keadilan sehingga tidak akan mampu mewujudkan tercapainya tujuan hukum.
121. Dengan demikian berdasarkan seluruh uraian di atas, jelas bahwa pada hakekatnya di dalam permohonan uji formil dan uji materil ini membuktikan bahwa UU MD3 telah merugikan kewenangan konstitusional **Pemohon**, prosedur pembentukannya tidak sesuai UUD 1945 dan materi muatannya bertentangan dengan UUD 1945, yaitu kewenangan untuk dapat mengajukan RUU, kewenangan untuk ikut membahas RUU, dan DPD sebagai lembaga perwakilan sebagaimana diatur dalam Pasal 22C, Pasal 22D, dan 23F UUD 1945.
122. Bahwa dalam Permohonan ini **Pemohon** juga mengajukan Permohonan Putusan Provisi atas Undang-Undang *a quo* yang **Pemohon** ujikan ke Mahkamah Konstitusi dengan dasar argumentasi sebagai berikut:
- a. Putusan provisi lazim dalam praktik hukum acara perdata yang bertujuan untuk mencegah kerugian bagi penggugat/Pemohon dan memudahkan pelaksanaan putusan hakim jika penggugat dimenangkan. Di mana Putusan tersebut dijatuhkan terlebih dahulu sedangkan perkara masih sedang berjalan (Prof. R. Subekti, S.H., *Praktek Hukum:71 juncto* Pasal 180 HIR.
 - b. Dalam konteks sengketa kewenangan lembaga negara, Mahkamah dapat menjatuhkan permohonan provisi sebagaimana dimuat dalam Pasal 63 UU MK yang berbunyi, "Mahkamah dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada **pemohon** dan/atau termohon untuk menghentikan

sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada Putusan Mahkamah Konstitusi”. Selain itu, jika diperlukan untuk melindungi hak-hak konstitusional warga negara, Pasal 86 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Penjelasannya memberikan kewenangan kepada Mahkamah untuk mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan jika terjadi kekosongan/kekurangan dalam hukum acara. Dalam praktik selama ini, Mahkamah telah menggunakan Pasal 86 tersebut untuk memutus perkara perselisihan hasil pemilihan umum melalui beberapa putusan sela yang berlaku mengikat dan telah dilaksanakan.

- c. Berdasarkan Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi pernah memberikan putusan sela terhadap Permohonan Uji Konstitusionalitas Undang-Undang (bukan hanya dalam perkara sengketa kewenangan lembaga atau perselisihan hasil pemilihan umum), yakni dalam perkara Bibit Samad Rianto dan Chandra M. Hamzah sebagaimana Putusan Nomor 133/PUU-VII/2009, tanggal 28 Oktober 2009 (Putusan Akhir tanggal 19 November 2009) yang memutuskan “menyatakan menunda pelaksanaan berlakunya Pasal 32 ayat (1) huruf c dan Pasal 32 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yakni pemberhentian Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi yang menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan, sampai ada putusan akhir Mahkamah terhadap pokok permohonan *a quo*”.
- d. UU MD3 ini bertentangan dengan UUD 1945 yang telah diberikan tafsir oleh MK melalui Putusan Nomor 92/PUU-X/2012. Dengan demikian apa yang telah diputus MK bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum tetap “dihidupkan” lagi dengan adanya Undang-Undang *a quo*;
- e. Permohonan ini sangat penting (*important*) karena menyangkut penyelenggaraan fungsi legislasi. Dikhawatirkan dengan berlarut-larutnya proses pengujian yang sebenarnya sudah dilakukan terhadap materi yang sama hanya akan menghambat proses pembentukan Undang-Undang. Rakyat lebih memerlukan kehadiran Undang-Undang untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dan menjamin keberlangsungan

hidupnya dari pada “kontes” persidangan memerebutkan kewenangan dan kekuasaan. Rakyat akan merasa dipentingkan karena penyelenggara negara mengurus kepentingan umum, sebaliknya rakyat akan “marah” apabila penyelenggara negara mengurus kepentingannya sendiri.

f. Permohonan ini mendesak (*urgent*) untuk segera diputuskan karena saat ini terjadi peralihan periode masa jabatan MPR, DPR, dan DPD. Bagi anggota periode 2014-2019 sangat memerlukan kepastian hukum Undang-Undang yang menjadi pedoman dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota MPR, DPR, atau DPD.

123. Bahwa dengan ini **Pemohon** mohon kepada Mahkamah untuk dapat segera memeriksa dan memutus permohonan ini secara cepat dengan pertimbangan secara *mutatis mutandis* merujuk pada putusan-putusan yang telah disebutkan di muka. Hal ini dimaksudkan agar permohonan ini memiliki arti dan fungsi secara hukum untuk kepastian hukum dan kemanfaatan kewenangan konstitusional **Pemohon** dan rakyat Indonesia secara keseluruhan dalam rangka penyelenggaraan fungsi lembaga perwakilan daerah.

124. Bahwa berdasarkan Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009, tanggal 6 Juli 2009, Mahkamah pernah memutuskan perkara secara cepat Pengujian Konstitusionalitas Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yakni Mengesahkan Penggunaan Identitas (KTP dan Paspor) sebagai syarat untuk memilih dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009. Mahkamah Konstitusi bersidang, melakukan musyawarah hakim (pleno) sekaligus membacakan putusan perkara pada hari yang sama yakni Senin, 6 Juli 2009.

V. PETITUM

Bahwa berdasarkan uraian, alasan, fakta hukum di atas, dan bukti-bukti terlampir, dengan ini **Pemohon** mohon kepada **Majelis Hakim Konstitusi** yang mulia berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

Dalam Provisi

Menunda pemberlakuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) sampai Mahkamah Konstitusi memberikan putusan akhir terhadap pokok perkara permohonan;

Dalam Pokok Perkara Pengujian Formil

1. **Pemohon** memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan mengabulkan permohonan pengujian formil **Pemohon** untuk seluruhnya;
 2. Menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) **tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan UUD 1945;**
 3. Menyatakan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;**
 4. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
- atau setidaknya;**

Dalam Pokok Perkara Pengujian Materiil:

1. **Pemohon** memohon kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk memutuskan mengabulkan permohonan pengujian materiil **Pemohon** untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 71 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:

“membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden”.

3. Menyatakan Pasal 72 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:

DPR bertugas:

- a. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;*
- b. menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;*
- c. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;*
- d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;*
- e. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;*
- f. memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;*

- g. menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
 - h. melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang;
 - i. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD atas pelaksanaan Undang-Undang; dan**
 - j. membahas dan menindaklanjuti pertimbangan DPD terhadap calon anggota BPK.**
4. Menyatakan Pasal 165 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:
- (1) *Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.*
 - (2) *Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah diajukan kepada DPR dan pimpinan DPR menyampaikannya kepada pimpinan DPD.*
 - (3) ***Rancangan undang-undang yang berasal dari DPR berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah disampaikan Pimpinan DPR kepada Pimpinan DPD dan Presiden.***
5. Menyatakan Pasal 166 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:

Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden.

6. Menyatakan Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:

Rancangan undang-undang beserta naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden.

7. Menyatakan Pasal 170 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

8. Menyatakan Pasal 171 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:

(1) Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR dengan kegiatan:

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

- b. penyampaian dan penilaian DPD atas RUU hasil pembicaraan tingkat I;**
 - c. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan*
 - d. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang ditugasi.*
9. Menyatakan frasa “sebelum memasuki” Pasal 174 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai: “pada saat”.
10. Menyatakan Pasal 174 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai: “Pertimbangan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disampaikan secara tertulis melalui pimpinan DPR paling lama 50 (tiga puluh) hari sejak diterimanya surat pimpinan DPR, kecuali rancangan undang-undang tentang APBN disampaikan paling lambat 14 (empat belas) hari dan disampaikan dalam sidang paripurna sebelum persetujuan bersama antara DPR dan Presiden”.
11. Menyatakan Pasal 174 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

12. Menyatakan Pasal 224 ayat (5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
13. Menyatakan Pasal 238 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:
- (1) *Jenis sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 ayat (1) berupa:*
 - a. *teguran lisan;*
 - b. *teguran tertulis; dan/atau*
 - c. *diberhentikan dari pimpinan pada alat kelengkapan*
 - (2) *Setiap orang, kelompok, atau organisasi dapat mengajukan pengaduan kepada Mahkamah Kehormatan DPR dalam hal memiliki bukti yang cukup bahwa terdapat anggota DPR yang tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 81 dan/atau melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 236.*
14. Menyatakan Pasal 239 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:
- Anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:

- a. *tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;*
 - b. *melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPR;*
 - c. *dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;*
 - d. *diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
 - e. *tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD dan DPRD;*
 - f. *melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;*
 - g. *diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
 - h. *menjadi anggota partai politik lain; atau*
 - i. ***tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah.***
15. Menyatakan Pasal 245 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
16. Menyatakan Pasal 249 huruf b Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:

- a. ***DPD ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD, yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.***
- b. ***DPD ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.***

17. Menyatakan 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:

*Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD **memiliki kemandirian dalam** menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan **disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.***

18. Menyatakan Pasal 252 ayat (4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:

(4) *Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya yang disediakan secara bertahap oleh Pemerintah paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.*

19. Menyatakan Pasal 276 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:

(1) *DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang berdasarkan program legislasi nasional dan 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;”

20. Menyatakan Pasal 277 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang frasa “dengan tembusan” tidak dimaknai “dan”.

21. Menyatakan Pasal 281 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara

Republik Indonesia Nomor 5568) sepanjang kata “**pimpinan**” bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

22. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

atau

Apabila Mahkamah berpendapat lain mohon Putusan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang telah diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-19 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 75/DPD RI/IV/2013-2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Tata Tertib;
6. Bukti P-6 : Fotokopi kutipan buku Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, penulis Prof. Jumly Asshiddiqie, S.H., Penerbit Konstitusi Press Jakarta 2006;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Daftar Prolegnas Prioritas Tahun 2012 sumber <http://www.dpr.go.id/baleg/prolegnas/157/Daftar-Prolegnas-RUU-PrioritasTahun-Anggaran-2012;>

8. Bukti P-8 : Fotokopi Surat Dewan Perwakilan Rakyat Nomor LG/11228/DPR RI/X/2013, hal Penyampaian RUU tentang Perubahan UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MRR, DPR, DPD, dan DPRD, tanpa tanggal 29 Oktober 2013, yang ditujukan kepada Presiden Republik Indonesia;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 23/DPD RI/II/2013-2014 tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Dewan Perwakilan Daerah;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Surat Dewan Perwakilan Daerah Nomor HM.310/623/DPD RI/XII/2013, tanggal 24 Desember 2013, perihal Penyampaian Keputusan DPD RI yang ditujukan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Surat Dewan Perwakilan Daerah Nomor HM.310/29/DPD/I/2014, tanggal 23 Januari 2014, perihal Substansi RUU tentang DPD yang ditujukan Menteri Dalam Negeri Rakyat Republik Indonesia;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Surat Dewan Perwakilan Daerah Nomor HM.310/168/DPD/IV/2014, tanggal 2 April 2014, perihal Pembahasan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang ditujukan kepada Pimpinan DPR RI;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Surat Dewan Perwakilan Daerah Nomor HM.310/168/DPD/IV/2014, tanggal 2 April 2014, perihal Pembahasan RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang ditujukan kepada Presiden RI;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Surat Dewan Perwakilan Rakyat Nomor LG/04257/DPR RI/V/2014, perihal Pertemuan Konsultasi Pansus RUU tentang MD3 yang ditujukan kepada Pimpinan DPD RI;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Surat Dewan Perwakilan Daerah Nomor HM.310/345/DPD/VI/2014, tanggal 23 Juni 2014, perihal Penyampaian DIM RUU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang ditujukan kepada Pimpinan Panitia Khusus MD3 DPR RI;

16. Bukti P-16 : Fotokopi Surat Dewan Perwakilan Rakyat Nomor LG/06576/DPR RI/VII/2014, tanggal 17 Juli 2014, perihal Persetujuan DPR RI terhadap RUU tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang ditujukan kepada Presiden RI;
17. Bukti P-17 : Fotokopi tanda terima permohonan Uji Materiil Nomor 1289/PAN.MK/VIII/2014;
18. Bukti P-18 : Fotokopi memo kepada Kepala Bagian Panitia Khusus RUU MD3 DPR RI;
19. Bukti P-19 : Fotokopi Nota Dinas Nomor 167/PS.14/9/2014) Kepala Bagian Risalah Sekretariat Jenderal DPR RI tentang Penyampaian Dokumentasi Proses Pembahasan UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD;

Selain itu, Pemohon dalam persidangan tanggal 13 Oktober 2014, tanggal 21 Oktober 2014, dan tanggal 4 November 2014 mengajukan 8 (delapan) orang ahli, yakni Prof. Dr. Saldi Isra, S.H.,MPA., Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M., Prof. Dr. Yulindri, S.H., M.H., Dr. Maruarar Siahaan, S.H., Refly Harun, S.H., LL.M., Ronald Rifiandri, Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., dan Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H., yang memberikan keterangan di bawah sumpah/janji dalam persidangan tersebut dan/atau menyampaikan keterangan tertulis yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

1. PROF. DR. SALDI ISRA, S.H.,MPA

Sekiranya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden (baca, Pemerintah) memiliki komitmen dengan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 92/PUU-X/2012, ahli dan para ahli yang lain serta Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak perlu hadir kembali dalam persidangan yang mulia ini. Namun karena DPR dan Presiden tidak menghormati Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, kami kembali bersua dengan Majelis Hakim yang mulia. Karena itu, saya hadir di mimbar ini tak hanya sebatas memperjuangkan eksistensi DPD dalam proses legislasi, tak juga sebatas memperjuangkan penguatan lembaga yang secara langsung mewakili kepentingan daerah, tetapi juga memperjuangkan menghidupkan kembali putusan Mahkamah

(dalam hal ini Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012) yang telah diabaikan dan dianggap tidak memiliki kekuatan mengikat oleh DPR dan Presiden. Bagi ahli sebagian substansi UU Nomor 17/2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak saja mengabaikan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tetapi juga melecehkan salah satu substansi pokok UUD 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa putusan MK bersifat final. Bagi saya, ketika DPR dan Presiden mengabaikan putusan MK, mereka secara nyata melecehkan substansi Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final... Sebagai salah seorang yang mendalami hukum tata negara, saya benar-benar khawatir dengan munculnya sejumlah kecenderungan yang secara langsung mengabaikan putusan Mahkamah ini. Sekiranya masalah ini tidak disikapi dengan tepat, pengalaman yang terjadi dengan UU 17/2014 akan kembali terulang. Atau, jangan-jangan kejadian ini hanya merupakan puncak gunung es serangkaian pengabaian lain yang telah pula dilakukan sebelumnya.

Bila dibaca secara tepat semangat dan substansi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, hampir dapat dipastikan, anggota DPD memiliki kesempatan luas mengoptimalkan peran mereka sebagai representasi kepentingan daerah dalam proses pembentukan Undang-Undang. Paling tidak, optimalisasi fungsi legislasi DPD terkait dengan wewenang dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945;

Tidak hanya sebatas meneguhkan peranan DPD dalam proses legislasi, putusan MK tersebut juga mendudukan kembali bagaimana fungsi legislasi sesungguhnya berlangsung sesuai dengan kehendak UUD 1945 setelah perubahan. Secara sederhana, sekiranya putusan MK dimaknai secara benar, fungsi legislasi akan hadir dan berlangsung dalam paradigma baru: yaitu relasi DPR-DPD-Presiden akan berlangsung secara efektif;

Sebagai penafsir konstitusi, Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 telah mengembalikan makna hakiki fungsi legislasi dalam UUD 1945. Tentu saja, bagi kalangan yang tidak menerima putusan ini akan dengan mudah menilai bahwa MK kebablasan dalam mengabulkan permohonan DPD. Namun dari sudut teoretik, MK dapat memberikan tafsir atas wewenang legislasi DPD. Dalam hal ini, KC Wheare dalam "*Modern Constitutions*" (1975), perubahan konstitusi dilakukan melalui penafsiran kuasa judisial (*judicial interpretation*).

Dengan cara ini, teks konstitusi tidak mengalami perubahan, namun hakim memberikan tafsir baru;

Dikaitkan dengan putusan, penafsiran MK hanya memperjelas fungsi legislasi DPD pada frasa "dapat mengajukan" dan "ikut membahas" tersebut. Tidak hanya menjernihkan, putusan MK mengembalikan fungsi legislasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D UUD 1945. Karena akan mengubah pola yang telah berlangsung selama ini, banyak pihak berpendapat putusan MK akan menghadirkan paradigma baru, yaitu keterlibatan/ketersambungan tiga institusi, yaitu DPR, DPD, dan Presiden. Dengan demikian, pelaksanaan fungsi legislasi akan menghadirkan praktik tripartit;

Di dalam batas kewenangan legislasi Pasal 22D UUD 1945, praktik tripartit dimulai dengan meniscayakan peran DPD sejak penyusunan prolegnas. Selama tidak diberi peran yang sama dengan DPR dan Presiden, sulit bagi DPD mengoptimalkan peran mengusulkan rancangan Undang-Undang yang terkait dengan hubungan pusat dan daerah. Bagaimanapun, prolegnas akan memengaruhi inisiatif pengajuan rancangan Undang-Undang. Mengabaikan peran DPD menyusun prolegnas, sama saja dengan mempersempit kesempatan DPD untuk memperjuangkan aspirasi daerah dalam proses pembentukan undang-undang;

Namun upaya mengembalikan kepada makna pembentukan Undang-Undang sesuai dengan maksud UUD 1945 dapat dilacak dari relasi DPR-DPD-Presiden dalam pembahasan rancang Undang-Undang. Dalam putusan MK, mekanisme legislasi baru dalam pembahasan rancangan Undang-Undang dilakukan oleh ketiga lembaga tersebut. Sejauh kewenangan dalam Pasal 22D UUD 1945, pembahasan yang dilakukan DPR-DPD-Presiden baru dapat dimulai jika rancangan Undang-Undang telah selesai di internal masing-masing lembaga;

Dalam posisi demikian, pembahasan semua rancangan Undang-Undang yang terkait wewenang DPD dalam Pasal 22D UUD 1945 tidak akan ada lagi pembahasan antara DPD dan Presiden dengan fraksi-fraksi DPR. Dengan putusan MK, pembahasan yang masih melibatkan fraksi-fraksi DPR akan menjadi sebuah proses yang inkonstitusional. Artinya, menggunakan pola ini, pembahasan rancangan Undang-Undang di luar Pasal 22D UUD 1945 yang hanya dalam wewenang DPR dan Presiden, mestinya dimulai dengan

paradigma baru pula, yaitu pola bipartit;

Mengapa Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dapat dikatakan menghadirkan paradigma baru legislasi? Salah satu alasannya, putusan bersejarah itu beranjak dari kerangka teori yang sangat kokoh dan kepentingan nasional yang lebih luas. Secara teoretis, Lord Bryce berpendapat, *second chamber* memiliki empat fungsi utama, yaitu *revision of legislation, initiation of noncontroversial bills, delaying legislation of fundamental constitutional importance so as 'to enable the opinion of the nation to be adequately expressed upon it', dan public debate* (dalam Purnomowati, 2005). Tujuan pandangan ini, dengan adanya *second chamber*, monopoli proses legislasi oleh satu kamar dapat dihindari;

Alasan pentingnya kamar kedua di lembaga legislatif menimbulkan perdebatan pula terutama relasi antarkamar di lembaga perwakilan. Karena itu, Giovanni Sartori (1997), membagi model bikameral menjadi tiga model, yaitu: (1) *asymmetric bicameralism/weak bicameralism/soft bicameralism*, yaitu dalam hal kekuatan salah satu kamar lebih dominan terhadap kamar yang lainnya; (2) *symmetric bicameralism atau strong bicameralism*, yaitu apabila kekuatan antara kamar nyaris sama kuat; dan (3) *perfect bicameralism* yaitu apabila kekuatan antara kedua kamar betul-betul seimbang;

Terkait dengan tiga model bikameral yang dikemukakan Sartori, Denny Indrayana (2005) berpandangan, *weak bicameralism* baiknya dihindari karena akan menghilangkan tujuan dibentuknya bikameral itu sendiri, yaitu sifat saling kontrol antar-kamar. Bagaimanapun, dominasi salah satu kamar menyebabkan *weak bicameralism* hanya menjadi bentuk lain dari sistem *parlemen unicameral*. Sementara itu, di sisi lain, *perfect bicameralism* bukan pula menjadi pilihan ideal karena wewenang yang terlalu imbang di antara Majelis Rendah dan Majelis Tinggi, yang seakan-akan bertujuan melancarkan fungsi kontrol antarkamar parlemen, berpotensi menyebabkan kebuntuan tugas-tugas parlemen. Karena itu, pilihannya adalah sistem *strong bicameralism*;

Berbeda dengan Sartori, hubungan antar-kamar terutama yang bersifat kuat atau lemah (*strong versus weak bicameralism*) bagi Arend Lijphart (1999) ditentukan oleh tiga aspek. Pertama, *the first important aspect is the formal constitutional power that the two chambers have*. Dalam aspek ini, kata Lijphart, pola umum yang terjadi, kamar kedua cenderung merupakan

subordinat kamar pertama. Misalnya, dalam proses legislasi, *negative veto* kamar kedua kerap kali :diabaikan oleh kamar pertama;

Kedua, *the actual political importance of second chambers depends not only on their formal power but also their method of selection*. Mengelaborasi soal ini, menurut Lijphart, semua kamar pertama dipilih secara langsung sementara sebagian besar kamar kedua tidak dipilih secara langsung. Karena perbedaan ini, kamar yang tak dipilih secara langsung akan mengalami *lack the democratic legitimacy*. Sebaliknya, pemilihan secara langsung kamar kedua dapat menjadi kompensasi guna meningkatkan kekuasaan karena pembatasan yang dilakukan. Karena legitimasi yang didapat dengan cara pemilihan, sistem bikameral diklasifikasikan menjadi *symmetrical* atau *asymmetrical*. Dalam pandangan Lijphart, *symmetrical chambers are those with equal or only moderatly unequal constitu-tional powers and democratic legitimacy. Asymmetrical chambers are highly unequal in these respect"*.

Ketiga, *the crucial difference between the two chambers of bicameral legislature is that second chambers may be elected by different methods or designed so as to overrepresent certain minorities*. Dalam hal ini, tambah Lijphart, perbedaan komposisi kamar disebut bikameral *incongruent*. Contoh paling nyata terjadi pada kamar kedua digunakan pada kamar federal untuk mewakili unit-unit komponen yang lebih kecil dalam federasi.

Memang ada perdebatan, pada sebagian negara unitaris, masalah yang seringkali dikemukakan sebagai penolakan atas sistem bikameral, karena model ini lebih merupakan bawaan negara dengan bentuk federal. Namun demikian, pandangan ini amat lemah karena banyak negara yang berpola hubungan unitari memilih model lembaga perwakilan bikameral. Merujuk hasil penelitian *Institute for Democracy and Electoral Assistants* (lihat Moh Mahfud MD, 2008) adalah benar semua negara federal memilih sistem bikameral, tetapi setengah dari seluruh negara yang berbentuk unitari ternyata menganut sistem bikameral. Misalnya, negara kesatuan seperti Jepang, Filipina, dan Inggris lebih memilih model/pola lembaga perwakilan dua kamar;

Selain itu, soal teknis legislasi, dikemukakan pula bahwa model bikameral kurang efisien dalam proses legislasi. Karena harus melalui dua kamar, banyak anggapan bahwa sistem bikameral akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan Undang-Undang. Sejak awal memang

banyak yang mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua sistem kamar tersebut di atas dibanding dengan "ongkos yang harus dibayar" dalam bentuk kecepatan proses legislasi. Apalagi, gejala ini bukan merupakan masalah yang aneh dalam proses legislasi. Contoh dalam hubungan antarkamar di Amerika Serikat, praktik yang kerap terjadi apa yang disebut dengan filibuster. Sebagaimana dipaparkan Gina Misiroglu (2003), the word "*filibuster*" is an informal term for any attempt to block or delay Senate action on a bill or other matter by debating it at length, by offering numerous procedural motions, or by any other delaying or obstructive actions;

Untuk mengatasi persoalan ini, negara-negara yang menerapkan sistem kamar ganda memiliki caranya masing-masing. Misalnya memberi batas waktu maksimal untuk menyelesaikan sebuah rancangan Undang-Undang. Di Inggris, misalnya, *House of Lord* diberi batas waktu maksimal untuk menunda sebuah rancangan Undang-Undang yang telah disetujui *House of Commons* sebelum mendapat pengesahan Ratu. Batas waktu tersebut, maksimal satu bulan untuk menunda RUU APBN dan maksimal satu tahun untuk RUU yang lain. Secara teknis, membuat *conference committee* guna menyelesaikan perbedaan yang ada antar-kamar (Isra dan Zainal, 2008);

Yang pasti, sekiranya dikelola dengan baik, model dua kamar akan lebih produktif karena segala tugas dan wewenang dapat dilakukan kedua sehingga fungsi-fungsi konstitusional kedua lembaga dapat dioptimalkan. Karenanya, Jimly Asshiddiqie (1996) mengemukakan, dengan adanya dua kamar akan amat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan pengawasan dapat diperiksa dengan proses berlapis (*double-check*). Keunggulan dari sistem *double check* ini semakin terasa apabila *upper house* yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan undang-undang memiliki keanggotaan yang berbeda dengan komposisinya berbeda dari *lower house*;

Melacak perdebatan dalam proses perubahan UUD 1945, terutama terkait dengan kehadiran DPD, secara sederhana dapat dikatakan, pengubah konstitusi secara nyata menghendaki adanya kamar kedua selain DPR. Penolakan bahwa model yang dihasilkan dalam perubahan UUD 1945 bukan merupakan lembaga legislatif bercorak bikameral lebih banyak hadir sebagai argumentasi yang muncul paska perubahan. Bahkan, apabila dilacak secara

cermat risalah perubahan UUD 1945 sejumlah kekuatan politik di MPR saat itu hadir dengan gagasan model legislasi yang dipraktikkan di AS, menawarkan model bikameral dengan adanya hak veto Presiden. Namun, apapun basis argumentasi perdebatan itu, menjadi tidak terbantahkan bahwa lembaga legislatif yang dihasilkan selama perubahan UUD 1945 bukan lagi lembaga legislatif berkamar tunggal (*unicameral*);

Merujuk hasil perubahan, Pasal 22D UUD 1945 memberikan wewenang yang jauh lebih terbatas kepada DPD apabila dibandingkan dengan wewenang DPR. Karena desain itu, hubungan DPR dan DPD tidak mungkin menciptakan pola relasi antarkamar yang dapat saling mengecek satu sama lainnya. Apalagi Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 secara tegas menyatakan bahwa fungsi legislasi hanya dimiliki DPR. Dengan tidak adanya pengaturan yang menyatakan DPD memiliki fungsi legislasi, Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 memunculkan DPR *heavy* atas DPD dalam pembentukan Undang-Undang. Karenanya, banyak pendapat mengatakan kehadiran Pasal 20A ayat (1) 1945 memberi garis demarkasi yang amat tegas bahwa kekuasaan membuat Undang-Undang menjadi monopoli DPR;

Berdasarkan norma Pasal 22D UUD 1945 dan ditambah dengan sulitnya menjadi anggota DPD, Stephen Sherlock (2005) memberikan penilaian menarik. Bagi peneliti Australian National University ini, DPD merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*). Kombinasi ini, tambah Sherlock, merupakan contoh yang tidak lazim dalam praktik sistem bikameral manapun di dunia;

Secara historis, Pasal 20A ayat (1) dan ketentuan lainnya yang terkait dengan fungsi legislasi DPR hadir lebih dulu dibandingkan Pasal 22D UUD 1945. Artinya, Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 telah disepakati dan disahkan lebih dulu sebelum pembahasan, persetujuan, dan pengesahan Pasal 22D UUD 1945. Dengan rentang waktu itu, menjadi tidak mungkin lagi menambahkan rumusan baru bahwa DPD juga memiliki fungsi-fungsi sebagaimana termaktub dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945. Apalagi, selama pembahasan menjadi "kesepakatan" bersama antara anggota MPR untuk tak

lagi mengubah/merevisi substansi yang dihasikan pada perubahan sebelumnya;

Namun apabila dibaca dengan cermat, ketentuan Pasal 22D UUD 1945 memberikan fungsi yang sama juga kepada DPD. Paling tidak, fungsi tersebut dapat ditelusuri dari frasa berikut, (1) "DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang", (2) "DPD ikut membahas rancangan undang-undang", (3) "DPD dapat melakukan pengawasan", dan (4) "DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN". Artinya, sekiranya ada keinginan politik (*political will*) memberikan peran untuk membangun *checks and balances* dengan DPR, Pasal 22D UUD 1945 memberi ruang yang cukup kuat bagi DPD sehingga peran lembaga ini benar-benar hadir sebagai representasi kepentingan daerah dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional;

Sebetulnya, berkaca pada praktik sejumlah negara, ketimpangan fungsi legislasi antarkamar di lembaga perwakilan bukan sesuatu yang baru. Namun, ketimpangan itu selalu diupayakan dengan memberikan "kompensasi" kepada kamar lain yang lebih lemah. Pada model lembaga perwakilan rakyat bikameral, jika tidak berhak mengajukan rancangan Undang-Undang, Majelis Tinggi diberi hak konstitusional guna mengubah, mempertimbangkan, atau menolak sebuah rancangan Undang-Undang yang berasal dari Majelis Rendah. Jika hak itu juga tidak ada, Majelis Tinggi diberi hak menunda pengesahan Undang-Undang yang berasal Majelis Rendah. Terkait dengan hal ini, Menurut Kevin Evans (2002), jika konstitusi tidak memberi hak untuk mengubah dan menolak rancangan Undang-Undang, dalam fungsi legislasi, menunda pengesahan sering menjadi satu-satunya kekuatan dari Majelis Tinggi. Sebagai bentuk mekanisme *checks and balances*, penundaan itu dimaksudkan untuk memberikan kesempatan bagi Majelis Tinggi untuk mengoreksi rancangan Undang-Undang yang telah disetujui Majelis Rendah;

Praktik fungsi legislasi yang berlangsung selama ini, menempatkan DPD benar-benar menjadi sub-ordinat DPR. Misalnya, dengan mengemukakan satu contoh saja, wewenang konstitusional DPD dalam "mengajukan rancangan undang-undang" sebagaimana termaktub dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 kerap diposisikan sejajar (bahkan boleh jadi lebih rendah) dengan "usul rancangan undang-undang yang disampaikan anggota DPR". Padahal, UUD 1945 memberikan konstruksi yang berbeda,

bagi DPD rancangan Undang-Undang, sementara bagi anggota DPD adalah usul rancangan Undang-Undang. Lalu, alas konstitusional apakah yang dipakai untuk mempersamakan (bahkan boleh jadi lebih rendah) mempersamakan antara "rancangan undang-undang" dari DPD dengan "usul rancangan undang-undang" dari anggota DPR?

Sebetulnya, masih banyak contoh lain yang dapat dikemukakan betapa di tingkat pengaturan di bawah UUD 1945 terdapat pengebirian secara sistematis terhadap fungsi legislasi DPD. Pengebirian tersebut terasa makin parah apabila ditambah dengan praktik legislasi yang terjadi dalam hubungan antara DPR dan DPD. Penyebab mendasar dan utama hal tersebut, tidak adanya penafsiran yang obyektif terhadap fungsi legislasi DPD. Kalaupun diturunkan ke tingkat undang-undang, sejumlah undang-undang yang ada dan pernah ada tidak memiliki keinginan menjadikan DPD sebagai lembaga legislatif, terutama memberi fungsi legislasi sebagai salah satu kamar di lembaga legislatif yang dihasilkan dari perubahan UUD 1945. Dalam konteks itu, Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 menjadi tonggak penting dalam penataan legislasi. Sayang sekali, gagasan tersebut kandas dengan UU 17/2014;

Konstruksi hukum Pasal 22D UUD 1945 adalah fakta konstitusional yang tidak terbantahkan. Begitu pula, hadirnya DPD sebagai salah satu kamar di lembaga perwakilan rakyat Indonesia menjadi fakta yang tidak terbantahkan pula. Pokok soal sekarang, bagaimana memberikan pemaknaan yang tepat atas kewenangan DPD sehingga kehadirannya tidak menjadi sebuah lembaga yang berada pada posisi antara ada dan tiada. Setidaknya, kehadirannya dapat dirasakan terutama dalam fungsi legislasi sebagaimana termaktub dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2), yaitu: peran signifikan dalam 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 juga rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Karena desain Pasal 22D UUD 1945, adalah tidak mungkin pula

memberi kewenangan lebih luas kepada DPD untuk semua kategori rancangan Undang-Undang. Barangkali, perluasan untuk semua kategori itu hanya dapat dilakukan dengan melakukan Perubahan Kelima UUD 1945. Dengan batasan yang dipandu dalam Pasal 22D UUD 1945 itu, desain legislasi ke depan harusnya diupayakan memberikan tafsir yang tepat merujuk dengan wewenang legislasi DPD. Dengan memberikan tafsir yang tepat, wewenang DPD tidak hanya sebatas mengajukan dan ikut membahas sebagaimana peran yang dilakukan oleh DPR dan Presiden. Bahkan, apabila MK mau memberikan tafsir yang lebih progresif, apabila makna persetujuan dinilai sebagai konsekwensi dari pembahasan bersama, tidak keliru apabila DPD dilibatkan dalam proses pembentukan Undang-Undang sampai pada proses persetujuan bersama;

Secara teoretik dan praktik, pemaknaan baru seperti yang dikemukakan oleh KC Wheare (2005) adalah sebagai bentuk perubahan konstitusi tanpa mengubah teks, namun aplikasinya yang berubah. Dinukilkan lebih jauh oleh Wheare, perubahan melalui penafsiran hakim, di mana hakim tidak melakukan perubahan secara textual pada *original intent* suatu konstitusi, melainkan melalui penafsiran yang mengubah makna pasal-pasal (*textual meaning*) dari konstitusi tersebut. Pola ini terinspirasi dari kasus Marbury berhadapan dengan Madison pada The Supreme Court AS (1803). Bahkan sejauh ini, dalam praktik Mahkamah Konstitusi pun telah acapkali memberikan tafsir baru atas norma UUD 1945. Misalnya, syarat *presidential threshold* dalam proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden;

Memberikan pemaknaan baru yang lebih progresif terhadap DPD dalam proses legislasi sangat berpotensi menjawab keprihatinan kita terhadap produk legislasi yang kian hari kian menurun kualitasnya. Tidak hanya kualitas, secara kuantitas, jumlah Undang-Undang yang dihasilkan DPR (dan pemerintah) juga kian menurun;

Sementara itu, jika ada keraguan bahwa proses legislasi yang melibatkan dua kamar (DPR dan DPD) serta ditambah dengan pemerintah akan menjadikan proses tidak efisien, tidak perlu menjadi kekhawatiran berlebihan. Selain bisa dirancang desain yang menghentikan upaya menunda-nunda (filibuster di AS), proses pembahasan yang dipraktikan di DPR saat ini harus diperbaiki. Sejauh ini, perlambatan proses legislasi lebih pada ketiadaan

proses pembahasan yang efisien. Dalam konteks itu, tujuan permohonan yang diajukan DPD sangat sederhana, MK dengan segala kewenangan yang ada mengembalikan lagi semamngt pembaruan legislasi dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012;

2. DR. ZAINAL ARIFIN MOCHTAR, S.H., LL.M

Dalam konsep negara hukum, kualitas pembuatan aturan menjadi salah satu sorotan yang paling penting. Dalam konsep *principium individionis* yang digagas oleh Hans Kelsen dalam *General Theory of Law and State*, negara dapat dipostulasikan sebagai sebuah realitas sosial yang fundamental jika dia memiliki esensi tatanan hukum nasional yang baik. Artinya eksistensi negara punya keterkaitan erat dengan aturan hukum yang terbangun di dalamnya. Edward Doneland mengatakan bahwa kualitas legislasi punya keterkaitan dengan kemampuan membangun kepastian hukum dan menutup kemungkinan implementasi buruk yang akan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tertib tatanan hukum nasional. Akan tetapi, kualitas legislasi tentu sangat ditentukan oleh begitu banyak faktor dan salah satu faktor yang sangat menentukan tentu saja adalah kualitas lembaga parlemen itu sendiri. Lembaga parlemen dua kamar atau bikameral yang sehat ditentukan oleh pola relasi yang relatif seimbang antar kamar pertama dan kamar kedua;

Hubungan yang kuat antar keduanya, tentu akan menguatkan proses legislasi. Dalam pandangan Jimly Asshiddiqie, dengan adanya dua majelis di satu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan pengawasannya dapat diperiksa secara dua kali. Bahkan meminjam istilah James Rogers mengatakan bahwa kamar kedua seringkali dapat dianggap menjadi pelaku *judicial review* sesungguhnya bagi kualitas legislasi oleh kamar pertama;

Faktor inilah yang hilang dalam konsep parlemen dua kamar kita saat ini dan inilah yang seringkali memberikan efek buruk yang sangat kuat pada kualitas legislasi di Indonesia. Oleh karenanya, hadirilah potensi maupun fakta keberadaan praktik-praktik koruptif dalam proses legislasi di Indonesia. Konsep yang diusung oleh model parlemen kita yang dua kamar (*bikameralisme*) adalah konsep representasi politik dan representasi ruang. DPR mewakili partai politik, sedangkan DPD merepresentasikan perorangan yang berbasis di daerah. Namun dalam proses legislasi, Undang-Undang MD3 telah memposisikan DPR menjadi kamar

utama, sedangkan DPD menjadi kamar kecil. Keduanya sangat tidak berimbang. DPD menjadi lembaga perwakilan di sistem dua kamar, tetapi tidak memiliki kewenangan legislasi yang berarti;

Struktur dan konstruksi ini sudah bermasalah sejak awal karena yang dihasilkan adalah menggunakan istilah parlemen asimetrik dalam hal sistem pemilihan jumlah anggota wewenang masing-masing kamar, mekanisme pengambilan keputusan dan hubungan interkameral pada umumnya, termasuk menempatkan DPD menjadi pihak minoritas dan terpinggirkan dalam proses legislasi. Akibatnya kelembagaan keterwakilan wilayah atau *special representation* yang seharusnya hadir dalam setiap Undang-Undang, baik pada tingkat konstitusi maupun legislasi, tidak dengan sendirinya dapat meningkatkan watak keterwakilan daerah, malah yang terlihat adalah meningkatnya watak keterwakilan kepentingan politik. Padahal jamak kita ketahui, James Medison yang menjadi salah seorang creator penyusunan konstitusi Amerika, mempercayai keperluan adanya dua kamar ini untuk berisi orang-orang yang independen yang akan menjadi penyeimbang satu sama lain;

Oleh karena secara teori menurut James Medison, representasi rakyat kebanyakan (*common people*) itu harus direpresentasikan atau digabung dengan secara *check and balances* dengan senat yang merupakan representasi orang-orang yang mapan. Di sinilah salah satu petaka legislasi bermuara. Model kamar yang tidak seimbang ini menjadikan DPR dapat bertindak sesuka hati, setengah hati, tidak berhati-hati, ataupun bahkan tanpa hati dalam proses legislasi karena praktis dalam proses legislasi prapengesahan oleh Presiden, DPR tidak mendapatkan penjagaan yang berarti. DPR tanpa *check and balances* secara intraparlemen;

Sesungguhnya mutu legislasi dapat diperbaiki melalui *check and balances* dengan kamar kedua, konspenya adalah *two eyes better than one eye*. Melalui mekanisme *check and balances* intraparlemen, diharapkan ada pengawasan substantif atas pelaksanaan kewenangan DPR oleh DPD. Model representasi ruang ala DPD juga meniscayakan adanya keterlibatan representasi lain selain representasi politik yang diusung oleh DPR. Artinya, selain mengecil karena keterlibatan lebih banyak hanya representasi politik, Undang-Undang yang diusung juga seringkali kehilangan penjagaan oleh kamar kedua, padahal kedua hal tersebut merupakan aspek yang penting dalam konsep legislasi yang melibatkan

dua kamar;

Konsep perwakilan dalam model legislasi yang mengecil karena hanya melibatkan lebih banyak partai politik dibanding representator daerah itu membuat legislasi menjadi makin menurun, padahal mafhum kita ketahui bahwa model rekrutmen partai politik lebih banyak menegakkan oligarki partai dibanding demokrasi partai. Karenanya, orang-orang yang terpilih belum tentu orang-orang yang benar-benar diinginkan oleh rakyat, tetapi lebih banyak merupakan orang-orang yang menduduki jabatan penting dalam organisasi partai ataupun orang-orang yang disenangi oleh elit partai ataupun orang-orang yang punya akses ke media dan sumber-sumber uang;

Model parlemen yang memberikan model keterwakilan sangat kecil ini, diimbuhi dengan adanya sosok-sosok koruptif dan manipulatif semakin menepikan keterwakilan rakyat dalam proses legislasi. Ada dua hal biasanya jenis legislasi koruptif itu, pertama legislasi yang menjadi bagian dari penyuaipan politik (political bribery), memberikan makna tersendiri terhadap Undang-Undang yang dibuat. Pesanan, titipan, dan permintaan mengiringi uang yang disetorkan kepada sosok nakal anggota DPR, telah membuat Undang-Undang seringkali menjadi cacat. Sekadar mengingatkan, Undang-Undang Bank Indonesia yang diiringi ... yang dibuat mengiringi sejumlah dana melalui aliran dana Bank Indonesia yang sudah diputuskan oleh Pengadilan Tipikor, memperlihatkan potret buruk legislasi koruptif. Uang memberikan pengaruh besar terhadap proses legislasi, inilah yang menyeret beberapa nama anggota DPR periode lama maupun periode yang dekat-dekat ini yang ditengarai terlibat dan menerima aliran dana demi pembuatan Undang-Undang yang lebih ramah pada pemesannya;

Kedua yang lebih berbahaya lagi adalah dampak dari ramainya pengungkapan para anggota DPR yang terseret dari praktik koruptif dan penegakan hukum lainnya, maka model kedua dari legislasi koruptif seringkali berjalan yaitu memperlambat dan menghambat proses Undang-Undang untuk penegakan hukum dan agenda hukum antikorupsi serta penguatan demokrasi. DPR yang terlibat tindakan koruptif, tentunya menjadi gampang untuk membuat Undang-Undang yang menguatkan agenda penegakan hukum dan pemberantasan korupsi. Penguatan hukum antikorupsi hanya akan membahayakan dirinya sebagai anggota DPR nakal yang bermain-main dengan uang panas tersebut. Karenanya, mereka kemudian melakukan berbagai upaya

untuk menghambat proses Undang-Undang Penegakan Hukum dan Pemberantasan Korupsi, bahkan bisa jadi membuat Undang-Undang yang memiliki daya gedor yang rendah terhadap penegakan hukum dan khususnya penegakan hukum antikorupsi;

Hal yang menarik dapat dilihat dari aturan Undang-Undang MD3 soal Mahkamah Kehormatan Dewan. Meskipun dapat dianggap sebagai sebuah terobosan menarik melihat proses persidangan atas pelanggaran etik, tetapi kewenangannya juga berkembang menjadi birokratisasi penegakan hukum, dimana pemanggilan dan permintaan keterangan terhadap anggota dewan yang diduga melakukan tindak pidana, harus mendapatkan persetujuan dari Mahkamah Kehormatan Dewan. Misalnya di Pasal 245 ayat (1) Undang-Undang MD3, artinya hal ini akan menciptakan birokratisasi yang lebih rumit bagi proses penegakan hukum terhadap anggota dewan yang melakukan pelanggaran pidana;

Jikalaupun ini dianggap terobosan untuk menjaga marwah dan martabat anggota parlemen, maka tentu menjadi sangat mengherankan oleh karena mengapa hanya disematkan kepada DPR soal adanya Mahkamah Kehormatan Dewan ini, tetapi tidak dibentuk pada pola yang sama terhadap DPD, sehingga mudah menduga bahwa Mahkamah Kehormatan Dewan ini tidak ada kaitannya dengan penjagaan marwah dan martabat DPR kecuali untuk memperpanjang birokratisasi penegakan hukum bagi anggota DPR;

Begitu pula dengan Undang-Undang yang dapat menyokong demokrasi dengan peran serta publik yang lebih kuat, sangat mungkin mengancam peran partai politik, sehingga diupayakan untuk membangun dengan bangunan demokrasi yang lebih dekat dengan elit dibanding dekat dengan daulat rakyat. Buruk Undang-Undang MD3 dan Undang-Undang Pilkada yang diributkan beberapa waktu lalu adalah contoh yang paling utama untuk melihat hal ini;

Relasi antar-DPR dan DPD yang lebih baik juga seharusnya dibuat dalam kerangka melihat dan memperbandingkan derajat keterwakilan DPR dan DPD, mencermati pengaturan dan yang ada dalam Undang-Undang Dasar 1945, serta pelaksanaan kewenangan DPD oleh Undang-Undang pelaksananya, *Stephen Sherlock* memberikan penilaian yang cukup menarik bahwa *DPD is quite unusual example of a chamber second chamber because it represents an odd combination of limited powers and high legitimacy;*

Apa yang dikatakan *Stephen Sherlock* sesungguhnya adalah DPD

Indonesia adalah perbandingan yang sangat aneh yang tidak pernah dia temukan belahan dunia manapun, dimana DPD adalah percampuran antara tingginya legitimasi publik karena dipilih secara langsung dengan rendahnya kualitas kewenangan. Ini yang disebut oleh Stephen Sherlock bahwa dia tidak menemukan di belahan dunia manapun jenis DPD yang mencampurkan antara derajat keterwakilan yang sangat tinggi atau legitimasi keterpilihan yang sangat tinggi dengan kewenangan yang sangat rendah;

Mahkamah Konstitusi sesungguhnya telah memberikan garis besar pemberdayaan dan penguatan fungsi-fungsi DPD dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012. Dilihat relasi DPR dan DPD bukanlah sub ordinat DPR, sehingga pelibatan pembahasan bersama adalah pembahasan yang komprehensif secara bermodel pembahasan tiga pihak secara keseluruhan walaupun tidak sampai pada tahapan persetujuan. Menurut putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menempatkan keterlibatan presiden dan DPR. Begitu juga keterlibatan DPD dalam proses legislasi nasional yang harusnya melibatkan secara program yang terencana maupun yang di luar prolegnas. Akan tetapi Undang-Undang MD3 telah mereduksi putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dan melanggengkan kembali proses yang tidak berimbang antara DPRD dan DPD, sehingga proses tak berimbang ini akan terus melanggengkan proses legislatif koruptif karena tidak adanya proses pengawasan yang berarti, bersifat intraparlemen, dan karenanya menarik untuk melihat dalam kerangka tindakan DPR ini merupakan perbuatan melawan hukum. Produk hukum tentu saja dapat dimaknai tiga hal, *regeling*, *beschikking*, dan vonis. Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai vonis, apalagi Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir konstitusi, dianggap mengikat dan harus dijalankan sebagai bagian dari proses putusan MK, maka tentunya tindakan DPR dan pemerintah yang telah melakukan pembangkangan yang nyata terhadap konsep negara hukum yaitu yang memberikan kepada MK kewenangan untuk membangun koridor yang seharusnya dipegang oleh lembaga negara lain sebagai bagian dari tertib hukum dalam konsep negara hukum;

Atas keseluruhan hal yang dinyatakan di atas, maka ahli perlu menegaskan beberapa hal, yaitu:

1. Secara teoretis memang sangat diperlukan adanya penguatan DPD, khususnya untuk kemudian mereduksi pasal-pasal dalam Undang-Undang MD3 yang telah menepikan penguatan DPD tersebut;

2. Adanya praktik buruk kualitas legislasi yang memang dapat dikaitkan dengan tidak berfungsinya kontrol dua kamar dalam model parlemen bikameral, termasuk adanya upaya untuk menghambat penegakan hukum melalui Undang-Undang MD3;
3. Perlu untuk melihat adanya kemungkinan mengkaji soal perbuatan melawan hukum yang telah dilakukan oleh DPR dan pemerintah dengan menegasikan putusan MK yang sudah lewat untuk hal-hal yang kemudian dimohonkan kembali oleh DPD;

3. PROF. DR. YULIANDRI, S.H., M.H

Dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan negara di bidang legislasi, masalah tata cara atau prosedur terkadang dinilai sebagai sesuatu yang "tidak penting-penting amat" atau cenderung diabaikan. Sebagian penyelenggara negara dipengaruhi oleh pola pikir seperti: "kan cuma tata cara, yang penting hasilnya tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Sepanjang substansi dinilai "tidak bermasalah", soal tata cara dianggap selesai dan tidak perlu dipersoalkan. Seakan masalah formal dalam pembentukan Undang-Undang dianggap sebagai sesuatu yang sepele;

Apabila cara berpikir seperti itu yang digunakan, tentunya segala sesuatu menyangkut tata cara pembentukan Undang-Undang tidak perlu diatur lagi. Pasal 22A UUD 1945 tidak perlu lagi memberikan delegasi kepada Undang-Undang untuk mengatur tata cara pembentukan Undang-Undang. Cukuplah Undang-undang itu dinilai secara substansi saja tanpa harus dilihat dan diperiksa lagi apakah prosedur pembentukannya telah atau belum sesuai dengan apa yang diatur di dalam undang-undang tentang pembentukan Undang-Undang;

Nyatanya, UUD 1945 sebagai konstitusi negara melalui Pasal 22A menganggap penting untuk mengatur tata cara pembentukan Undang-Undang, di mana pengaturan tata cara tersebut didelegasikan kepada Undang-Undang untuk mengaturnya. Dengan demikian, tata cara pembentukan Undang-Undang bukanlah sesuatu yang keberadaannya sama saja antara ada dan tiada, melainkan kehadirannya memiliki urgensi konstitusional. Oleh karena itu, mengikuti tata cara pembentukan Undang-Undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan (yang pembentukannya diamanatkan UUD 1945) menjadi sebuah kewajiban yang mesti dipatuhi oleh pembentuk Undang-Undang;

Berangkat dari urgensi konstitusional menaati tata cara pembentukan undang-undang, tentunya sebuah Undang-Undang yang pembentukannya tidak mengikuti tata cara pembentukan Undang-Undang tidak dapat dikatakan konstitusional. Setidak-tidaknya penilaian atas konstitusionalitas substansi sebuah Undang-Undang baru dapat dilakukan apabila pertanyaan terkait konstitusionalitas tata cara pembentukannya dijawab terlebih dahulu. Artinya, penilaian terhadap konstitusionalitas sebuah Undang-Undang haruslah didahului dengan penilaian tentang konstitusionalitas pembentukannya. Sebab, bagaimana mungkin substansi sebuah Undang-Undang dapat dikatakan konstitusional sementara tata cara pembentukannya tidak mengikuti tata cara yang dimandatkan UUD 1945 yang diturunkan melalui UU Nomor 12 Tahun 2011 ?

Kepatuhan terhadap tata cara pembentukan Undang-Undang juga dapat didekati dari penerapan konsep negara hukum Indonesia, di mana salah satu tujuan negara hukum adalah meniadakan absolutisme kekuasaan negara. Dalam wujud lebih konkrit, wajah negara hukum dilukiskan dalam bentuk bahwa setiap tindakan penyelenggara negara didasarkan pada hukum. Sekalipun penyelenggara negara diberi sejumlah kekuasaan atau kewenangan, namun kewenangan tersebut tidak dapat dilaksanakan secara sewenang-wenang;

Dalam konteks itu, kepatuhan dalam menyelenggarakan kekuasaan tidak saja dinilai dari segi pencapaian tujuan dari pemberian kekuasaan, melainkan juga apakah kekuasaan tersebut telah dijalankan menurut tata cara yang ditentukan atau tidak. Hal yang sama juga berlaku dalam konteks pembentukan undang-undang. Di mana, kepatuhan pembentuk Undang-Undang tidak saja dinilai dari sisi apakah materi muatan yang dimuat dalam Undang-Undang sesuai atau tidak dengan UUD, melainkan juga dinilai apakah tata cara pelaksanaan kekuasaan pembentukan Undang-Undang telah dijalankan sesuai UUD 1945 atau tidak ? Mengapa demikian ?

Pertama, keberadaan tata cara atau prosedur merupakan salah satu jalan untuk mengontrol agar kekuasaan pembentukan Undang-Undang yang

dimiliki DPR dan juga Presiden tidak disalahgunakan. Tidak mematuhi prosedur yang ditentukan menyebabkan kontrol publik atas pembentukan Undang-Undang akan menjadi nihil. Pada saat bersamaan, juga membuka ruang untuk hadirnya Undang-Undang yang elitis dan merugikan kepentingan publik;

Harus dipahami bahwa tidak semua materi muatan Undang-Undang memiliki alat ukur yang jelas dan tegas berdasarkan norma yang terdapat dalam UUD 1945. Sebab, sebagian materi muatan Undang-Undang sepenuhnya menjadi *open legal policy* pembentuk Undang-Undang. Pada ranah ini, penyalahgunaan kekuasaan pembentuk Undang-Undang terbuka lebar. Kalaupun dilakukan pengujian secara materiil, tentunya pengadilan akan memberikan penilaian bahwa norma Undang-Undang tersebut adalah konstitusional. Untuk mengontrol potensi penyalahgunaan kekuasaan tersebut, maka alat yang dapat dipergunakan adalah kepatuhan pembentuk Undang-Undang terhadap tata cara pembentukan Undang-Undang yang digariskan UUD 1945 melalui UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Kedua, prosedur atau tata cara dapat dijadikan indikator untuk menilai semangat atau motif apa yang ada dibalik perumusan sebuah norma. Secara kasat mata, substansi yang dimuat dalam Undang-Undang bisa saja dinilai tidak bertentangan dengan UUD 1945 karena yang diatur di dalamnya merupakan *open legal policy* pembentuk Undang-Undang, namun sebuah norma sangat mungkin lahir dari sebuah moral hazard. Dalam konteks itu, pengujian secara formil sebetulnya harus menyentuh ranah semangat pembentuk Undang-Undang ketika melahirkan norma Undang-Undang. Pada saat sebuah Undang-Undang dibentuk secara bertentangan dengan prosedur pembentukan Undang-Undang, yang mesti diwaspadai dan dinilai lebih jauh oleh pengadilan yang berwenang adalah menjaga agar Undang-Undang tidak lahir dari sebuah maksud yang merugikan rakyat, bangsa dan negara;

Ketiga, proses dan hasil pembentukan sebuah Undang-Undang bukanlah dua hal yang terpisah. Sekalipun keduanya dapat dibedakan, namun keduanya tidak dapat diletakkan secara dikotomis. Proses sangat menentukan hasil. Oleh karena itu, proseslah terlebih dahulu yang harus dinilai, baru kemudian hasilnya;

Jika proses (formil) bermasalah secara konstitusional, maka penilaian

terhadap substansi (materil) belum dapat dilakukan;

Dalam konteks itu, pembentukan Undang-Undang dapat saja menghasilkan beberapa kemungkinan: (1) pembentukan Undang-Undang mengikuti tata cara yang benar, substansinya tidak bertentangan dengan UUD; (2) pembentukan Undang-Undang mengikuti tata cara yang benar, substansinya bertentangan dengan UUD; (3) pembentukan Undang-Undang tidak mengikuti tata cara, sementara substansinya tidak bertentangan dengan UUD 1945; (4) pembentukan Undang-Undang tidak mengikuti tata cara, sementara substansinya bertentangan dengan UUD 1945;

Kemungkinan pertama dan kedua berada pada ranah menilai substansi, di mana proses pengujian Undang-Undang hanya menilai apakah norma Undang-Undang sesuai atau tidak dengan UUD 1945. Pada ranah ini, penilaian terhadap formalitas Undang-Undang sudah dianggap selesai. Sedangkan kemungkinan ketiga dan keempat, substansi Undang-Undang tidak dapat dinilai sebelum soal formalitas diselesaikan terlebih dahulu. Penilaian substansi baru dapat dilakukan jika penilaian terhadap prosedur pembentukan (*appropriate procedure*) menyimpulkan bahwa pembentukan sebuah Undang-Undang telah sesuai dengan tata cara yang ditentukan menurut UUD 1945. Jika tidak, bagaimana mungkin substansi sebuah Undang-Undang dapat dinilai konstitusionalitasnya sementara tata cara pembentukan justru bertentangan dengan UUD 1945 ?

Selanjutnya terkait Naskah Akademik. Keberadaan Naskah Akademik dalam pembentukan Undang-Undang adalah sebagai wujud pertanggungjawaban ilmiah atas sebuah tawaran solusi masalah berupa norma yang akan dimasukkan ke dalam Undang-Undang. Naskah Akademik ditempatkan sebagai alas ilmiah dari sebuah keputusan politik yang akan diambil menyangkut solusi tertentu terhadap persoalan atau kebutuhan hukum masyarakat. Dengan adanya naskah akademik, solusi berupa norma tidak semata-mata didasarkan pada pilihan kebijakan politik "secara buta" oleh para politisi di lembaga perwakilan, melainkan juga didasarkan pada kajian yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Sehingga, sebuah norma yang akan dibentuk betul-betul mampu menjawab permasalahan hukum yang dihadapi masyarakat;

Dalam penyusunan Undang-Undang, Pasal 43 ayat (3) UU Nomor 12

Tahun 2011 menyatakan, Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. Kebutuhan sebuah RUU disertai Naskah Akademik merupakan kewajiban prosedur yang mesti dipatuhi Presiden, DPR dan DPD dalam mengajukan rancangan Undang-Undang. Di mana kebutuhan menyertakan Naskah Akademik dimaksud merupakan mandat UU Nomor 12 Tahun 2011 yang merupakan turunan dari ketentuan Pasal 22A UUD 1945. Oleh karena itu, ketiadaan Naskah Akademik menyebabkan proses penyusunan Undang-Undang akan mengalami cacat formil;

Soal apakah sebagian materi yang termuat dalam Naskah Akademik tidak dimasukkan ke dalam Rancangan Undang-Undang atau sebagian materi Rancangan Undang-Undang tidak bersumber dari Naskah Akademik tidak menjadi persoalan utama. Hal terpenting adalah sebuah Undang-Undang harus dibentuk atau disusun berdasarkan kajian ilmiah yang tertuang dalam Naskah Akademik untuk rancangan Undang-Undang itu sendiri. Mengapa demikian ? Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, Undang-Undang sebagai kebijakan publik dalam sebuah negara hukum harus dapat dipertanggungjawabkan secara keilmuan. Terutama prinsip-prinsip dasar dari masalah yang akan diatur di dalam Undang-Undang. Naskah Akademik tentunya memuat prinsip-prinsip dasar dari norma yang akan dituang ke dalam Undang-Undang. Prinsip-prinsip itulah sebetulnya yang mesti dipedomani dalam menyusun rancangan Undang-Undang. Sekalipun sebagian materi RUU tidak bersumber dari Naskah Akademik, tetapi sepanjang prinsip-prinsip tersebut diikuti maka keberadaan Undang-Undang tersebut tentunya akan dapat dipertanggungjawabkan secara akademik dan tidak dapat dinilai inkonstitusional;

Sebagai turunan dari Pasal 22A UUD 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011 juga mengatur tentang proses pembahasan rancangan Undang-Undang yang mesti dilakukan melalui dua tingkat pembahasan. Di mana, pada masing-masing tingkatan terdapat rangkaian kegiatan pembahasan yang mesti dilakukan. Khusus untuk pembahasan atau pembicaraan tingkat I, salah satu kegiatan yang dilakukan di dalamnya adalah membahas daftar isian masalah (DIM). Di mana pembahasan DIM dilakukan setelah penyampaian pengantar musyawarah dan sebelum penyampaian pendapat mini. Pembahasan DIM

merupakan substansi dari seluruh kegiatan pembicaraan tingkat I. Dalam pembahasan DIM itulah terjadi kegiatan pembahasan rancangan Undang-Undang. Di dalam pembahasan DIM akan muncul perbedaan pendapat dan kesepakatan-kesepakatan terkait norma yang akan ditetapkan. Oleh karena itu, tanpa membahas DIM, kegiatan penyusunan Undang-Undang pada level pembicaraan tingkat I tidak dapat dikatakan telah dilakukan. Dalam arti, tidak ada penyusunan Undang-Undang tanpa adanya kegiatan pembahasan DIM;

Apabila penyusunan sebuah rancangan Undang-Undang dilakukan tanpa melakukan kegiatan membahas DIM, maka secara formal penyusunan rancangan Undang-Undang tersebut telah mengalami suatu kecacatan. Oleh karena itu, Undang-Undang tersebut dapat dipersoalkan formalitas pembentukannya. Termasuk dalam perkara pembentukan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Apabila dalam proses penyusunannya tidak disertai dengan adanya kegiatan membahas DIM RUU tersebut, maka keberadaan Undang-Undang tersebut mengalami cacat secara formil dan pembentukannya harus dinyatakan tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan UUD 1945;

Salah satu persoalan formalitas pembentukan UU Nomor 17 Tahun 2014 yang juga dipersoalkan Pemohon adalah terkait keikutsertaan DPD dalam membahas rancangan Undang-Undang. Sebab, salah satu materi yang dimuat di dalam Undang-Undang tersebut adalah tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Di mana, DPRD merupakan bagian institusi pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945. Sebagai bagian dari rezim pemerintahan daerah, DPRD adalah bagian dari institusi negara yang menyelenggarakan pemerintahan daerah otonom. Dengan demikian, pengaturan terkait DPRD adalah bagian dari pengaturan tentang materi yang berhubungan dengan otonomi daerah. Tidak satupun alasan hukum yang dapat dijadikan dasar untuk menyatakan bahwa pengaturan terkait DPRD tidak berhubungan atau berkaitan dengan otonomi daerah;

Sesuai Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah ...dst. Oleh karena itu, seharusnya DPD juga terlibat dalam pembahasan tingkat I dengan ikut menyusun dan membahas DIM RUU yang

kemudian disahkan menjadi UU Nomor 17 Tahun 2014;

Ketidakikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU yang di dalamnya terdapat materi yang berkaitan dengan otonomi daerah dapat dinilai sebagai cacat prosedur pembentukan Undang-Undang. Sebab, peran DPD dalam membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dinyatakan secara tegas dalam UUD 1945. Dengan menggunakan ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, sulit mencari argumentasi untuk menyatakan bahwa ketidakikutsertaan DPD dalam membahas RUU yang materi muatan berkaitan dengan otonomi daerah adalah konstitusional. Apabila ketidaksertaan DPD dalam membahas RUU yang materi muatannya berhubungan dengan otonomi daerah tetap dianggap konstitusional, lalu di mana hendak diletakkan norma Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 ?

Oleh karena itu, tidak ada alasan sebetulnya untuk membenarkan atau menganggap proses pembentukan Undang-Undang yang berhubungan dengan otonomi daerah namun tidak melibatkan DPD dalam pembahasannya konstitusional. Apabila benar dalam pembahasan RUU yang kemudian menjadi UU Nomor 17 Tahun 2014 ini DPD tidak diikutsertakan, maka secara tegas Mahkamah Konstitusi harus menyatakan pembentukan Undang-Undang tersebut tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan UUD 1945;

Sebagai bagian dari rezim pemerintahan daerah, seharusnya pengaturan tentang DPRD tidak disatukan dengan pengaturan tentang MPR, DPR dan DPD. Ketika digabungkan, maka akan ada konsekuensi pengikutsertaan DPD dalam pembahasannya. Selain itu, jika hendak mengeluarkan atau tidak mengikutsertakan DPD dalam proses pembahasan RUU terkait MPR, DPR dan DPD dan DPRD, maka pengaturan tentang DPRD harus diatur dalam UU tersendiri. Dengan demikian, keikutsertaan DPD akan terlokalisir pada RUU tentang DPRD semata. Hanya saja, ketika materi muatan tentang DPRD digabungkan menjadi materi muatan tentang MPR, DPR dan DPD dalam satu Undang-Undang, maka konsekuensi logisnya, DPD wajib diikutsertakan dalam pembahasan RUU tersebut, sekalipun DPD hanya akan terlibat dalam membahas materi terkait DPRD saja;

Lalu, apakah pengaturan tentang DPRD dapat atau mesti dipisahkan dari pengaturan tentang MPR, DPR dan DPD? Menjawab pertanyaan ini,

delegasi pengaturan tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD dalam UUD 1945 mesti dilancarkan lebih jauh;

Delegasi pengaturan lebih lanjut tentang MPR ditemukan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang. Sedangkan delegasi pengaturan tentang DPR diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUD 1945 sebagai berikut, Susunan Dewan Perwakilan rakyat diatur dengan Undang-Undang. Adapun delegasi pengaturan tentang DPD dinyatakan dalam Pasal 22C ayat (4) UUD 1945, Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang. Seluruh norma pendelegasian pengaturan tentang MPR, DPR dan DPD tersebut dirumuskan dengan menggunakan frasa "diatur dengan undang-undang";

Mengikuti tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada, penggunaan frasa "diatur dengan" memiliki implikasi hukum terhadap keharusan untuk mengatur masalah tersebut dengan Undang-Undang tersendiri. Artinya, pengaturan tentang MPR mesti dimuat dalam Undang-Undang tersendiri yang terpisah dari Undang-Undang terkait DPR maupun DPD, begitu juga sebaliknya;

Selain itu, masing-masing norma delegasi pengaturan tersebut merupakan norma yang terpisah satu sama lain. Oleh karena itu, masing-masingnya juga mesti dipahami secara terpisah dan tidak dapat dibaca dalam satu tarikan nafas. Sebab, rumusan norma yang dibaca atau ditafsirkan dalam satu tarikan nafas adalah norma yang terdapat dalam satu pasal atau dalam satu rumusan kalimat dalam satu ayat atau pasal dalam peraturan perundang-undangan. Artinya, "dibaca dalam satu tarikan nafas" adalah memahami norma dengan menggunakan penafsiran menurut arti kata atau istilah yang merujuk pada makna teks yang ada di dalam kaidah hukum yang dinyatakan. Sementara jika norma tersebut telah diatur dalam bab yang berbeda satu sama lain dengan materi muatan yang juga berbeda, maka membacanya tidaklah dapat dilakukan dalam satu tarikan nafas. Hal yang sama tentunya juga berlaku terhadap norma delegasi pengaturan terkait MPR, DPR dan DP# yang diatur dalam bab yang terpisah dan materi muatan yang juga berbeda satu sama lain;

Sebelum mengakhiri keterangan ini, Ahli ingin menekankan bahwa sekalipun alat ukur melakukan pengujian secara formil adalah Undang-Undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, namun hal itu bukanlah sesuatu yang terlarang dalam pengujian secara formil. Menguji Undang-Undang dengan menggunakan Undang-Undang memang tidak dapat dibenarkan sepanjang itu menyangkut substansi Undang-Undang. Adapun terkait tata cara pembentukan, maka alat ukur mengujinya adalah Undang-Undang. Sebab, UUD 1945 sama sekali tidak mengatur secara detail bagaimana tata cara pembentukan Undang-Undang, melainkan hanya mendelegasikannya kepada undang-undang. Oleh karena itu, harus dipahami bahwa yang dimaksud dengan tata cara pembentukan Undang-Undang menurut UUD 1945 adalah tata cara yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Dengan demikian, menjadi keharusan bagi Mahkamah untuk menjadikan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai dasar menilai keabsahan tata cara pembentukan undang-undang. Lagi pula hal itu juga ditegaskan dalam Pasal 51A ayat (3) UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan, Dalam hal permohonan pengujian berupa permohonan pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Di mana, ketentuan tersebut merupakan hukum acara pengujian Undang-Undang yang tidak dapat dikesampingkan oleh Mahkamah;

4. DR. MARUARAR SIAHAAN, S.H

Pendahuluan

Pembahasan dan pengesahan 2 (dua) undang-undang dengan cara yang tergesa-gesa dan dipaksakan pada detik-detik akhir masa jabatan DPR tampak menunjukkan inkonsistensi dan tidak taat asas, baik secara formil maupun materiil. Proses pembentukan yang berlangsung tidak menunjukkan rujukan kepada kerangka acuan negara hukum dan konstitusionalisme, di mana putusan Mahkamah Konstitusi menjadi bagian dari tafsir konstitusi, sehingga oleh karenanya terjadi kegagalan dalam mewujudkan prinsip-prinsip konstitusi. Materi muatan konstitusi yang antara lain mengatur tentang organ

atau lembaga-lembaga negara dan hubungannya satu dengan yang lain, yang lebih lanjut diatur dengan Undang-Undang MD3 yang saat ini diuji, tampaknya tidak mengacu pada prinsip konstitusi tentang kesetaraan, sehingga keluarannya menjadi terpusat pada politik kekuasaan. Sesungguhnya etika pemerintahan dalam negara demokrasi menghendaki bahwa ketika siklus pemerintahan lima tahunan telah sampai dan anggota DPR dan Pemerintahan yang baru sudah terpilih, tidaklah tepat untuk memaksakan menyelesaikan kebijakan yang mendasar, meskipun prosesnya sudah berlangsung. Perubahan yang terjadi sebagaimana tergambar dari hasil pemilihan umum, menunjukkan kehendak rakyat yang harus diwujudkan oleh wakil-wakil yang dipilih, tentang kebijakan-kebijakan publik dan politik hukum yang baru. Oleh karenanya pada masa transisi seperti itu, etika pemerintahan yang memberi jalan pada perubahan, menjadi bagian dari prinsip konstitusi dan demokrasi Pancasila, serta menjadi bagian dari moralitas konstitusi kita, harus menjadi pertimbangan mendasar dalam menyelenggarakan kekuasaan negara;

Sifat dan Akibat Hukum Putusan

Amar putusan MK yang mengabulkan satu permohonan pengujian Undang-Undang, akan menyatakan satu pasal, ayat atau bagian dari Undang-Undang, dan bahkan Undang-Undang secara keseluruhan bertentangan dengan UUD 1945. Umumnya sebagai konsekuensinya, maka undang-undang, pasal, ayat atau bagian dari Undang-Undang yang diuji tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Bunyi putusan demikian sesungguhnya mengandung arti bahwa ketentuan norma yang termuat dalam satu Undang-Undang dinyatakan batal (*null and void*) dan tidak berlaku lagi, meskipun Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) tidak secara tegas menyatakan hal yang demikian. Dengan kata lain norma yang diuji dan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, baik dengan atau tanpa suatu syarat (*conditionality*), dikeluarkan dari sistem hukum yang berlaku.

Putusan MK yang mengabulkan permohonan, bersifat final sehingga merupakan putusan tingkat pertama dan terakhir, dengan menyatakan pasal, ayat dan bagian Undang-Undang bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat terhitung sejak tanggal

diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Makna final juga dapat diartikan bahwa putusan yang diambil dapat menjadi solusi terhadap masalah konstitusi yang dihadapi meskipun hanya bersifat sementara (*eenmalig*) yang kemudian akan diambil-alih oleh pembuat Undang-Undang. Muatan norma yang dikandung dalam pasal, ayat, dan bagian dari Undang-Undang tersebut tidak lagi menuntut kepatuhan dan tidak mempunyai daya sanksi. Hal itu juga berarti bahwa apa yang tadinya dinyatakan sebagai satu perbuatan yang dilarang dan dihukum, dengan putusan MK yang menyatakan satu pasal, ayat atau bagian dari Undang-Undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi, maka perbuatan yang tadinya dilarang menjadi tidak terlarang lagi. Tatkala putusan demikian mengandung muatan kebijakan atau politik hukum yang baru sebagai tafsir atas norma konstitusi, maka putusan tersebut menjadi acuan yang mengikat dalam pengaturan lebih lanjut hal-hal yang relevan dalam Undang-Undang. Putusan MK yang demikian dalam kenyataannya telah mengubah hukum yang berlaku dan menyatakan lahirnya hukum yang baru, dengan menyatakan bahwa hukum yang lama sebagai muatan materi Undang-Undang tertentu dinyatakan tidak mempunyai kekuatan lagi sebagai hukum. Dalam kenyataannya, hakim MK dengan putusan tersebut, sesungguhnya diberikan kekuasaan membentuk hukum untuk menggantikan hukum yang lama, yang dibuat oleh pembuat Undang-Undang dan oleh konstitusi secara khusus diberi wewenang untuk itu;

Hal ini sangat terkait erat dan menjadi substansi doktrin atau mekanisme *checks and balances* yang dibangun seiring dengan perubahan UUD 1945. Sejarah ketatanegaraan Indonesia di masa Orde Baru hampir tidak mengenai adanya *checks and balances* di antara lembaga negara karena realitas kekuasaan terpusat pada Presiden (*Sekretariat Jenderal MPR RI 2003, op.cit., hal. 14*). Perubahan UUD 1945 melahirkan satu kekuatan penyeimbang yang dibangun secara fungsional dalam bentuk kelembagaan yang setara. Jika dihadapkan dengan doktrin klasik *separation of powers*, kekuasaan negara yang diberikan kepada lembaga-lembaga yang terpisah satu dengan lainnya dalam rangka menghindarkan terjadinya campur tangan yang satu terhadap yang lain, maka mekanisme *checks and balances* pasca perubahan UUD 1945 tampaknya dapat juga dianggap satu pelunakan terhadap doktrin *separation of powers* atau pembagian kekuasaan negara dengan

menghubungkan cabang kekuasaan yang saling terpisah (*Carl Schm'my Constitutional Theory, Translated and edited by Jeffrey Seitzer, Duke University Press, Durham and London, 2008, hal 230*). Hal ini dimaksudkan untuk mencegah lahirnya kekuasaan yang bersifat mutlak tanpa pengawasan, dan menghindari berjalannya penyelenggaraan pemerintahan tanpa titik temu dalam mencapai tujuan bernegara yang ditetapkan dalam konstitusi;

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

Amar Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 telah menyatakan:

1. - Pasal 18 huruf g bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD".
 - Pasal 18 huruf g tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD".
2. - Pasal 20 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah";
 - Pasal 20 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah";
3. - Pasal 21 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi";
 - Pasal 21 ayat (3) sepanjang kata "DPD" bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - Pasal 21 ayat (3) sepanjang kata "DPD" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. Pasal 22 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR";

Pasal 22 ayat (1) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR";

5. Pasal 23 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "dalam keadaan tertentu, DPR, DPD, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:

untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum;

6. Pasal 23 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "dalam keadaan tertentu, DPR, DPD, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:

- untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Mahkamah Konstitusi berwenang menyatakan satu pasal, ayat atau bagian Undang-Undang tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat apabila menurut pendapatnya pasal, ayat atau bagian Undang-Undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. Putusan MK merupakan putusan tingkat pertama dan terakhir, dan tidak dikenal upaya hukum kepada pengadilan yang lebih tinggi lagi, sehingga putusan MK tersebut mengikat secara umum begitu diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum. Kebijakan hukum yang dirumuskan oleh pembentuk Undang-Undang, yang oleh MK ditemukan bertentangan dengan UUD 1945, dikesampingkan dan digantikan oleh kebijakan hukum yang baru, yang dirumuskan oleh MK

(Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi berbunyi -."Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat);

Apabila timbul benturan antara aturan konstitusi sebagaimana telah ditafsirkan oleh MK dalam putusannya yang final and binding dengan aturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka pejabat negara wajib terikat untuk menghormati aturan konstitusi dan mengesampingkan aturan perundang-undangan yang lebih rendah. Hal ini lahir dari prinsip bahwa setiap tindakan/perbuatan dan aturan perundang-undangan dari semua otoritas yang diberi wewenang oleh konstitusi, tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945 sebagai hukum dasar atau hukum tertinggi. Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan bagian dari konstitusi tersebut [Pasal 24C ayat (1) UUD 1945]. Apabila bertentangan maka dapat dibatalkan atau menjadi batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (*Alexander Hamilton menyatakan bahwa : "A constitution is, in fact ,and must be regarded by the judges as, a fundamental law. It therefore belongs to them to ascertain meaning as well as the meaning of any particular act proceeding from the legislative body. If there should happen to be an irreconcilable variance between the two, that which has superior obligation and validity ought, of course, to be preferred; or in other words, the Constitution ought to be preferred to the statute, the intention of the people to the intentions of their agents."* James Madison, Alexander Hamilton, John Jay, dalam *The Federalist Papers, Mentor Book, The New American Library, 1961,hal. 467*). Ukuran dan tolok ukur dalam penyelenggaraan negara baik dalam pembentukan hukum dan perundang-undangan maupun dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan, harus selalu merujuk pada UUD 1945 sebagai hukum dasar atau hukum tertinggi, yang juga menjadi rujukan bersama dalam pengujian keabsahan pembuatan Undang-Undang dan perbuatan pemerintahan lainnya. Kedudukan UUD 1945 sebagai hukum yang tertinggi dalam negara hukum Indonesia;

Putusan MK dalam pengujian undang-undang bersifat deklaratoir dan tidak mengenai putusan yang bersifat *condemnatoir*. Meskipun putusan MK bersifat deklaratoir, akan tetapi putusan tersebut secara konstitutif akan

merubah hukum yang berlaku dengan pernyataan dalam putusan MK bahwa norma dalam Undang-Undang tertentu inkonstitusional dan karenanya tidak lagi mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Putusan MK memuat *legal policy* baru yang memperbaharui politik hukum yang lama. Sebagai suatu proses kebijakan publik di bidang hukum, putusan tersebut membutuhkan implementasi, yang melibatkan berbagai aktor, baik pembuat Undang-Undang yang meliputi legislatif dan eksekutif, maupun pembuat peraturan pelaksanaan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, atau aparatur hukum yang menerapkan aturan baru yang lahir dari putusan MK tanpa menunggu perubahan Undang-Undang [Thomas Gawron dan Ralf Ragowski membedakan *addressat* putusan tersebut menurut lapangan, yang disebutnya *arena implementasinya*. Dikatakannya : "*in our view, it is important ...to distinguish between effect of the court according to addressees and to look for specific arena of implementation... .five main addressees, respectively arenas of implementation, can be distinguished: legislative arena, the judicial arena, the administrative arena, the arena involving associations and political parties, and the private arena involving establishments and citizens. (Constitutional Courts in Comparison, The US Supreme Court and The German Federal Constitutional Court, Berghahn Books, New York Oxford, 2002, hal 242]*. Bentuk implementasi demikian terjadi disebabkan putusan MK yang berupa kebijakan hukum baru tersebut dapat diterapkan tanpa melalui perubahan Undang-Undang terlebih dahulu;

Dilihat dari akibat hukum yang ditimbulkan oleh putusan MK sebagaimana telah diutarakan di atas, maka meskipun hanya bersifat deklaratoir, putusan MK dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar juga memiliki sifat konstitutif. Artinya putusan MK tersebut mengandung pengertian hapusnya hukum yang lama dan sekaligus membentuk hukum yang baru. Hal ini membawa keharusan bagi adresat putusan MK untuk membentuk norma hukum baru yang bersesuaian dengan UUD 1945 ataupun meniadakan satu norma hukum yang lama dalam ketentuan Undang-Undang yang diuji. Artinya hakim dan putusan-putusannya berfungsi melaksanakan pengawasan dan penyeimbangan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara;

Putusan hakim konstitusi sebagai negative legislator mengikat secara

umum baik terhadap warga negara maupun lembaga-lembaga negara sebagai penyelenggara kekuasaan pemerintahan. Akibatnya semua organ atau lembaga negara, terikat pada putusan tersebut. Putusan yang bersifat final dan memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum menyebabkan materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian Undang-Undang ataupun Undang-Undang secara keseluruhan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal tersebut membawa implikasi atau akibat hukum yang sama dengan diundangkannya satu Undang-Undang yaitu bersifat *erga omnes*. Itu berarti bahwa putusan tersebut mengikat seluruh warga negara, pejabat negara, dan lembaga negara [*Erga Omnes (Latin: in relation to everyone)* istilah yang sering dipergunakan dalam hukum untuk menjelaskan hak-hak atau kewajiban yang berlaku terhadap semua pihak. Misalnya satu hak milik merupakan hak yang bersifat *erga omnes*, oleh karenanya dapat dilaksanakan dan ditegakkan terhadap setiap orang jika terjadi pelanggaran terhadap hak tersebut. Suatu hak yang bersifat *erga omnes* yang didasarkan pada undang-undang dapat dibedakan dari satu hak yang timbul atas dasar perjanjian atau kontrak, yang hanya dapat dilaksanakan terhadap para pihak dalam perjanjian tersebut (*interparies*)];

Putusan yang demikian sudah barang tentu akan berdampak luas dan membutuhkan mekanisme prosedural tentang bagaimana tindak lanjut atau pelaksanaan dari pembatalan pemberlakuan suatu ketentuan tersebut, sehingga tidak boleh menimbulkan anggapan telah terjadi kekosongan hukum. Ruang lingkup akibat hukum putusan yang menyangkut pengujian satu pasal, ayat atau bagian Undang-Undang, dan bahkan Undang-Undang secara keseluruhan yang kemudian dinyatakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum, apakah secara otomatis meliputi peraturan di bawahnya sebagai pelaksanaan Undang-Undang tertentu. Dalam kekosongan pengaturan tentang hal tersebut, penting dikaji bagaimana eksplanasi implementasi dan ruang lingkup akibat hukum putusan MK serta bagaimana mekanismenya, agar masyarakat dapat mengetahui bahwa norma tersebut tidak lagi berlaku mengikat. Hal ini perlu untuk menjamin bahwa hukum yang baru tersebut dipatuhi dan ditaati;

Putusan MK yang demikian telah mengubah hukum yang berlaku dan menyatakan lahirnya hukum yang baru, dengan menyatakan bahwa hukum

yang lama sebagai muatan materi Undang-Undang tertentu dinyatakan tidak mempunyai kekuatan lagi sebagai hukum, Dalam kenyataannya, hakim MK dengan putusan tersebut, sebagai mana disebut Hans Kelsen, sesungguhnya diberikan kekuasaan membentuk hukum untuk menggantikan hukum yang lama, yang dibuat oleh pembuat Undang-Undang dan oleh konstitusi secara khusus diberi wewenang untuk itu [*Bandingkan dengan apa yang disebut Christopher Wolfe : "Post-1937 constitutional interpretation and judicial review were very different in an important regard, however. They reflected the victory of a distinctly modern understanding of judicial power as fundamentally legislative in character". ...The result was nearly total victory within the legal profession of the view that judges—including the Supreme Court justices exercising the power of judicial review—are inevitably legislators".(The Rise of Modern Judicial Review, From Constitutional Interpretation to Judge-made law, Basic Books, Inc., Publishers/New York, hal 6-7]*. Pasca putusan demikian, proses implementasi akan menjadi tahap baru, tentang siapa yang terlibat dan bagaimana putusan MK sebagai satu kebijakan baru dilaksanakan.

Implementasi Putusan MK

Salah satu putusan MK menyatakan dalam pertimbangannya "...jba/iwa pada hakikatnya pelaksanaan ketentuan Konstitusi tidak boleh ditunda-tunda. Ketika suatu putusan MK dalam pengujian Undang-Undang APBN ditunda-tunda implementasinya oleh Pemerintah, MK dalam Putusan Nomor 013/PUU-VI/2008, tanggal 13 Agustus 2008 menyatakan bahwa:

"...telah cukup alasan bagi Mahkamah untuk menilai adanya kesengajaan pembentuk undang-undang melanggar UUD 1945. Keadaan demikian, jika dibiarkan, di satu pihak akan berdampak pada berkembangnya sikap menisbikan kewajiban untuk menghormati dan menaati Undang-Undang Dasar sebagai norma hukum tertinggi dalam negara hukum dan di lain pihak sikap tersebut sekaligus merupakan stimulasi atau dorongan pula bagi daerah (provinsi, kabupaten/kota) untuk tidak memprioritaskan anggaran pendidikan minimal 20% dalam APBD-nya sebagaimana diperintahkan Undang-Undang Dasar. Oleh karena itu penisbian kewajiban untuk menghormati dan menaati Undang-Undang Dasar demikian, dengan sendirinya merupakan pengurangan terhadap makna bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 dan bahkan, disadari atau tidak merupakan delegitimasi terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi;

Putusan MK yang merupakan pendapat tertulis hakim sebagai pejabat negara yang dipercayakan untuk menyelesaikan perselisihan tentang penafsiran konstitusi yang diajukan kepadanya, mendasarkan diri pada konstitusi

untuk menafsirkan apa yang menjadi kehendak konstitusi sebagai hukum tertinggi. Dalam tugasnya masing-masing, baik pembentuk undang-undang yang menjabarkan konstitusi untuk menyusun kebijakan publik atau kebijakan hukum, maupun MK yang melakukan pengawasan terhadapnya, keduanya menoleh atau menggunakan UUD 1945 sebagai dasar atau tolok ukur. Kebijakan (*policy*) yang dirumuskan oleh hakim dalam putusan MK sebagai pengawasan terhadap produk legislasi yang dibentuk oleh pembuat Undang-Undang, merupakan hasil yang tersusun secara dialektis antara dalil pembentuk Undang-Undang dengan dalil permohonan pengujian. Putusan MK dalam pengujian Undang-Undang yang menyatakan satu Undang-Undang bertentangan dengan UUD 1945 dan menyatakannya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, merupakan satu kebijakan hukum yang baru yang menjadi politik hukum yang dapat membawa dampak luas bagi lembaga negara, masyarakat, dan warga negara (*Robert A. Carp - Ronald Stidham, The Federal Courts, Congressional Quarterly Inc. 1985 hal 199. Machfud MD merumuskan istilah politik hukum tersebut sebagai kebijaksanaan hukum (legal policy) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh Pemerintah; mencakup pula pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hukum itu. Di sini hukum tidak dapat hanya dipandang sebagai pasal-pasal yang bersifat imperatif atau keharusan-keharusan yang bersifat das sollen, melainkan dams dipandang subsistem yang dalam kenyataan (das sein) bukan tidak mungkin sangat ditentukan oleh politik, baik dalam perumusan materi dan pasal-pasalnya maupun dalam implementasi dan penagakannya. (Politik Hukum di Indonesia, LP3ES, 2006, hal 1-2).* Sebagai *judicial policy* yang menjadi politik hukum baru, putusan MK tersebut tidak terlaksana dengan sendirinya (*self-implementing*) dan implementasinya menurut pendapat banyak kalangan merupakan satu proses politik (*Charles A. Johnson & Bradley C Canon, Judicial Policies - Implementation and Impact, Congressional Quarterly Press, Washington, 1984, hal 2*). Meskipun dalam kenyataannya terdapat putusan-putusan yang dapat terlaksana dengan sendirinya (*self-implementing*) dalam arti bahwa agar putusan demikian dapat diterapkan sebagai norma hukum baru, tidak membutuhkan perubahan Undang-Undang dalam proses panjang

sebagaimana layaknya pembentukan peraturan perundang-undangan yang harus terlebih dahulu merevisi substansi aturan sesuai dengan policy yang termuat dalam putusan MK. Namun lebih sering putusan yang membentuk *legal policy* tersebut bersifat *non self-implementing* karena mencakup kebijakan-kebijakan baru dan membawa dampak serta melibatkan pihak-pihak yang lebih luas (*Henry R. Click, Courts, Politics And Justice, McGraw-Hill Book Company, New York-St.Louis-San Francisco-Tokyo-Toronto, 1983, hal 275*). Dapat dipahami, implementasi terhadap satu putusan yang mengandung kebijakan baru dengan menganulir kebijakan yang dirumuskan pembuat Undang-Undang, akan mengalami satu proses yang tidak selalu mudah, sebagaimana terlihat dari pengalaman;

Kepatuhan Terhadap Supremasi Konstitusi.

Tampaknya terdapat dua kemungkinan yang menyebabkan hal ini tidak dapat terlaksana. Di satu sisi pemimpin pemerintahan tidak mampu mengendalikan seluruh jajaran pemerintahan untuk menerima perintah konstitusi sebagai hukum tertinggi yang menjadi sikap dan kesadaran seluruh organisasi kenegaraan, dan di sisi lain dapat terjadi karena tidak ada yang memiliki otoritas memaksakan kebijakan yang bersumber dari konstitusi. Kesulitan dan kompleksitas permasalahan yang dihadapi Pemerintah dan DPR untuk mematuhi Putusan MK tampaknya membuat Pemerintah di bawah pimpinan Presiden yang dipilih rakyat, seolah-olah secara langsung mengambil risiko hilangnya dukungan rakyat dalam Pemilu. Dalil George Vanberg tentang *costs of compliance* (*Dikatakannya bahwa "... the model also makes a prediction about the impact of a second factor: the costs of compliance. As the costs of complying with a judicial decision grow, legislative... will be increasingly willing to resist a ruling and to engage in evasive maneuvers.op.cit, hal 130. "* Pasal 5 dan Pasal 20A UUD 1945) dalam kasus ini telah terbukti. Putusan MK dan Pasal 31 ayat (4) UUD 1945. Demikian pula mengenai dukungan rakyat (*public support*) yang akan menentukan kepatuhan Pemerintah dan DPR tersebut, bersamaan dengan transparansi kebijakan publik yang memberi kesadaran dan pengetahuan pada rakyat atas kebijakan yang diambil, telah dibuktikan ketika berlangsungnya Pemilu;

Apapun alasan yang diajukan sebagai argumen untuk tidak

melaksanakan Putusan MK yang menjadi amanat konstitusi adalah merupakan suatu hal yang sungguh-sungguh tidak layak bagi satu negara yang menyatakan diri sebagai negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasarkan konstitusi. Karena hal itu berarti negara tidak mendasarkan kebijakan publiknya atas dasar ketentuan dalam Undang-Undang Dasar sebagai hukum tertinggi. Apalagi jikalau secara sengaja dan terus-menerus dilakukan pelanggaran terhadapnya;

Sebagai putusan yang berlaku secara umum untuk semua orang di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka baik lembaga negara maupun perseorangan terikat untuk melaksanakan Putusan MK. Manakala putusan tersebut membutuhkan langkah implementasi atau pelaksanaan tertentu dengan revisi Undang-Undang yang diuji sesuai dengan Putusan MK, maka addressat putusan meliputi DPR, sebagai organ atau cabang kekuasaan negara yang memegang kekuasaan membuat Undang-Undang dan Pemerintah, yang memberikan persetujuan terhadap Undang-Undang yang dibuat, masing-masing berwenang untuk mengajukan rancangan revisi Undang-Undang yang telah dibatalkan. Pemerintah-pun secara sendiri dapat merupakan *addresat* putusan dengan kewenangannya untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan satu Undang-Undang yang telah berubah dengan putusan MK, terutama jika MK tidak menyatakan Undang-Undang yang diuji tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, karena hanya dinyatakan *conditionally constitutional*. Itu berarti bahwa Undang-Undang tersebut konstitusional, sepanjang ditafsirkan berdasar pedoman sebagaimana ditetapkan oleh MK, sehingga Peraturan Pemerintah maupun peraturan lain dalam rangka melaksanakan Undang-Undang yang dinyatakan konstitusional hanya dengan syarat yang ditentukan MK, tafsiran dimaksud harus dapat ditunjukkan dalam peraturan pelaksanaan Undang-Undang yang dibuat Pemerintah;

Demikian pula dengan pemerintah daerah dalam pembuatan peraturan daerah sebagai pelaksanaan Undang-Undang mempunyai kewajiban konstitusional yang sama. Hakim pengadilan umum juga berkewajiban melaksanakan putusan MK ketika suatu Undang-Undang dinyatakan tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hakim terikat untuk menerapkan hukum yang baru pada kasus yang dihadapkan padanya untuk diputus;

Addressat putusan MK yang tidak senang atau tidak setuju mempunyai 4 (empat) pilihan menghadapi putusan MK. *Pertama*, dapat patuh terhadap putusan tersebut, dengan menerima secara sukarela dan melaksanakannya. *Kedua*, dapat mengabaikan putusan MK dan berharap lembaga lain untuk melaksanakan, sehingga putusan menjadi tidak efektif. *Ketiga*, dapat mencoba membatalkan putusan melalui amandemen UUD 1945 atau jika ada prosedur yang tersedia, secara resmi menolak putusan. *Keempat*, yang paling ekstrim adalah dengan menyerang balik MK sebagai lembaga dengan berupaya mengurangi wewenang atau kekuasaan efektifnya [Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies, Constitutional Court in Asian Cases* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003) hal 78-79]. Tom Ginsburg memberi skema opsi-opsi tersebut dalam gambar berikut:

Tabel Tom Ginsburg

	Formally Constitutional	Formally Unconstitutional
Accept	Comply	Ignore
Challenge	Overrule/Punish	Attack

Meski sebagai doktrin konstitusi diakui bahwa kekuatan hukum mengikat Putusan MK yang menyatakan inkonstitusionalitas dan invaliditas satu Undang-Undang meliputi semua pejabat publik, organ negara, dan pengadilan maupun perorangan yang wajib mematuhi, namun harus dipahami bahwa dalam kenyataan penerimaan dan implementasi Putusan MK yang demikian kerap mengalami kesulitan. Hal tersebut terjadi karena kepentingan hukum dan politik dari pihak yang harus melaksanakan Putusan MK tersebut tidak selalu sejalan dengan pengaturan kepentingan yang dirumuskan oleh MK dalam putusannya berdasarkan tafsir konstitusi yang diterapkannya. MK juga tidak mempunyai instrumen pemaksa seperti yang dimiliki oleh peradilan umum. MK berhadapan dengan kekuasaan negara yang berdiri sejajar dengannya [Lawrence Baum mengatakan "...when legislative change is required...the Court has little means to demand obedience from Congress or the President; its relationship to these political powers "is one between equals rather than one of hierarchy ".{*The Implementation of United States Supreme Court Decisions, dalam Constitutional Courts In Comparison, The US Supreme Court and the German Federal Constitutional Court, Ralf*

Ragowsky & Thomas Gawron eds, op.cit. hal 226]. Oleh karena itulah pilihan yang digambarkan dalam skema di atas menjadi hal yang secara empirik bisa terjadi;

UU MK tidak memuat aturan apapun tentang penegakan dan implementasi putusan MK kecuali pernyataan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, dan putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum. Kepatuhan pada Putusan MK sangat tergantung pada respek terhadap prinsip umum *rule of law*, konstitusionalisme, dan budaya hukum yang telah terbangun. Kepatuhan tersebut utamanya bukan lagi semata-mata bersifat hukum. Faktor-faktor politik, sosiologis, dan budaya turut berperan. Oleh karenanya meskipun disebutkan bahwa putusan MK secara yuridis sudah final tetapi secara sosiologis belum. Putusan MK masih harus berhadapan, bahkan terkadang berkonfrontasi dalam relasi kekuasaan (*power relations*) dengan kekuatan-kekuatan yang berseberangan. Terjadi adu kekuatan dengan pihak yang berseberangan dengan putusan MK sehingga semua putusan MK akan mengalami referendum rakyat oleh masyarakat dan terbuka bagi interaksi dengan kekuatan-kekuatan dalam masyarakat (*Satjipto Rahardjo, Kuliah Program S-3 Ilmu "Hukum"*);

DELEGITIMASI KONSTITUSI

Konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam Negara Hukum Indonesia, dalam kenyataan yang buruk sering tidak dipatuhi para pejabat lembaga tinggi Negara, yang sesungguhnya harus menjadi panutan dalam keteladanan yang diberikan kepada seluruh masyarakat dalam mengembangkan dan membangun kultur konstitusi yang memberi ruang bagi kehidupan bernegara yang sehat. Penelitian yang dilakukan dan pengalaman yang terlihat bagi kita sesungguhnya memberi suatu bukti yang lebih kongkrit atas kesan yang timbul di masyarakat bagaimana pedang hokum tersebut tajam ke bawah, tumpul keatas. Putusan-putusan MK yang merupakan bagian proses dan mekanisme *checks and balances* dalam bidang legislasi, yang menurut konstitusi merupakan putusan yang final and binding, dan dengan demikian mengikat lembaga negara dan harus diimplementasikan, dengan sengaja tidak dipatuhi, bahkan dengan gaya - sebagaimana dikatakan oleh Tom Ginsburg, merupakan perlawanan balik (*strike back*), dengan cara yang amat kasar, yaitu

mengundang kembali norma-norma yang telah ditegaskan MK bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal demikian merupakan pelanggaran konstitusi yang dilakukan secara terang-terangan, dan pelanggaran sumpah jabatan dan juga merupakan *contempt of court*. Sebelum memangku jabatannya Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota serta pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat, mengangkat sumpah "memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya", sehingga dengan sifat *final and binding* putusan MK dalam *judicial review*, apabila pembuat Undang-Undang tidak melaksanakannya bahkan mengundang norma yang sudah dinyatakan inkonstitusional, hal itu merupakan pelanggaran sumpah jabatan. Apakah tidak juga termasuk perbuatan yang dapat diancam dengan hukuman pidana, ketika terjadi sikap pembuat Undang-Undang yang inkonstitusional demikian ? Ketika saksi memberikan keterangan dihadapan pengadilan dibawah sumpah bahwa dia akan menerangkan yang benar dan tidak lain dari yang benar, tetapi ternyata saksi tersebut tidak memberi keterangan yang benar, maka ketika ternyata keterangan yang diberikan bertentangan dengan kebenaran yang dijanjikannya, dia diancam dengan pidana 7 (tahun) penjara, dan apabila keterangan tersebut diberikan dalam perkara pidana, saksi tersebut diancam pidana (sembilan) tahun penjara;

Apakah tidak ada suatu sanksi yang paralel atas sikap pembuat Undang-Undang yang inkonstitusional demikian ? Perbuatan pembuat Undang-Undang demikian jauh lebih berat dari sumpah palsu seorang saksi di pengadilan, karena akibat yang timbul dari kesaksian palsu yang diberikan di pengadilan mengandung dampak atau ruang lingkup secara individual yang jauh lebih terbatas dibanding dengan pengundangan kembali norma yang telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh MK;

Dengan mengulang pertimbangan MK dalam Putusan Nomor 13/PUU-VI/200S, yang merumuskan perbuatan pembuat Undang-Undang sebagai mana disebutkan:

"...telah cukup alasan bagi Mahkamah untuk menilai adanya kesengajaan pembentuk undang-undang melanggar UUD 1945. Keadaan demikian, jika dibiarkan, di satu pihak akan berdampak pada berkembangnya sikap menisbikan kewajiban untuk menghormati dan menaati Undang-Undang Dasar

sebagai norma hukum tertinggi dalam negara hukum../' Oleh karena itu penisbian kewajiban untuk menghormati dan menaati Undang-Undang Dasar demikian, dengan sendirinya merupakan pengurangan terhadap makna bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 dan bahkan, disadari atau tidak merupakan delegitimasi terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi";

Delegitimasi konstitusi seperti yang terjadi dalam tindakan yang dengan sengaja dilakukan pembuat Undang-Undang, merupakan hal yang tidak dapat ditolerir, karena dapat menimbulkan krisis dalam kehidupan konstitusi dan berbahaya bagi kelangsungan hidup bernegara.

Pelanggaran Formalitas Konstitusi Dalam Pembentukan UU MD3

Terlepas dari pelanggaran dan deligitimasi konstitusi yang secara sengaja dilakukan pembuat Undang-Undang sebagaimana diuraikan di atas, maka terdapat dua formalitas yang dilanggar dalam proses pembuatan UU MD3. Pertama, keikutsertaan DPD untuk mengajukan RUU dan membahas serta menyetujui RUU MD3 yang menyangkut kedudukan, susunan dan kewenangan DPD sendiri, tidak dapat diabaikan sama sekali. Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang telah menafsirkan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sebagai memberi DPD kedudukan yang setara dengan Presiden dan DPR, maka pengesampingan DPD dalam proses pembahasan dan persetujuan UU MD3 merupakan pelanggaran terhadap UUD 1945. Setiap pembahasan dan pengambilan keputusan yang tidak mengikutsertakan DPD dalam pembuatan Undang-Undang yang menyangkut dirinya, merupakan pembentukan Undang-Undang yang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar, akan berakibat bahwa Undang-Undang demikian tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara keseluruhan. Kedua, perintah konstitusi untuk mengatur susunan dan kedudukan DPD "dengan Undang-Undang", memberi indikasi bahwa Undang-Undang dimaksud akan dibuat secara tersendiri dan tidak berada dalam satu undang-undang yang sama dengan MPR, DPR, DPRD;

Dengan kedua alasan tersebut, tanpa menyinggung alasan lain, maka pembentukan Undang-Undang MD3 tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945, sehingga dari uji formil pembuatan UU MD3 ternyata telah bertentangan dengan UUD 1945.

Kesimpulan

1. Pengundangan kembali beberapa norma dalam UU 27 Tahun 2009 yang

telah dinyatakan MK bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, merupakan upaya yang sengaja mendelegitimasi UUD 1945, pelanggaran sumpah jabatan oleh pembuat Undang-Undang sekaligus sebagai *contempt of court*;

2. Tidak dikut sertakannya DPD dalam membahas dan memberikan persetujuan atas UU MD3 yang menyangkut susunan, kedudukan, hak dan wewenangnya, merupakan pelanggaran formalitas pembentukan Undang-Undang menurut UUD 1945, dan karenanya bertentangan dengan UUD 1945, dan secara keseluruhan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

5. REFLY HARUN, S.H., LL.M

Permohonan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (selanjutnya "DPD") yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi yang kembali mempersoalkan kewenangan lembaga ini sebagaimana telah digariskan dalam UUD 1945, terutama Pasal 22D Perubahan Ketiga UUD 1945. Terhadap kewenangan DPD tersebut sesungguhnya telah ada **Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012** tanggal 27 Maret 2013. Putusan tersebut pada pokoknya berisi lima hal, yaitu:

- DPD terlibat dalam penyusunan Prolegnas (Program Legislasi Nasional);
- DPD dapat mengajukan RUU (tertentu), termasuk RUU pencabutan Perpu (tertentu);
- DPD ikut membahas RUU (tertentu);
- Pembahasan RUU (tertentu) bersifat tiga pihak (tripartit), yaitu antara DPR, DPD, dan Presiden;
- Seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam UU MD3 dan UU P3, baik yang dimohonkan atau tidak, bertentangan dengan UUD 1945 bila tidak sesuai dengan tafsir MK.

Kewenangan Penyusunan Prolegnas

Dalam kaitannya dengan Prolegnas, putusan MK menyatakan, "...keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, 'Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan....dst.' Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program

pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD.”

Kewenangan Mengajukan RUU

Dalam kaitan dengan kewenangan untuk mengajukan RUU, putusan MK menyatakan, “...kewenangan konstitusional DPD mengenai pengajuan RUU, telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, ‘Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada...dst.’ Menurut Mahkamah, kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut merupakan pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah...dst dengan pilihan dan kepentingan DPD. Kata “dapat” tersebut bisa dimaknai juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang...dst’. Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Kewenangan Ikut Membahas RUU

Dalam kaitan dengan kewenangan untuk membahas RUU, putusan MK menyatakan, “Menurut Mahkamah, kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan Undang-Undang ...dst, serta memberikan pertimbangan...dst’. Berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat

persetujuan bersama. Penggunaan frasa “ikut membahas” adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD 1945 disahkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Hal itu berarti bahwa, “ikut membahas” harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dst...bersama DPR dan Presiden. Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Menurut Mahkamah, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan.

Pembahasan RUU Bersifat Tripartit

Dalam kaitan dengan model pembahasan RUU yang bersifat tripartit, putusan MK menyatakan, “Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Walaupun demikian, Mahkamah dapat memahami bahwa mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum Perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan.”

Satu setengah tahun setelah diputuskan, DPD ternyata belum dapat

menikmati sepenuhnya apa yang telah diputuskan MK tersebut. Hingga kini masih terlihat keengganan DPR untuk melaksanakan putusan MK tanggal 27 Maret 2013. **Dalam wawancara di sebuah radio, ahli pernah mendengar Ketua DPR Marzuki Alie menyatakan putusan MK keliru dalam konteks kewenangan DPD.** Terbukti muncul kembali UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang dalam pengaturan tentang kewenangan legislasi DPD benar-benar tidak didasarkan pada putusan tanggal 27 Maret 2013 sehingga tidak heran bila DPD akhirnya kembali mengajukan permohonan kepada Yang Mulia Hakim Konstitusi.

Dalam kesempatan ini, ahli ingin meninjau kewenangan DPD dari aspek penafsiran konstitusi, dikaitkan dengan putusan tanggal 27 Maret 2013. Dalam khasanah penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*), ada banyak metode yang dapat dipakai untuk menguji konstiusionalitas suatu norma (Donald P. Kommers mencatat bahwa metode-metode berikut ini sering digunakan dalam argumen-argumen konstiusional baik di dalam maupun di luar pengadilan, yaitu (1) *textualism*, (2) *original history*, (3) *doctrinalism*, (4) *prudentialism*, (5) *structuralism*, dan (6) *philosophical and aspirational argument*.¹ Sementara Murphy menyebut metode-metode penafsiran sebagai berikut: (1) *textualism*, (2) *originalism*, (3) *doctrinalism*, (4) *constitutional development* (bentuk lain dari pendekatan sejarah [*historical approach*]), (5) *a philosophic approach*, (6) *systematic and transcendent*, (7) *systemic purpose*, dan (8) *balancing*. Walter P. Murphy menggarisbawahi pendekatan atau metode penafsiran konstitusi yang sering diekspresikan secara berbeda, bahkan dipertentangkan, yaitu (1) *strict versus liberal construction*, (2) *judicial activism versus self-restraint*, (3) *substance versus procedure*, dan (4) *interpretism versus non-interpretism*. Walter F. Murphy *et. al*, *American Constitutional Interpretation*, Second Edition, 1995, hal. 385-419). Di Amerika Serikat, misalnya, kita mengenal setidaknya tujuh metode penafsiran konstitusi, yaitu (1) *textual* (Metode ini mendasarkan interpretasi pada kata yang secara aktual terdapat dalam hukum tertulis jika arti dari kata-kata tersebut tidak mendua), (2) *historical* (Metode ini mendasarkan diri pada pengertian-pengertian yang muncul dari analisis terhadap sejarah penyusunan atau pengesahan (ratifikasi) Undang-Undang Dasar), (3) *functional* (Metode ini mendasarkan pada analisis terhadap struktur konstitusi dan bagaimana ia

diarahkan untuk berfungsi sebagai suatu sistem yang koheren dan harmonis), (4) *doctrinal* (Metode penafsiran ini didasarkan pada praktik-praktik yang ada atau pendapat dari ahli-ahli hukum dan putusan-putusan pengadilan sebelumnya), (5) *prudential* (Metode penafsiran ini didasarkan pada faktor eksternal atau kepentingan pihak yang berperkara, kenyamanan pejabat yang mengemban beban berat, efisiensi jalannya pemerintahan, menghindari stimulasi munculnya kasus-kasus baru, atau respons terhadap tekanan-tekanan politik (*political pressure*)), (6) *equitable* (Metode penafsiran ini didasarkan pada rasa keadilan yang ada pada diri manusia (*innate sense of justice*)), keseimbangan kepentingan di antara pihak yang bersengketa, dan apa yang disebut salah dan benar, tanpa mempertimbangkan apa yang tercantum dalam hukum tertulis), dan (7) *natural* (Metode ini didasarkan pada apa yang dipersyaratkan atau dianjurkan oleh hukum alam, atau mungkin manusia, dan pada apa yang secara fisik atau ekonomi mungkin dan dapat dipraktikkan, atau apa yang bakal muncul). Di Australia, Sir Anthony Mason menyebut metode penafsiran *originalism* (*Originalism* diklaim oleh pengikut-pengikutnya sebagai teori yang paling dekat dengan teks konstitusi. *Originalist* percaya bahwa konstitusi memiliki arti yang tetap, yang tidak berubah bersama waktu dan makna tersebut adalah makna ketika konstitusi tersebut disahkan), *intentionalism* (*Intentionalism* adalah varian dari *originalism*. Seperti maknanya, *intentionalist* menyatakan bahwa, jika arti dari ketentuan dalam konstitusi tidak jelas, ketentuan tersebut harus dijelaskan menurut apa yang dimaksud oleh pembentuknya), *literalism* (*Literalism* pada dasarnya memberikan perhatian yang besar terhadap teks dan gagasan mengenai *plain meaning*), dan *progressive interpretation* (*Intentionalism* adalah varian dari *originalism*. Seperti maknanya, *intentionalist* menyatakan bahwa, jika arti dari ketentuan dalam konstitusi tidak jelas, ketentuan tersebut harus dijelaskan menurut apa yang dimaksud oleh pembentuknya);

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* (Metode tekstual dan kontekstual memfokuskan diri pada apa yang disebutkan dalam konstitusi. Metode tekstual mendasarkan diri pada makna umumnya (*ordinary meaning*) dari sebuah kata, sementara metode kontekstual mendasarkan diri pada

konteks gramatikal atau struktur suatu ketentuan. Metode historis mencoba untuk mencari apa yang menjadi kehendak pembentuk Undang-Undang Dasar pada saat ketentuan tersebut disahkan, sementara metode teleologis berupaya menguji apa yang menjadi tujuan atau yang terkandung di balik berbagai ketentuan yang ada dalam *the Basic Law* secara keseluruhan. Donald P. Kommers *et. al.* *American Constitutional Law Liberty, Community, and the Bill of Rights*, Second Edition (2004), 49). Sepanjang penyimakan ahli terhadap putusan-putusan Mahkamah Konstitusi selama ini, empat metode ini pulalah yang kerap digunakan.

Dikaitkan dengan permohonan DPD, ahli 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? Melalui metode penafsiran inilah ada 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 (Putusan MK 27 Maret 2014 tidak memberikan wewenang DPD untuk ikut dalam tahap persetujuan, tetapi keterangan ahli ini tetap mendorong agar ada penafsiran lebih progresif dari Yang Mulia Hakim Konstitusi).

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 Ahli metode ini belum pernah dikesampingkan dalam putusan-putusan MK. Lain halnya dengan metode penafsiran tekstual dan metode penafsiran sejarah (*original intent*) yang pernah dikesampingkan dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi;

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);

Dalam kaitan dengan model pembahasan tiga pihak (tripartit), Putusan MK tanggal 27 Maret 2013 mengakui hal tersebut sebagaimana tampak dalam kutipan berikut: "Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR **seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi.**" (Paragraf 3.18.2 Putusan Nomor 92/PUU-

X/2012). Model legislasi tripartit inilah yang agaknya paling tidak dapat diterima kalangan DPR karena salah kaprah yang sudah berlangsung selama ini, bahwa seolah-olah pembahasan suatu RUU adalah urusan internal DPR yang mengikutsertakan pemerintah dan DPD dalam porsi yang kecil;

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 banyak kesempatan, Zen Badjeber, anggota Forum Konstitusi, forum bagi pengubah UUD 1945 dalam kurun waktu 1999-2002, menyatakan bahwa pendapat di Forum terbelah mengenai apakah DPD terlibat dalam proses persetujuan atau tidak. Sebagian anggota Forum Konstitusi, menurut Zen Badjeber, berpendapat bahwa DPD terlibat dalam proses pengambilan keputusan dalam konteks pembahasan RUU yang disebut dalam Pasal 22D ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945);

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 (UU MD3 dan UU P3 menyebutkan bahwa pembahasan Undang-Undang dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan, yaitu (1) tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus, dan (2) tingkat II dalam rapat paripurna. DPD hanya ikut dalam pembicaraan tingkat I, tetapi terbatas pada pengantar musyawarah dan penyampaian pendapat mini, sedangkan pembahasan DIM (daftar inventarisasi masalah) tidak diikuti. Lihat Pasal 148, Pasal 149, Pasal 150, dan Pasal 151 UU MD3; Pasal 67, Pasal 68, dan Pasal 69 UU P3);

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 Ahli melakukan penafsiran sisematis terhadap ketentuan Pasal 20 ayat (1) Perubahan Pertama yang menyatakan, “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Ketentuan dalam pasal ini sering dijadikan dasar pembenar 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) Salah satu metode penafsiran konstitusi yang paling sering digunakan adalah penafsiran tekstual, sering disebut juga *textual method*, *textualism*, *literalism*, atau *plain word approach*. Metode ini mendasarkan interpretasi pada kata yang secara aktual terdapat dalam hukum tertulis jika arti dari kata-kata tersebut tidak mendua. Menurut Donald P. Kommers, *textualism* didasarkan pada klaim bahwa penafsiran konstitusi harus dimulai dengan kata-kata yang tertulis. Dalam konteks penafsiran konstitusi di Amerika Serikat, penyokong *textualism* menyatakan bahwa Konstitusi AS harus dibaca menurut maknanya yang biasa (*ordinary meaning*) dan menerapkannya sesuai dengan makna tersebut. Donald P. Kommers et. al. *American Constitutional Law Liberty, Community, and the Bill of Rights*, 2004, hal. 37), tanpa mengaitkannya dengan ketentuan lain dalam UUD 1945, termasuk mengaitkannya dengan sejarah dirumuskannya pasal tersebut (*original intent*) (Selain metode penafsiran tekstual, yang juga sering dipakai adalah metode penafsiran historis, sering disebut juga *historical method*, *original intent*, atau *original history*. Putusan-putusan dengan menerapkan metode ini kurang didasarkan pada kata-kata yang secara aktual terdapat dalam teks tertulis dibandingkan dengan pengertian-pengertian yang muncul dari analisis terhadap sejarah penyusunan atau pengesahan (ratifikasi) Undang-Undang Dasar. Menurut Donald P. Kommers, beberapa hakim dan pakar berargumentasi bahwa tujuan dari penafsiran konstitusi adalah menemukan apa yang dimaksudkan perumus konstitusi terhadap kata atau kalimat yang dimaksud. Sekali ditemukan, maksud tersebut harus diterapkan pada kasus atau masalah yang sedang ditangani. Donald P. Kommers et. al. *American Constitutional Law Liberty, Community, and the Bill of Rights*, 2004, hal. 38);

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, Ahli berpendapat bahwa sesungguhnya tidak ada perubahan signifikan 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, menurut Ahli, 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 oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.	Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan 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 pelebagaan 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 pelebagaan 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, menjadi pertanyaan bagi kita semua apakah memang benar DPD adalah lembaga negara utama yang mencerminkan pelebagaan fungsi kekuasaan negara yang utama.

Dari uraian di atas ahli mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. *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.
2. *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”. Seandainya DPD tetap ingin dikecualikan dalam persetujuan di paripurna (pembicaraan tingkat II dalam konteks hari ini), maka DPD tetap dapat mengikuti pembahasan dan persetujuan dalam pembicaraan tingkat I secara penuh. DPD juga dapat

mengikuti pembicaraan Tingkat II di Rapat Paripurna DPR sebelum dilakukannya persetujuan bersama antara Presiden dan DPR.

3. *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. Praktik yang selama ini yang tidak mengakomodasi model legislasi bipartit dan tripartit harus dianggap inkonstitusional.
4. *Keempat*, semua ketentuan dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 (UU MD3) yang tidak sesuai dengan kesimpulan satu hingga ketiga dengan sendirinya bertentangan dengan UUD 1945.

Penutup

Karena adanya pengabaian terhadap putusan terdahulu oleh DPR, menurut ahli, ada baiknya Mahkamah menyatakan hal-hal sebagai berikut. *Pertama*, membatalkan semua ketentuan tentang legislasi dalam UU MD3 yang terkait DPD karena tidak dibuat dengan paradigma yang benar tentang kewenangan DPD baik menurut UUD 1945 maupun putusan MK tanggal 27 Maret 2013. *Kedua*, mempertegas dalam amar putusan mengenai model legislasi bipartit dan tripartit yang sesuai dengan UUD 1945. Ketiga, 'memerintahkan' DPR, DPD, dan Presiden untuk dalam jangka waktu tertentu membuat undang-undang yang mengatur tentang pembentukan Undang-Undang (*law making process*) yang benar, yang sesuai baik dengan UUD 1945 maupun putusan Mahkamah;

6. RONALD RIFIANDRI

Keterangan ahli ini disampaikan berdasarkan dan bersumber langsung dari hasil pemantauan dan kajian PSHK secara mandiri maupun sebagai salah satu organisasi anggota dari Koalisi Masyarakat Sipil untuk Perubahan UU MD3 yang selanjutnya disingkat Koalisi UU MD3). Perlu diketahui bahwa Koalisi UU MD3 merupakan gabungan dari berbagai organisasi non pemerintah yang aktif melakukan advokasi UU MD3 sepanjang Oktober 2013 hingga Juli 2014. Advokasi yang dijalankan oleh Koalisi UU MD3 dalam kerangka partisipasi publik dalam proses legislasi, khususnya RUU Perubahan UU MD3, serta inisiatif mendorong perubahan parlemen yang lebih akuntabel

dan representatif;

Sebagai pengalaman tersendiri, perhatian PSHK tidak hanya tertuju saat penyusunan dan pembahasan RUU Perubahan UU MD3 yang kemudian disahkan menjadi UU MD3 (UU 17/2014). PSHK melakukan studi dan advokasi sejak penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (RUU Susduk) yang menjadi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kemudian RUU Susduk yang digantikan dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah hingga UU 17/2014;

Uraian di atas perlu ahli sampaikan mengingat permintaan dari pemohon perihal pengujian UU MD3 terkait dengan pembuktian bahwa masyarakat tidak mendapatkan akses yang cukup dalam pembentukan UU MD3. Dengan demikian, saya perlu tegaskan lebih dulu posisi dan pengalaman PSHK secara mandiri maupun berjaringan dalam mengikuti proses penyusunan dan pembahasan RUU Perubahan UU MD3;

Terhadap inisiatif penyusunan RUU Perubahan UU MD3, sebagaimana yang termuat dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2010-2014, PSHK pernah diundang pada sejumlah kesempatan antara lain:

1. Public Forum Discussion (PFD) yang diselenggarakan oleh Badan Legislasi (Baleg) DPR pada 11 Mei 2012 di Hotel Inter Continental Jakarta; dan
2. Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan Panitia Khusus (Pansus) RUU Perubahan UU MD3 bersama dengan Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia (ADKASI), Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia (ADEKSI), dan Prof Irfan Ridwan Makhsum (Fisip UI) pada 20 Mei 2014;

Tidak hanya forum pertemuan, PSHK juga secara mandiri menyampaikan masukan tertulis kepada Pansus RUU Perubahan UU MD3 pada 30 Januari 2014 dan 4 Februari 2014;

Perlu ditegaskan bahwa penyampaian masukan dimaksud berlangsung

sebelum pembahasan pasal per pasal atau yang termuat dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Perubahan UU MD3 yang dilakukan Pansus bersama Pemerintah. Tahapan perubahan dalam suatu pembahasan rancangan Undang-Undang justru berada pada saat dokumen DIM dijadikan acuan untuk dibahas;

Pada setiap paparan dan penyampaian masukan secara tertulis, PSHK selalu mendorong agar proses pembahasan RUU Perubahan UU MD3 berlangsung terbuka. Bercermin pada pengalaman pembahasan RUU Susduk (yang kemudian disahkan menjadi UU 27/2009) sepanjang 2007-2009, pembahasan RUU Susduk (yang juga dibahas oleh Pansus) diselenggarakan secara transparan. Masyarakat diberikan kesempatan untuk mengetahui jadwal, lokasi, agenda pembahasan RUU Susduk, bahkan hadir pada setiap rapat mulai tingkat Panitia Kerja (Panja), Tim Perumus (Timus) hingga Tim Sinkronisasi (Timsin). Sebagai contoh, pembahasan klaster pengaturan tentang fungsi dan relasi legislasi antara DPD dengan DPR (termasuk simulasinya), bisa diketahui pada Rapat Panja XXI pada Rabu, 13 Mei 2009 pukul 12.20 s.d. 17.15 WIB dan bertempat di Hotel Aston Marina Ancol. Atau simulasi tentang Badan Akuntabilitas Publik (UU 27/2009 menetapkannya sebagai Badan Akuntabilitas Keuangan Negara - BAKN) bisa diamati dan disimak pembahasan dan simulasinya pada Rapat Panja XXV 22 Mei 2009 dan Rapat Panja XXXI 12 Juni 2009 yang kesemuanya bertempat di Hotel Santika;

Mengacu pada Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011), pembentukan Undang-Undang harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik. Salah satunya merujuk pada ketentuan huruf g yaitu asas keterbukaan. Dalam penjelasannya, "asas keterbukaan" bermaksud bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

Undang-Undang adalah salah satu bentuk dari peraturan perundang-

undangan dan dalam pembentukan Undang-Undang, tahapan yang dilalui mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 UU 12/2011;

Keberadaan Pasal 5 huruf g mendapatkan tempat dan penegasan oleh Pasal 96 ayat (4) UU 12/2011 yang menyatakan bahwa untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat;

Dari logika yang dibangun Pasal 1 angka 1, Pasal 5 huruf g, dan Pasal 96 ayat (4) UU 12/2011 dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Undang-Undang (dalam hal ini adalah UU MD3 atau UU 17/2014) merupakan salah satu bentuk dari Peraturan Perundang-undangan;
2. Pembentukan UU MD3 (UU 17/2014) diawali dari tahap perencanaan hingga pengundangan;
3. Asas Keterbukaan, yang merupakan salah satu bagian dari asas pembentukan Undang-Undang (dalam hal ini adalah UU MD3 atau UU 17/2014) mencakup dari aspek perencanaan hingga pengundangan. Atau dengan kata lain, bukan hanya saat perencanaan dan penyusunan, tapi juga saat pembahasan (di tingkat Panja, Timus maupun Timsin);
4. Terdapat frase "harus dilakukan" pada materi ketentuan Pasal 5 dan Pasal 96 ayat (4). Jika kita rujuk Penjelasan Nomor 269 LAMPIRAN II UU 12/2011 tentang teknik penyusunan peraturan perundang-undangan Bab III ragam bahasa peraturan perundang-undangan subbab pilihan kata atau istilah, frases "harus (dilakukan)" dan "harus (dapat diakses)" digunakan untuk menyatakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu. Jika keharusan tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak memperoleh sesuatu yang seharusnya akan didapat seandainya ia memenuhi kondisi atau persyaratan tersebut. Dengan demikian, asas keterbukaan harus menyertai dan diwujudkan secara patut dan memadai untuk memenuhi kondisi atau persyaratan formal dalam setiap tahapan pembentukan Undang-Undang (dalam hal ini adalah UU MD3 atau UU 17/2014);
5. Apa yang dipraktikkan oleh Baleg (selaku inisiator RUU Perubahan UU

MD3) dan Pansus RUU Perubahan UU MD3, hanya mewujudkan asas keterbukaan pada sebagian proses perencanaan, penyusunan, dan uji publik sebelum memasuki dan dijalannya tahapan yang paling menentukan dari suatu pembentukan UU, yaitu pembahasan pasal per pasal sebagaimana yang termuat dalam dokumen DIM. PSHK secara mandiri maupun bersama Koalisi UU MD3 mengalami kesulitan, bahkan tidak mendapatkan akses informasi secara memadai terkait jadwal, lokasi, agenda, dan dokumen yang menyertai pembahasan RUU Perubahan UU MD3 khususnya pada tingkatan Panja, Timus, dan Timsin. Bandingkan dengan pengalaman PSHK sebelumnya (mengikuti pembahasan RUU Susduk yang menjadi UU 27/2009) yang secara leluasa bisa mengetahui dengan segera klaster pengaturan tentang fungsi dan relasi legislasi antara DPD dengan DPR (termasuk simulasinya), pada Rapat Panja XXI pada Rabu, 13 Mei 2009 pukul 12.20 s.d. 17.15 WIB dan bertempat di Hotel Aston Marina Ancol. Atau simulasi tentang Badan Akuntabilitas Publik (UU 27/2009 menetapkannya sebagai Badan Akuntabilitas Keuangan Negara - BAKN) bisa diamati dan disimak pembahasan dan simulasinya pada Rapat Panja XXV 22 Mei 2009 dan Rapat Panja XXXI 12 Juni 2009 yang kesemuanya bertempat di Hotel Santika. Secara lebih lengkap, saya sudah menyertakan dan menyampaikan hasil pemantauan PSHK terhadap proses pembahasan RUU Susduk (yang menjadi UU 27/2009) kepada sekretariat tim kuasa hukum dan juga panitera. Hasil pemantauan dimaksud dalam bentuk tabel kompilasi sebagai bukti yang mengkonfirmasi bahwa kami pernah mendapatkan akses memadai sebagai bentuk dari ditegakkannya asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;

Tidak ditegakkannya "asas keterbukaan" dan akses yang memadai bagi masyarakat, pada akhirnya menjadikan materi (R)UU MD3 selalu diliputi aspek kontroversial, kerancuan sistematika, keraguan pada keberadaan Naskah Akademik (RUU Perubahan UU MD3) hingga polemik berkepanjangan di masyarakat. Dampak lebih lanjut adalah permohonan uji formil maupun materil UU MD3 yang datang bergelombang dalam kurun waktu yang relatif singkat setelah pengesahan RUU MD3. Masyarakat tidak mendapatkan cukup informasi dan memperoleh argumentasi di belakang hari, misalkan (i) kenapa

alat kelengkapan DPR yang bernama Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN) dibubarkan, (ii) kenapa ketentuan tentang kewajiban fraksi melakukan evaluasi kinerja anggota (fraksi) dan melaporkannya kepada publik turut dihapus; dan (iii) kenapa pengaturan tentang keterwakilan perempuan pada komposisi alat kelengkapan DPR dihilangkan, yang mana kesemuanya tidak pernah disinggung dalam Naskah Akademik RUU Perubahan UU MD3 tidak pernah disinggung dalam naskah akademik RUU MD3;.

7. DR. NI'MATUL HUDA, S.H., M.Hum

Salah satu lembaga negara yang lahir pasea reformas, melalui perubahan UUD 1945 adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang diberi kewenangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 22D sebagai berikut:

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

Dalam perdebatan di rapat-rapat Komisi Konstitusi, beberapa alasan yang menyebabkan perlunya penyesuaian terhadap susunan, kedudukan, dan kekuasaan MPR menjadi suatu lembaga perwakilan rakyat dengan dua kamar (bikameral), yaitu.

1. Kebutuhan untuk mengakomodasikan kepentingan masyarakat daerah secara struktural. Dengan adanya dewan yang secara khusus merepresentasikan wilayah-wilayah, diharapkan kepentingan masyarakat

di daerah akan dapat diakomodasikan melalui institusi formal di tingkat nasional;

2. Kebutuhan bagi reformasi Indonesia saat ini untuk memulai menerapkan sistem *checks and balances* dalam rangka memperbaiki kehidupan ketatanegaraan dan mendorong demokrasi. Dengan adanya lembaga ini akan mampu menjalankan fungsi legislasi dan fungsi kontrolnya dengan lebih baik

(Soewoto Muiyosudarmo, "*Kekuasaan Eksekutif Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial*", makalah disajikan dalam forum seminar Nasional Departemen Kehakiman dan HAM tanggal 10 Oktober 2001, Hlm. 5-6. Dikutip kembali oleh Krisna Harahap dalam *Konstitusi Republik Indonesia Sejak Proklamasi hingga Reformasi*, Grafitri Budi Utami, Bandung, 2004, Hlm. 225-226).

Di dalam Pasal 22D, Pasal 22E dan Pasal 22F UUD 1945 tidak diatur secara komprehensif tentang DPD, pengaturan DPD sangat sumir. DPD sama sekali tidak mempunyai kekuasaan yang signifikan. DPD hanya memberikan masukan pertimbangan, usul, ataupun saran, sedangkan yang berhak memutuskan adalah DPR dan Presiden. Karena itu keberadaan DPD di samping DPR tidak dapat disebut sebagai bikameralisme dalam arti yang lazim (*Salah satu ciri bikameralisme, apabila kedua kamar parlemen sama-sama menjalankan fungsi legislatif sebagaimana seharusnya. Praktik pengambilan keputusan dalam parlemen dua kamar memang meniscayakan keterlibatan keduanya, berlangsung melalui proses checks and balances di mana majelis tinggi (upper house) memberikan second opinion dari perspektifnya sendiri. Prinsip checks and balances dalam konteks ini, bukan hanya antar cabang kekuasaan negara (eksekutif, legislatif, yudikatif), tetapi juga di dalam cabang legislatif itu sendiri. Namun, tentu saja satu sama lain tidak menghambat karena sudah terbangun dalam suatu sistem yang disepakati bersama. Apabila terjadi kebuntuan, misalnya, maka ada mekanisme sederhana dan pasti dengan, misalnya, melalui conference committee yang dimandati untuk memutuskannya. Lihat Ginandjar Kartasmita, "Menormalkan Bikameralisme Indonesia", Kompas, 29 April 2006*). Kelemahan desain kelembagaan DPD khususnya dalam Pasal 22D UUD 1945 bukannya diperkuat dalam UU MD3 ataupun UU P3, tetapi malah

direduksi oleh kedua UU tersebut, sebagaimana tercermin dalam permohonan pengujian UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 terhadap UUD Negara RI Tahun 1945 (lihat Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012);

Dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tanggal 27 Maret 2013, Mahkamah berpendapat bahwa:

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

Lebih lanjut, dalam pertimbangannya Mahkamah juga telah menegaskan bahwa: *Pertama*, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945; *Kedua*, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Ketiga, norma Undang-Undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945;

Tatkala Putusan Mahkamah Konstitusi (Nomor 92/PUU-X/2012) yang memerintahkan supaya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan [sepanjang yang berkaitan dengan kewenangan DPD dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945] mengikutsertakan DPD dalam prakteknya tidak dilakukan oleh DPR (sebagaimana telah diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2014), maka dapat dinyatakan bahwa pembentukan UU Nomor 17 Tahun 2014 cacat secara formil;

Dan kali ini DPD kembali mengajukan pengujian UU Nomor 17 Tahun 2014 (UU MD3) terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, karena reduksi terhadap kewenangan DPD kembali terjadi dalam pembahasan UU Nomor 17 Tahun 2014 yang tidak melibatkan DPD, sebagaimana yang didalilkan dalam permohonan ini (Perkara Nomor 79/PUU-XII/2014). Pengabaian DPR dan Presiden yang tidak melibatkan DPD dalam pembahasan UU MD3 dapat dipandang sebagai 'pelecehan' terhadap putusan pengadilan (Mahkamah Konstitusi). Dengan demikian dapat disampaikan bahwa pembentukan UU MD3 (UU Nomor 17 Tahun 2014) telah cacat prosedur, sehingga permohonan DPD untuk menguji secara formil ke hadapan Mahkamah Konstitusi dipandang tepat;

Sejak kebijakan otonomi daerah digulirkan di tahun 1999 melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian disusul dengan Perubahan UUD 1945, pada Rapat Paripurna ke-9, 18 Agustus 2000 yang dipimpin oleh M. Amin Rais, MPR RI telah menyetujui Perubahan Kedua UUD 1945, yang salah satu materinya mengenai pemerintahan daerah di dalam Pasal 18 diubah dan ditambah menjadi Pasal 18A dan Pasal 18B. Melalui perubahan tersebut ditegaskan beberapa hal prinsip sebagai berikut (*Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, FH UU Press, Yogyakarta, 2005*):

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan [Pasal 18 ayat (2)]. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam NKRI. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah;
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya [Pasal 18 ayat (5)]. Untuk

menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengembirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh Undang-Undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat;

3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah [Pasal 18A ayat (1)]. Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah;
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya [Pasal 18B ayat (2)]. Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagctri, gampong, meusancth, huta, negorij dan lain-lain;
5. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan;
6. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa [Pasal 18B ayat (1)]. Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa);
7. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum [Pasal 18 ayat (3)]. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten. dan kota dipilih secara demokratis;
8. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil [Pasal 18A ayat(2)];

Desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung sejak 1 Januari 2001 adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus mengubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya terfokus pada satu pusat kekuasaan, pemerintah pusat di Jakarta;

Pentingnya desentralisasi dan otonomi daerah mungkin dapat

disejajarkan dengan proses demokratisasi yang terjadi begitu drastis pada tahun 1998. Desentralisasi memang merupakan konsekuensi logis dari munculnya kehidupan demokrasi di Indonesia sejak berakhirnya rezim orde baru. Keduanya juga berlangsung dalam skala yang besar dan terjadi dalam masa yang sangat singkat, bahkan hampir tanpa masa transisi yang memadai;

Desentralisasi juga dipandang memiliki relasi kuat dengan demokratisasi, didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi dapat membuka ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembuatan keputusan-keputusan politik di daerah. Hal ini berkaitan dengan realitas bahwa setelah ada desentralisasi, lembaga-lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses pembuatan dan implementasi kebijakan publik itu lebih dekat dengan rakyat;

Kedekatan itu juga yang memungkinkan rakyat melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah. Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan memiliki akuntabilitas yang lebih besar lagi. Tanpa adanya akuntabilitas, rakyat di daerah bisa menarik mandat yang telah diberikan melalui pemilihan;

Desentralisasi memang tidak mempunyai suatu definsi yang tunggal. Apapun definisi desentralisasi yang dipilih, harus terjadi harmonisasi yang baik antara desentralisasi politik, administrasi, dan fiskal. Desentralisasi politik pada intinya memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menjalankan suatu kebijakan. Desentralisasi administrasi atau desentralisasi manajerial memberikan petunjuk bagaimana implementasi dari pengalihan kewenangan fungsi tersebut. Desentralisasi fiskal menyediakan pembiayaan untuk pengalihan kewenangan tersebut;

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta disempurnakan kembali dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir telah diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, telah menegaskan paradigma hubungan Pusat dan Daerah yang telah mengalami perubahan signifikan, dari pola hubungan yang sentralistik di era Orde Baru berubah menjadi desentralistik. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber

daya alam, dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras;

Semua urusan dilimpahkan ke daerah kecuali urusan yang masih menjadi wewenang Pusat, yakni: (i) pertahanan; (ii) keamanan, (iii) peradilan; (iv) politik luar negeri; (v) moneter dan fiscal nasional; dan (vi) agama;

Dalam perspektif otonomi daerah, kedudukan, tugas, dan wewenang DPRD diperkuat. Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat;

Sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 12 UU Nomor 23 Tahun 2014, Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial. Adapun Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan. Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. Transmigrasi;

Dengan ruang lingkup kewenangan yang sedemikian luasnya urusan otonomi daerah, maka perlu ditopang dengan penyelenggara pemerintahan daerah yang profesional, akuntabel, kapabel, demokratis, dan partisipatif;

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian, maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai

mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah. Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa Undang-Undang, namun cukup diatur dalam Undang-Undang ini secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi;

Untuk itu, pengaturan DPRD di dalam UU MD3 (UU Nomor 17 Tahun 2014) menjadi hal yang urgen untuk dikaji dan dibahas bersama-sama antara DPR, DPD dan Presiden. Pelibatan DPD dalam pembahasan UU MD3 - utamanya berkaitan dengan pengaturan kedudukan, tugas, wewenang, hak, dan kewajiban DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten dan Kota - harus dilakukan. Dengan demikian, pengabaian terhadap amanat Pasal 22D UUD 1945 serta Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, patut dipandang sebagai pelanggaran konstitusi;

8. DR. DIAN PUJI NUGRAHA SIMATUPANG, S.H., M.H

Menjaga asas otonomi daerah dan kepentingan daerah sebagai wewenang konstitusional dan hak Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dari sudut hukum administrasi Negara;

Ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, menyatakan:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan Rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Wewenang-wewenang tersebut pada hakikatnya bukan wewenang

konstitusional yang tidak dapat diubah atau dilakukan tafsiran lain karena ketentuan tersebut juga telah diperkuat dengan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012;

Bahwa ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar 1945, pada hakikatnya merupakan pedoman dasar yang dipergunakan sebagai dasar hukum yang untuk mengatur tugas pokok fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Daerah dalam sistem keterwakilan Indonesia untuk mengawal otonomi daerah. Dengan demikian, sebagai suatu pedoman maka tidak mungkin ada suatu peraturan perundang-undangan di bawahnya yang berubah, atau membedakan, atau mengesampingkan, atau mengecualikan ketentuan di dalam pedoman dasar tersebut;

Kedudukan DPD

Di dalam kedudukan DPD dan DPR pada hakikatnya dikonstruksikan sebagai sistem parlemen yang dipilih dalam suatu pemilihan umum. DPR dan DPD dibangun dengan sistem perwakilan untuk mencapai satu tujuan negara atau satu tujuan bernegara, sehingga sebagai suatu sistem DPD dan DPR merupakan sistem yang bulat dan utuh (*wholisme*) dalam melakukan tugas fungsi dan wewenang secara seimbang, dimana keduanya mempunyai mekanisme pembagian wewenang. Dengan demikian, keduanya tentu tidak dapat saling menafikan atau menegasikan di dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan konstitusi;

Persoalan legitimasi DPD bahwa secara matematis berdasarkan cara terpilihnya anggota DPD memiliki nilai representasi yang tinggi dibandingkan anggota DPR, sehingga secara kongkret DPD memiliki nilai legitimasi, atau nilai kepercayaan, atau nilai keterpilihan yang lebih besar dibandingkan DPR. Dengan demikian, pembatasan atas fungsi dan wewenang DPD adalah kontrario intermenis atas legitimasi DPD tersebut dan memarjinalkan aspirasi daerah dalam setiap pengambilan keputusan nasional;

Hubungan Antar Wewenang DPD Dan DPR

Dalam hubungan antara wewenang DPR dan DPD ini, Pasal 22 UUD 1945 mengatur suatu sistem antara wewenang antar DPD dan DPR sebagai elemen yang berkaitan, sehingga tergambar sebagai pola atau mekanisme fungsi dan wewenang. Suatu norma Undang-Undang tidak dapat bersifat *diversity fact* yang artinya menghapus atau mengubah hubungan yuridis DPD

dan DPR dalam ketentuan Pasal 22D UUD 1945, sehingga tidak ada lagi Undang-Undang yang bersifat *diversity fact*. Suatu Undang-Undang yang mengandung *diversity fact* hakikatnya mengandung kekurangannya yuridis yang tidak hanya dapat dibatalkan tetapi seharusnya juga menjadi batasan mutlak (*absolut netic*);

Harmonisasi DPD Dan DPR

Dewan Perwakilan Daerah sebagai salah satu lembaga negara merupakan subsistem, dari sistem kelembagaan negara yang tidak dapat tugas pokok, fungsi, dan wewenangnya dimarginalkan atas dasar atau atas alasan politik apapun. Marginalisasi tugas pokok, fungsi, dan wewenang DPD berarti memarginalkan sistem kelembagaan dalam UUD 1945 yang berpotensi menyebabkan *felt-conflict* yang ditandai dengan tidak terstrukturanya kewenangan organ keduanya sebagai sistem sebagai suatu konsep *check and balances* yang tepat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia;

Dewan Perwakilan Daerah Berfungsi Mengawal Otonomi Daerah

Dewan Perwakilan Rakyat berfungsi mengotonomi daerah pada hakikatnya adanya hak dan wewenang DPD untuk dapat mengajukan dan membahas semua RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah dan materi muatan lainnya yang terkait adalah bentuk partisipasi keterlibatan (*involvement*) dan penataan kewenangan (*power sharing*) yang seimbang agar otonomi daerah dalam politik hukum nasional tidak terjadi bias kepentingan. Bias kepentingan politik dan ekonomi akan berpotensi terjadi jika aspirasi atau partisipasi kehendak dan kepentingan daerah dan akan terhambat sehingga lebih menguatkan sentralisasi kekuasaan dan kehendak pusat yang berakibat pada dominasi kepentingan pusat dan menafikan otonomi daerah sebagai wujud demokratisasi. Misalnya dalam Rancangan Undang-Undang APBN, bahwa pertimbangan DPD menjadi sangat penting dilakukan agar rasionalitas persetujuan DPR terhadap APBN bukan bias kompromi pusat tetapi aspirasi terhadap aspiratif terhadap kepentingan daerah untuk mencapai tujuan bernegara;

Otonomi Daerah Sebagai Gagasan Kepentingan

Otonomi daerah dan kepentingan daerah lainnya adalah gagasan kepentingan yang diamanatkan kepada DPD untuk diselesaikan sehingga keterlibatan DPD dalam proses registrasi adalah justru menyelesaikan

masalah secara tuntas berkaitan dengan otonomi daerah dan kepentingan daerah lainnya yang jika hanya DPR yang berperan tanpa ada DPD maka masalah otonomi dalam proses registrasi seperti masalah yang disapu dalam selimut (*sweeping problems under the rug*), artinya masalah hanya selesai pada tataran politis etis, tetapi tidak pada praktis daerah. Misalnya Undang-Undang MD3 yang sedang diuji ini, materi muatannya cenderung kompromistis akomodatif terhadap kepentingan elit pusat sehingga lalai atas komitmen kepatuhan pada putusan MK terdahulu mengenai peran dan wewenang DPD. Akibatnya Undang-Undang MD3 ini tidak hanya mengandung kekurangan yuridis yang kongkret tetapi mungkin mengandung kelalaian konstitusional;

DPD dan UU MD3

Undang-Undang MD3 yang mengatur DPD sebagian besar dirumuskan dengan salah kira (*dualling*) atas maksud dan keberadaan DPD-RI. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dibentuk guna mendorong peran serta daerah dalam penyelenggaraan negara dan bukan sekedar aksesoris dalam sistem keterwakilan Indonesia. Guna menjadikan DPD-RI hadir dalam penyelenggaraan negara, maka pembatasan wewenangan mengajukan dan membahas RUU di dalam MD3 ini, termasuk salah kira atas pertimbangan pokok yang salah (*zelfstandingheid der zaak*), artinya Undang-Undang MD3 merumuskan wewenang DPD tanpa memahami pertimbangan pokok keberadaan DPD di dalam UUD 1945;

Relevansi DPD Dalam Politik Hukum

DPD Republik Indonesia dibentuk untuk mengkonkretkan dan mendekatkan gagasan kepentingan daerah pada penyelenggaraan negara sehingga daerah hadir dalam setiap pembentukan politik hukum nasional. DPD Republik Indonesia relevan hadir dalam politik hukum nasional karena hukum tentu dibentuk dan dijalankan tidak untuk negara saja, tidak untuk pemerintah pusat saja, tetapi dilaksanakan dan ditaati bersama sebagai satu gagasan nasional yaitu perpaduan gagasan pusat dan daerah. Keterpaduan antara gagasan pusat dan daerah itu tentu diwujudkan dalam bentuk penyusunan undang-undang secara terpadu (*integrated making law system*) antara DPR, presiden, DPD sebagai suatu triumviratus formal hukum nasional yang bersinergis sebagaimana kemudian pernah diteliti oleh Prof. John B. Parise;

Bahwa Undang-Undang MD3 yang menafikan dan mengabaikan

putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu khususnya Putusan 92 Tahun 2012 mengenai peran dan wewenang DPD tidak hanya dapat dianggap sebagai kelalaian konstitusional saja tapi mungkin jadi sebagai kesengajaan yang dikonfirmasi *condisonal confirm*. Mungkin patut dipertimbangkan pada satu saat yang tepat setiap kesengajaan yang dikonfirmasi atas pengabaian atau ketidakpatuhan putusan Mahkamah Konstitusi oleh pejabat publik negara diumumkan diberita negara sehingga setiap orang akan mengetahuinya. Sebagai pejabat publik negara yang tidak taat terhadap hukum dan konstitusi sesuai dengan sumpah janji jabatannya.;

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Presiden dalam persidangan tanggal 23 September 2014 memberikan keterangan lisan yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

Terkait dengan Ketentuan Pasal 245 Undang-Undang MD3 yang mengatur tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan merupakan bagian dari pelaksanaan asas praduga tak bersalah, dan persamaan kedudukan hukum, berkesamaan kedudukan di muka hukum dalam rangka menjaga wibawa hukum. Pengaturan ini tidak dimaksudkan untuk menghalang-halangi proses penegakan hukum dalam rangka melakukan penyelidikan dan penyidikan, namun lebih kepada persyaratan administratif untuk meyakinkan bahwa dugaan pidana terhadap anggota DPR telah memiliki bukti atau basis yuridis yang kuat;

Selanjutnya, di dalam Ketentuan Pasal 245 Undang-Undang MD3 juga telah memberikan jalan keluar, yaitu apabila dalam kurun waktu 30 hari persetujuan tertulis tidak diberikan, maka proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilaksanakan tanpa persetujuan tertulis dari Dewan Kehormatan Dewan. Menurut Presiden ketentuan ini telah memberikan kepastian hukum bagi aparat penegak hukum melaksanakan tugasnya;

Berdasarkan seluruh penjelasan tersebut di atas, Presiden memohon kepada Ketua Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mengadili permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*);

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan tanggal 23 September 2014 memberikan keterangan lisan dan/atau menyampaikan keterangan tertulis bertanggal 23 September 2014 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 25 September 2014 yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

A. KETENTUAN UU NOMOR 17 TAHUN 2014 TENTANG MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN DAERAH, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (SELANJUTNYA DISINGKAT UU MD3) YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD 1945

Pemohon dalam permohonan *a quo* mengajukan pengujian atas UU MD3 sebagai berikut:

1. Pasal 71 huruf c yang berbunyi sebagai berikut:

DPR berwenang:

- c. membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;*

2. Pasal 72 yang berbunyi sebagai berikut:

DPR bertugas:

- a. menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional;*
- b. menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;*
- c. menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;*
- d. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah;*
- e. membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;*

- f. *memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;*
 - g. *menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan*
 - h. *melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.*
3. *Pasal 165 yang berbunyi sebagai berikut:*
- (1) *Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.*
 - (2) *Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah diajukan kepada DPR dan pimpinan DPR menyampaikannya kepada pimpinan DPD.*
4. *Pasal 166 yang berbunyi sebagai berikut:*
- (1) *Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*
 - (2) *Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.*
 - (3) *Pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengirim surat kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dengan mengikutsertakan DPD.*
 - (4) *Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengirim surat kepada pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili*

DPD ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR bersama Presiden.

(5) DPR dan Presiden mulai membahas rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 60 (enam puluh) Hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden.

5. Pasal 167 yang berbunyi *Penyebarluasan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 166 ayat (2) dilaksanakan oleh DPD.*

6. Pasal 170 ayat (5) yang berbunyi sebagai berikut:

(1) Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- a. pengantar musyawarah;*
- b. pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan*
- c. penyampaian pendapat mini.*

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

- a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang berasal dari DPR;*
- b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c berasal dari DPR;*
- c. DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari DPD;*
- d. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden; atau*
- e. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c berasal dari Presiden.*

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

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

- c. DPR dan DPD jika rancangan undang-undang berasal dari Presiden sepanjang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c;
 - d. DPR dan Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c; atau
 - e. DPD dan Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPR sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c.
- (4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:
- a. fraksi;
 - b. DPD, jika rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c; dan
 - c. Presiden.
- (5) Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf e dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.
- (6) Dalam pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi rancangan undang-undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.
7. Pasal 171 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:
- (1) Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR 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 DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
 - c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang ditugasi.
8. Pasal 174 ayat (4) dan ayat (5) yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama yang disampaikan oleh DPD sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden.
 - (2) Apabila rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari Presiden, pimpinan DPR setelah menerima surat Presiden menyampaikan surat kepada pimpinan DPD agar DPD memberikan pertimbangannya.
 - (3) Apabila rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari DPR, pimpinan DPR menyampaikan surat kepada pimpinan DPD agar DPD memberikan pertimbangannya.
 - (4) **Pertimbangan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disampaikan secara tertulis melalui pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya surat pimpinan DPR, kecuali rancangan undang-undang tentang APBN disampaikan paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.**
 - (5) **Pada rapat paripurna DPR 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 DPR yang akan memahasnya.**
9. Pasal 224 ayat (5) yang berbunyi sebagai berikut:
- (1) Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.
 - (2) Anggota DPR tidak dapat dituntut di depan pengadilan karena sikap, tindakan, kegiatan di dalam rapat DPR ataupun di luar rapat DPR yang semata-mata karena hak dan kewenangan konstitusional DPR dan/atau anggota DPR.

- (3) Anggota DPR tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan, dan/atau pendapat yang dikemukakannya baik di dalam rapat DPR maupun di luar rapat DPR yang berkaitan dengan fungsi serta wewenang dan tugas DPR.
 - (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal lain yang dinyatakan sebagai
 - (5) **Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan.**
 - (6) Mahkamah Kehormatan Dewan harus memproses dan memberikan putusan atas surat permohonan tersebut dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari setelah diterimanya permohonan persetujuan pemanggilan keterangan tersebut.
 - (7) Dalam hal Mahkamah Kehormatan Dewan memutuskan tidak memberikan persetujuan atas pemanggilan anggota DPR, surat pemanggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) tidak memiliki kekuatan hukum/batal demi hukum.
10. Pasal 245 ayat (1) yang berbunyi “Pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan”.
11. Pasal 249 ayat (1) huruf b yang berbunyi sebagai berikut:
DPD mempunyai wewenang dan tugas:
- a. 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 pusat dan daerah kepada DPR;
 - b. **ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;**

12. Pasal 250 ayat (1) yang berbunyi "*Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*".
13. Pasal 252 ayat (4) yang berbunyi "*Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya*".
14. Pasal 276 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:
 - (1) *DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang berdasarkan program legislasi nasional.*
 - (2) *Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang disertai dengan naskah akademik dapat diusulkan oleh Panitia Perancang Undang-Undang dan/atau panitia kerja.*
 - (3) *Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diputuskan menjadi rancangan undang-undang yang berasal dari DPD dalam sidang paripurna DPD.*
15. Pasal 277 ayat (1) yang berbunyi "*Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden*";
16. Pasal 281 yang berbunyi "*DPD memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 248 ayat (1) huruf c kepada pimpinan DPR*".
17. Pasal 305 yang berbunyi "*Setiap orang, kelompok, atau organisasi dapat mengajukan pengaduan kepada Badan Kehormatan DPD dalam hal memiliki bukti yang cukup bahwa terdapat anggota DPD yang tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 258 dan/atau melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 302*".
18. Pasal 307 ayat (2) huruf d yang berbunyi sebagai berikut:
 - (1) *Anggota DPD berhenti antarwaktu karena:*
 - a. *meninggal dunia;*
 - b. *mengundurkan diri; atau*
 - c. *diberhentikan.*

(2) Anggota DPD diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) huruf c, apabila:

- a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPD selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
- b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPD;
- c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- d. tidak menghadiri sidang paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPD yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- e. tidak memenuhi syarat sebagai calon anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum; atau
- f. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

terhadap ketentuan Pasal 22C, Pasal 22D dan Pasal 22F UUD 1945 :

B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA UU MD3

Pemohon dalam permohonan *a quo* mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar atau setidaknya potensial menurut penalaran wajar dapat dipastikan terjadi kerugian oleh berlakunya pasal *a quo* UU MD3 dengan alasan-alasan sebagaimana diuraikan dalam permohonan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa terkait hak dan kewenangan konstitusional Pemohon diatur dalam ketentuan *a quo* tetapi Pemohon tidak diikutsertakan dalam proses pembentukannya karenanya bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 yang menjamin hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang mengakibatkan munculnya potensi terjadinya kesewenangan dalam pelaksanaannya;
2. Bahwa ketentuan *a quo* mengakibatkan berkurangnya hak dan/atau kewenangan Pemohon untuk dapat mengajukan dan ikut membahas RUU dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan daerah karenanya

bertentangan dengan Pasal 22D UUD 1945 yang memberikan hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut kepada Pemohon (DPD) untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

3. Berdasarkan hal-hal tersebut Pemohon berpendapat ketentuan Pasal 71 huruf c, Pasal 72, Pasal 165, Pasal 166 ayat (2), Pasal 167 ayat (1), Pasal 170 ayat (5), Pasal 171 ayat (1), Pasal 174 ayat (4), ayat (5), Pasal 224 ayat (5), Pasal 245 ayat (1), Pasal 249 huruf b, Pasal 250 ayat (1), Pasal 252 ayat (4), Pasal 276 ayat (1), Pasal 277 ayat (1), Pasal 281, Pasal 305, dan Pasal 307 ayat (2) huruf d UU MD3 bertentangan dengan Pasal 22C, Pasal 22D dan Pasal 22F UUD 1945.

C. KETERANGAN DPR

Terhadap dalil-dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam permohonan *a quo*, DPR menyampaikan keterangan sebagai berikut:

1. Tentang Kedudukan Hukum (*legal standing*).

Terhadap dalil-dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam Permohonan *a quo*, DPR dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon.

Menurut UU Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan kualifikasinya sebagai Pemohon dan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa "*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."*

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam penjelasannya, bahwa “yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menegaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saja yang termasuk “hak konstitusional”.

Oleh karena itu, menurut UU Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *aquo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam “**Penjelasan Pasal 51 ayat (1)**” dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang.

Namun demikian, DPR menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007.

2. Tentang Pengujian atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Terhadap permohonan pengujian Pasal 71 huruf c, Pasal 72, Pasal 165, Pasal 166 ayat (2), Pasal 167 ayat (1), Pasal 170 ayat (5), Pasal 171 ayat (1), Pasal 174 ayat (4), ayat (5), Pasal 224 ayat (5), Pasal 245 ayat (1), Pasal 249 huruf b, Pasal 250 ayat (1), Pasal 252 ayat (4), Pasal 276 ayat (1), Pasal 277 ayat (1), Pasal 281, Pasal 305, dan Pasal 307 ayat (2) huruf d UU MD3 sebagaimana dalil-dalil Pemohon dalam permohonan *a quo* DPR menyampaikan pandangan sebagai berikut:

a. Tentang Pengujian Formil

- (1) bahwa Pemohon mengajukan permohonan pengujian formil UU MD3 dengan dalil bahwa proses penyusunan UU MD3 telah melanggar ketentuan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12 Tahun 2011) dan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib (Tata Tertib);
- (2) bahwa pengujian formil Undang-Undang adalah pengujian Undang-Undang yang dianggap dalam pembentukannya tidak memenuhi ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan UUD 1945 [vide Pasal 57 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi];
- (3) bahwa pembentukan Undang-Undang secara formil diatur Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada DPR untuk membentuk Undang-Undang, dan setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang berdasarkan Pasal 22A UUD 1945, diatur dengan Undang-Undang. Berdasarkan amanat Pasal 22A UUD 1945 dibentuklah UU 12 Tahun 2011.
- (4) berdasarkan Pasal 20, Pasal 22A UUD 1945, secara formil pembentukan undang-undang dapat dilihat dari 2 (dua) hal. *Pertama*, lembaga negara yang berwenang dalam proses pembentukan, yaitu DPR dan Presiden. *Kedua*, terkait dengan proses pembahasan RUU yang dijabarkan dalam Bab VII tentang Pembahasan dan Pengesahan RUU Pasal 66 dan Pasal 67 UU 12 Tahun 2011, yang menyatakan:
 1. Pasal 66 *juncto* Pasal 148 UU 27 Tahun 2009
“Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan”.
 2. Pasal 67 *juncto* Pasal 149 UU 27 Tahun 2009
“Dua tingkat pembicaraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 terdiri atas:

- a. *pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan*
- b. *pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.”*

Tingkat pembicaraan dalam pembahasan RUU oleh DPR dan Presiden, berdasarkan Pasal 152 UU 27 Tahun 2009 diatur dengan Peraturan DPR tentang Tata Tertib.

- (5) bahwa terkait pembicaraan tingkat I, dinyatakan dalam Pasal 150 UU 27 Tahun 2009 *juncto* Pasal 136 ayat (1) Tata Tertib yang berbunyi sebagai berikut:

“Pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:

- a. *pengantar musyawarah;*
- b. *pembahasan daftar inventarisasi masalah;*
- c. *penyampaian pendapat mini sebagai sikap akhir; dan*
- d. *pengambilan keputusan.”*

Dalam Pasal 138 ayat (1) Tata Tertib dinyatakan pula Pembicaraan Tingkat I dilakukan dalam rapat kerja, rapat panitia kerja, rapat tim perumus/tim kecil, dan/atau rapat tim sinkronisasi.

- (6) bahwa pembahasan RUU MD3 telah melalui proses panjang yang dimulai dari penugasan Badan Musyawarah kepada Panitia Khusus pada tanggal 23 Januari 2014. Berdasarkan penugasan Badan Musyawarah, Panitia Khusus MD3 dibentuk pada tanggal 28 Januari 2014 dan telah melakukan rangkaian pembahasan RUU MD3 dengan melalui tahapan rapat kerja dengan pemerintah, rapat dengan pendapat (RDP), rapat dengar pendapat umum (RDPU), rapat panitia kerja, dan rapat tim perumus yang dilaksanakan pada tanggal 23 Januari 2014 hingga 7 Juli 2014;

- (7) Bahwa terkait dengan tidak diikutsertakannya DPD dalam membahas UU MD3 sebagaimana didalilkan Pemohon, perlu dicermati ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan *“Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.”*

Berdasarkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, tidak terlibatnya DPD dalam proses pembahasan UU MD3 karena UU MD3 tidak termasuk dalam lingkup kewenangan DPD;

- (8) Bahwa terkait dengan tidak diikutsertakannya DPD dalam pembicaraan Tingkat II RUU MD3, perlu memperhatikan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 yang menyatakan:

“Pasal 22D ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II.”

Dengan demikian, argumentasi Pemohon dalam permohonannya yang menyatakan Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan UU P3 dan UUD 1945, menurut DPR adalah tidak tepat dan tidak berdasar, mengingat ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 itu sendiri secara tegas dan jelas menunjukkan bahwa kewenangan pembahasan dan persetujuan atas suatu RUU ada di tangan Presiden dan DPR, sebagaimana telah ditegaskan dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012.

b. Terkait pengujian materiil

1. Terkait hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon untuk mengajukan rancangan Undang-Undang yang didalilkan oleh Pemohon dalam permohonannya, DPR menyampaikan pandangan sebagai berikut:

- (1) Bahwa terkait dalil Pemohon dalam permohonan *a quo*, pada tahap penyampaian RUU, keberadaan Pemohon sebagai lembaga perwakilan yang dipilih secara langsung oleh rakyat disubordinatkan dengan kedudukan DPR melalui pengaturan dalam Pasal 166 ayat (2) dan Pasal 167 ayat (1) UU MD3. Ketentuan tersebut menurut Pemohon mengakibatkan pemasangan konstitusional terhadap Pemohon karena RUU yang diajukan DPD ‘difilter’ oleh Pimpinan DPR untuk disampaikan

kepada Presiden mengingat tidak ada norma yang memerintahkan DPD untuk juga menyampaikan RUU beserta Naskah Akademik kepada Presiden.

Kewenangan DPD untuk mengajukan RUU telah diatur dalam ketentuan Pasal 163 dan Pasal 166 UU MD3. Ketentuan tersebut, telah mengakomodasi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2011, yang menyatakan:

“Menurut Mahkamah kewenangan konstitusional DPD mengenai pengajuan RUU, telah ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah”;

(2) Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, hak konstitusional DPD dalam pengajuan RUU yang berkaitan dengan kewenangannya disampaikan kepada DPR, tidak kepada Presiden. Dengan demikian, tidak terdapat hak konstitusional DPD yang dirugikan dengan berlakunya ketentuan *a quo*.

2. Terkait hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon untuk ikut membahas rancangan Undang-Undang yang didalilkan oleh Pemohon dalam permohonannya, DPR menyampaikan pandangan sebagai berikut:

(1) Bahwa terkait dengan kewenangan DPD untuk membahas RUU dalam Pembicaraan Tingkat I telah diatur dalam ketentuan Pasal 170 UU MD3;

(2) Bahwa Pembicaraan Tingkat II berdasarkan Pasal 171 UU MD3 *juncto* Pasal 69 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, merupakan forum pengambilan keputusan oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR. Ketentuan tersebut sesuai dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945

bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;

3. Terkait hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai Lembaga Perwakilan Daerah yang didalilkan telah dirugikan dengan berlakunya Pasal 72, Pasal 174, Pasal 224 ayat (5), Pasal 250 ayat (1), Pasal 252 ayat (4), Pasal 281, Pasal 305, dan Pasal 307 ayat (2) UU MD3, DPR menyampaikan pandangan sebagai berikut:

(1) Bahwa terkait Pasal 72 yang didalilkan Pemohon mengenai tugas DPR, dapat dijelaskan berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945, DPR memiliki fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran. Ketiga fungsi tersebut diatur lebih lanjut dengan Pasal 69 UU MD3 dan terkait dengan tindak lanjut hasil pengawasan dan pertimbangan DPD diatur dalam Pasal 71 huruf f yang berbunyi:

“membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;”

(2) Bahwa fungsi pengawasan DPR dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 98 ayat (3) UU MD3 mengenai tugas komisi di bidang pengawasan;

(3) Bahwa terkait dalil Pemohon mengenai pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama tidak cukup dengan tertulis melainkan harus disampaikan pada tahap pembahasan antara DPR dan Presiden, DPR berpendapat bahwa DPD tidak mempunyai kewenangan untuk ikut membahas RUU tersebut, tetapi hanya berwenang untuk memberikan pertimbangan kepada DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945.

(4) Bahwa Pasal 174 UU MD3 sudah sesuai dengan ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Oleh karenanya, ketentuan Pasal 174 UU MD3 tidak mengurangi hak dan/atau kewenangan

konstitusional Pemohon sebagaimana didalilkan dalam permohonannya. Ketentuan *a quo* juga telah sesuai dengan pendapat Mahkamah Konstitusi yang tertuang dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 92/PUU-X/2011 yang menyatakan:

*“DPD memberikan pertimbangan **tanpa ikut serta dalam pembahasan** dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya.”;*

- (5) Bahwa mengenai permohonan Pemohon yang beranggapan berlakunya ketentuan Pasal 224 ayat (5) UU MD3 mengakibatkan ketidakseimbangan kedudukan antar lembaga perwakilan, DPR berpendapat bahwa ketentuan Pasal 224 ayat (5) yang mengatur prosedur pemanggilan dan permintaan keterangan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana sehubungan dengan pelaksanaan tugasnya sama sekali tidak berakibat merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional DPD sebagaimana didalilkan oleh Pemohon;
- (6) Bahwa Pemohon mendalilkan ketentuan Pasal 250 ayat (1) UU MD3 tidak memberikan kemandirian kepada DPD dalam penyusunan anggaran. Terhadap dalil tersebut, DPR berpendapat tidak dicantumkan frasa ‘memiliki kemandirian’ dalam pasal *a quo* tidak berarti mereduksi kewenangan DPD dalam mengatur anggarannya sendiri.
- (7) Bahwa berdasarkan Penjelasan Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pengelolaan keuangan mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban.
- (8) Bahwa dengan diberikannya kewenangan kepada DPD untuk menetapkan pertanggungjawaban pengelolaan anggaran DPD dalam peraturan DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 250 ayat (4) UU MD3, dapat diartikan DPD telah memiliki kemandirian dalam penyusunan anggaran.

- (9) Bahwa terkait kepastian waktu pembangunan kantor perwakilan DPD di ibu kota provinsi daerah pemilihannya yang didalilkan Pemohon dalam permohonan *a quo*, telah diatur dalam ketentuan peralihan Pasal 402 UU Nomor 27 Tahun 2009 yang memberikan jangka waktu paling lama 2 tahun sejak UU Nomor 27 Tahun 2009 diundangkan, DPR berpendapat bahwa pembangunan kantor perwakilan DPD tersebut telah dilaksanakan;
- (10) Bahwa meskipun ketentuan Pasal 252 ayat (4) UU MD3 tidak mengatur kepastian waktu, tidak mengurangi hak konstitusional Pemohon karena hak konstitusional Pemohon tetap diakomodasi dalam ketentuan Pasal 252 ayat (4) UU MD3.
- (11) Bahwa ketentuan Pasal 305 dan Pasal 307 ayat (2) UU MD3 yang mengatur prosedur pemberhentian anggota DPR sehingga pasal tersebut sama sekali tidak berakibat merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional DPD sebagaimana didalilkan oleh Pemohon.

Keterangan DPR ini untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk memeriksa, memutus dan mengadili perkara *a quo* dan dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan para Pemohon atau setidaknya menyatakan Permohonan para Pemohon tidak dapat diterima;
2. Menyatakan Keterangan DPR diterima untuk seluruhnya;
3. Menyatakan Pasal 71 huruf c, Pasal 72, Pasal 165, Pasal 166 ayat (2), Pasal 167 ayat (1), Pasal 170 ayat (5), Pasal 171 ayat (1), Pasal 174 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 224 ayat (5), Pasal 245 ayat (1), Pasal 249 huruf b, Pasal 250 ayat (1), Pasal 252 ayat (4), Pasal 276 ayat (1), Pasal 277 ayat (1), Pasal 281, Pasal 305, dan Pasal 307 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak bertentangan dengan UUD 1945;
4. Menyatakan Pasal 71 huruf c, Pasal 72, Pasal 165, Pasal 166 ayat (2), Pasal 167 ayat (1), Pasal 170 ayat (5), Pasal 171 ayat (1), Pasal 174 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 224 ayat (5), Pasal 245 ayat (1), Pasal 249 huruf b, Pasal 250 ayat (1), Pasal 252 ayat (4), Pasal 276 ayat (1), Pasal 277 ayat (1), Pasal 281,

Pasal 305, dan Pasal 307 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

[2.5] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon tersebut, Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam persidangan tanggal 23 September 2014 memberikan keterangan lisan yang pada pokoknya menerangkan bahwa dalam perubahan UU MD3, pimpinan MPR mengusulkan kepada Pansus perubahan UU MD3, yakni:

1. Supaya dibuat undang-undang tersendiri atau tidak menyatukan Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dalam satu Undang-Undang. Hal itu sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang;
2. Penguatan lembaga MPR dengan memberikan wewenang yang lebih luas MPR untuk menetapkan atau memperankan tugas MPR sebagai lembaga dalam memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan Bhineka Tunggal Ika, serta mengusulkan agar ada reformulasi perancangan pembangunan nasional model GBHN;

[2.6] Menimbang bahwa Pihak Terkait, Partai Nasional Demokrat (Nasdem) dalam persidangan tanggal 23 September 2015 memberikan keterangan lisan yang pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

- a. Bahwa ketentuan Pasal 245 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang mengatur mengenai pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari mahkamah kehormatan dewan dan diberikan batas waktu hingga paling lama 30 hari untuk memberikan persetujuan tertulis tersebut nyata-nyata bertentangan dengan konstitusi;
- b. Bahwa Undang-Undang Dasar 1945 telah memberikan jaminan konstitusional bagi warga negara berupa tegaknya prinsip negara hukum, *independency* peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, persamaan kedudukan di

dalam hukum dan pemerintahan, serta kepastian hukum yang adil dan jaminan persamaan dihadapan hukum;

- c. Bahwa Pasal 245 Undang-Undang *a quo* yang telah menempatkan anggota DPR menjadi pihak yang memiliki keistimewaan dalam proses penegakan hukum karena harus melalui suatu tahapan berupa persetujuan tertulis dari mahkamah kehormatan dewan untuk dapat dipanggil dan diminta keterangan untuk penyidikan, perlakuan khusus terhadap anggota DPR ini merupakan bentuk perlakuan yang berbeda dalam hal penegakan hukum yang tidak diperkenankan oleh konstitusi;
- d. Bahwa anggota DPR dalam hal peneggakan hukum mestinya diperlakukan sama seperti warga negara lainnya. Tidak ada alasan yang rasional yang memberikan landasan argumentasi bahwa harus ada tahapan khusus berupa persetujuan tertulis mahkamah kehormatan dewan untuk penyidikan bagi anggota dewan. Kehormatan anggota dewan sebagai wakil rakyat tidak diukur dengan memberikan keistimewaan dalam proses penegakan hukum. Justru semestinya sebagai wakil rakyat, anggota dewan memberikan contoh bagi rakyat dalam menjunjung tinggi hukum, berkomitmen dalam penegakan hukum yang adil tanpa diskrimintif, serta mendukung *independency* proses hukum. Oleh karena itu, sebagai anggota dewan seharusnya menolak adanya perlakuan khusus dalam hal penegakan hukum karena dapat menjadi contoh yang buruk bagi tegaknya negara hukum. Pihak Terkait yang memiliki fraksi di DPR berkeberatan terhadap adanya ketentuan Pasal 245 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014. Pihak Terkait (Partai Nasdem) tidak menginginkan anggota DPR dari Fraksi Partai Nasdem mendapat perlakuan yang khusus dalam hal proses penegakan hukum yang berbeda dengan warga negara lainnya dengan terlebih dahulu harus ada persetujuan tertulis dari mahkamah kehormatan dewan. Menurut Pihak Terkait bahwa lembaga perwakilan rakyat harus mendukung penegakan hukum tanpa terkecuali menentang perlakuan yang berbeda dalam proses hukum dan menjadi contoh yang baik bagi rakyat Indonesia. Berdasarkan hal tersebut di atas menurut Pihak Terkait, alasan Pemohon yang menyatakan Pasal 245 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 bertentangan dengan konstitusi beralasan hukum dan selayaknya Undang-Undang *a quo* dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;

- e. Bahwa kewenangan DPD untuk dapat mengajukan kepada DPR dan ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan hal yang patut dipertimbangkan dalam menyusun suatu undang-undang yang mengatur tentang kewenangan DPD RI;
- f. Bahwa kewenangan DPD tersebut diatur dalam Pasal 22D ayat (1) dan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Kewenangan DPD tersebut dipertegas kembali oleh putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, sehingga sudah selayaknya pembuat undang-undang memperhatikan, mempertimbangkan, dan melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari pelaksanaan prinsip negara hukum;
- g. Berdasarkan alasan tersebut, Pihak Terkait memohon kepada Mahkamah untuk memberikan putusan, sebagai berikut:
- Menyatakan Pasal 245 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat;
 - Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya. Atau apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*)

[2.7] Menimbang bahwa Pemohon menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 11 November 2014 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 11 November 2014 yang pada pokoknya Pemohon tetap pada permohonannya;

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

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut 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 disebut UU MK), dan 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), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.2] Menimbang bahwa permohonan Pemohon adalah mengenai pengujian formil dan pengujian materil konstitusionalitas Pasal 71 huruf c, Pasal 72, Pasal 165, Pasal 166 ayat (2), Pasal 167 ayat (1) **[Sic!]**, Pasal 170 ayat (5), Pasal 171 ayat (1), Pasal 174 ayat (1), ayat (4), dan ayat (5), Pasal 224 ayat (5), Pasal 238, Pasal 239 ayat (2) huruf d, Pasal 245 ayat (1), Pasal 249 huruf b, Pasal 250 ayat (1), Pasal 252 ayat (4), Pasal 276 ayat (1), Pasal 277 ayat (1), dan Pasal 281 sepanjang kata “pimpinan” Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568, selanjutnya disebut UU 17/2014) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat bertindak sebagai pemohon dalam pengujian suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak

dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, 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. adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/ 2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya telah 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 hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan 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;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sesuai dengan uraian Pemohon dalam permohonannya dan bukti-bukti yang diajukan;

a. Pemohon adalah sebagai lembaga negara yang berdasarkan Pasal 22D UUD 1945 memiliki kewenangan legislasi, antara lain:

- dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 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;

b. Kerugian konstitusional Pemohon dalam permohonan pengujian formil UU MD3 adalah ditiadakannya wewenang konstitusional Pemohon untuk ikut serta dalam proses pembentukan UU MD3. Pengikutsertaan Pemohon dalam pembentukan UU MD3 merupakan perintah Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena UU MD3 salah satu materi muatannya mengatur tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang kedudukan DPRD tersebut merupakan salah satu lembaga untuk melaksanakan otonomi daerah. Selain itu, wewenang konstitusional Pemohon untuk ikut membahas rancangan undang-undang (RUU) MD3 sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, tanggal 27 Maret 2013, serta merupakan *conditio sine qua non* karena materi muatan UU MD3 mengatur kewenangan konstitusional Pemohon untuk mengajukan RUU dan membahas RUU sebagaimana diatur Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945. Pembatasan dan pengurangan kewenangan konstitusional Pemohon dalam UU MD3 telah mengakibatkan

Pemohon tidak dapat melaksanakan kewenangan konstitusionalnya untuk dapat mengajukan dan membahas RUU sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945;

c. Kerugian konstitusional Pemohon dalam permohonan pengujian materiil UU MD3 berupa:

- dikurangnya kewenangan Pemohon untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang [vide Pasal 22D ayat (1) UUD 1945)] tercantum dalam Pasal 166 ayat (2), Pasal 167 ayat (1), Pasal 276 ayat (1), dan Pasal 277 ayat (1) UU MD3;
- dikurangnya kewenangan Pemohon untuk ikut membahas Rancangan Undang-Undang [vide Pasal 22D ayat (2) UUD 1945] tercantum dalam Pasal 71 huruf c, Pasal 165 dan Pasal 166, Pasal 170 ayat (5), Pasal 171 ayat (1), dan Pasal 249 huruf b UU MD3;
- dikurangnya kewenangan Pemohon dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan daerah (*territorial representative*) [vide Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945] tercantum dalam Pasal 72, 174 ayat (1), Pasal 174 ayat (4), Pasal 174 ayat (5), Pasal 250 ayat (1), Pasal 245 ayat (1), Pasal 252 ayat (4), Pasal 281, Pasal 238, dan Pasal 239 ayat (2) UU MD3;

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan dalil Pemohon tersebut dikaitkan dengan Pasal 51 ayat (1) UU MK, serta Putusan Mahkamah sebagaimana diuraikan di atas, menurut Mahkamah Pemohon dirugikan kewenangan konstitusionalnya oleh berlakunya UU 17/2014. Kerugian kewenangan konstitusional Pemohon tersebut bersifat spesifik dan aktual, serta terdapat hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dengan berlakunya UU 17/2014, serta adanya kemungkinan apabila permohonan Pemohon dikabulkannya maka kerugian kewenangan yang didalilkan tidak lagi terjadi. Berdasarkan penilaian dan pertimbangan hukum tersebut, menurut Mahkamah Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo* maka Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan pokok permohonan;

Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang bahwa Pemohon dalam pokok permohonannya mengajukan pengujian formil dan pengujian materiil UU 17/2014, sebagai berikut:

I. Pengujian Formil

1. UU 17/2014 tidak memenuhi kesesuaian bentuk, format atau struktur sehingga bertentangan dengan asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 huruf c UU 12/2011 dan Lampiran II angka 201 dan angka 205 UU 12/2011. UU 17/2014 melanggar bentuk dalam melaksanakan perintah pendelegasian pembentukan peraturan. Berdasarkan Lampiran II angka 201 UU 12/2011, seharusnya pengaturan MPR, DPR, dan DPD diatur dengan Undang-Undang sendiri-sendiri. Adapun pengaturan DPRD seharusnya dimasukkan ke dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sesuai Pasal 18 ayat (3) UUD 1945;
2. UU 17/2014 dibentuk tidak memenuhi kesesuaian kewenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan karena tidak melibatkan Pemohon (DPD) mulai dari pembahasan Tingkat I sampai dengan pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sebelum tahap persetujuan;
3. Pembentukan UU 17/2014 tidak memenuhi kesesuaian pelaksanaan tata cara/prosedur sebab rancangan undang-undang *a quo* pada saat masuk di Prolegnas tahun 2012 tidak dimaksudkan membuat RUU MD3 baru, tetapi hanya membuat RUU perubahan atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 27/2009)

II. Pengujian Materiil

1. Pasal 71 huruf c

DPR berwenang:

a. ... dst.

c. *membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan*

mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

d. ... dst.

2. Pasal 72

DPR bertugas:

- a. *menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional.*
- b. *menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan undang-undang.*
- c. *menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*
- d. *melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, APBN, dan kebijakan pemerintah.*
- e. *membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.*
- f. *memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara.*
- g. *menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan*
- h. *melaksanakan tugas lain yang diatur dalam undang-undang.*

3. Pasal 165

Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.

- (1) *Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan.*
- (1) *Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah diajukan kepada DPR dan pimpinan DPR menyampaikannya kepada pimpinan DPD..*

4. Pasal 166

- (1) *Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*

- (2) Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.
- (3) Pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengirim surat kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dengan mengikutsertakan DPD.
- (4) Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengirim surat kepada pimpinan DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili DPD ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR bersama Presiden.
- (5) DPR dan Presiden mulai membahas rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima Presiden.

5. Pasal 167 ayat (1) [Sic!]

- (1) Rancangan undang-undang beserta naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.

6. Pasal 170 ayat (5)

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

7. Pasal 171 ayat (1)

- (1) Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR 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 DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
 - c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang ditugasi.
- (2) ... dst.

8. Pasal 174 ayat (1), ayat (4), dan ayat (5)

- (1) DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama yang disampaikan oleh DPD sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden.
- (2) ... dst.

- (4) *Pertimbangan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disampaikan secara tertulis melalui pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya surat pimpinan DPR, kecuali rancangan undang-undang tentang APBN disampaikan paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.*
- (5) *Pada rapat paripurna DPR 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 DPR yang akan mem bahas nya.*

9. Pasal 224 ayat (5)

- (1) *... dst.*
- (5) *Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan.*
- (1) *... dst.*

10. Pasal 238

Jenis sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 ayat (1) berupa:

- a. *teguran lisan;*
- b. *teguran tertulis; dan/atau*
- c. *diberhentikan dari pimpinan pada alat kelengkapan.*

11. Pasal 239 ayat (2) huruf d,

- (2) *Anggota DPR diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:*
 - a. *... dst.*
 - d. *diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;*
 - e. *... dst.*

12. Pasal 245 ayat (1)

- (1) *Pemanggilan dan permintaan keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana harus mendapat persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan.*
- (2) *... dst.*

13. Pasal 249 huruf b [Sic!]

DPD mempunyai wewenang dan tugas ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a.

14. Pasal 250 ayat (1)

- (1) *Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (2) ... dst.

15. Pasal 252 ayat (4)

- (1) ... dst.
- (4) *Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya.*
- (5) ... dst.

16. Pasal 276 ayat (1)

- (1) *DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang berdasarkan program legislasi nasional.*
- (2) ... dst.

17. Pasal 277 ayat (1)

- (1) *Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dengan tembusan kepada Presiden*
- (2) ... dst.

18. Pasal 281

DPD memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 248 ayat (1) huruf c kepada pimpinan DPR.

[3.8.1] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Pasal 166 ayat (2) dan Pasal 167 ayat (1) [Sic!], Pasal 276 ayat (1), dan Pasal 277 ayat (1) UU 17/2014 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 dengan alasan sebagai berikut:

1. Pasal 166 ayat (2) dan Pasal 167 ayat (1) [Sic!] UU 17/2014 telah menempatkan DPD tidak setara dengan DPR dalam Penyampaian RUU. Ketentuan tersebut merupakan pemasungan terhadap hak konstitusional Pemohon karena RUU yang diajukan DPD “difilter” oleh pimpinan DPR untuk disampaikan kepada Presiden mengingat tidak ada norma yang memerintahkan DPD untuk menyampaikan rancangan Undang-Undang beserta naskah akademik kepada Presiden;
2. Pasal 276 ayat (1) UU 17/2014 menyimpang dari tafsir Putusan Mahkamah Nomor 92/PUU-X/2012, tanggal 27 Maret 2013 yang menegaskan bahwa DPD dapat mengajukan RUU berdasarkan pada daftar kumulatif terbuka;

3. Pasal 277 ayat (1) UU 17/2014 telah menempatkan DPD tidak setara dengan DPR dalam penyampaian RUU sebab surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR untuk disampaikan kepada Presiden hanya bersifat tembusan;

[3.8.2] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Pasal 165 dan Pasal 166, Pasal 71 huruf c, Pasal 170 ayat (5), Pasal 171 ayat (1), dan Pasal 249 huruf b [*Sic!*] UU 17/2014 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dengan alasan sebagai berikut:

1. Pasal 165 dan Pasal 166 UU 17/2014 telah mereduksi kewenangan legislasi Pemohon dalam pembahasan RUU bersama DPR dan Presiden. Keberadaan Pemohon sebagai lembaga yang dipilih secara langsung oleh rakyat akan memperkuat sistem parlemen sehingga dapat memperjuangkan aspirasi daerah di tingkat pusat sebagaimana harapan konstituen. Pasal 165 dan Pasal 166 UU 17/2014 hanya mengatur penyampaian RUU untuk dibahas yang diajukan oleh Presiden dan DPD saja yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan RUU yang berasal dari DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, tidak diatur untuk disampaikan kepada DPD;
2. Pasal 71 huruf c UU 17/2014 tidak mengatur tugas DPD untuk membahas RUU sehingga bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, tanggal 27 Maret 2013;
3. Pasal 170 ayat (5) UU 17/2014 mendelegitimasi kewenangan konstitusional DPD dalam pembahasan RUU. Secara kelembagaan, kedudukan Pemohon hanya diletakkan secara sub ordinat terhadap DPR yang hal tersebut tidak sesuai dengan jiwa dan semangat dari perubahan UUD 1945 untuk menciptakan proses *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang melalui sistem bikameral;
4. Pasal 171 ayat (1) UU MD3 hanya memberikan kesempatan kepada DPD untuk menyampaikan pendapat sebelum diambil persetujuan RUU. Menurut

Pemohon, seharusnya DPD diberikan kewenangan untuk menyampaikan sikapnya untuk menyetujui atau menolak atas RUU yang dibahas;

5. Pasal 249 huruf b [*Sic!*] UU 17/2014 mengaburkan pihak-pihak yang berwenang yang menjadi subjek pembahasan RUU. Ketentuan *a quo* telah mengaburkan pihak yang menjadi subjek pembahasan RUU. Pengaburan tersebut dilakukan secara sengaja dengan menghapus ketentuan yang nyata-nyata memberi wewenang DPD untuk ikut membahas RUU sebagaimana tercantum dalam Pasal 224 (1) huruf b dan huruf c UU 27/2009 yang menyatakan, “*DPD mempunyai tugas dan wewenang:*
 - a. ... *dst;*
 - b. *ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;*
 - c. *ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR, yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a”;*

[3.8.3] Menimbang bahwa Pemohon mendalilkan Pasal 72 UU MD3 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C, Pasal 22D, dan Pasal 23F UUD 1945; Pasal 174 ayat (1), ayat (4), dan ayat (5), Pasal 224 ayat (5), Pasal 245 ayat (1), Pasal 250 ayat (1), Pasal 252 ayat (4), Pasal 281, Pasal 238, dan Pasal 239 ayat (2) huruf d UU 17/2014 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH Pasal 22C, Pasal 22D, dan Pasal 23F UUD 1945 dengan alasan sebagai berikut:

1. Pasal 72 UU 17/2014 mengabaikan hasil pengawasan dan pertimbangan DPD. Menurut Pemohon ketentuan *a quo* belum memasukkan tugas DPR untuk membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD atas pelaksanaan Undang-Undang yang dituangkan di dalam tugas DPR sebagai manifestasi penghormatan terhadap prinsip *check and balance*. Selain itu, ketentuan *a quo* juga belum memasukkan tugas DPR untuk membahas dan menindaklanjuti pertimbangan DPD terhadap calon anggota BPK. Dengan demikian ketentuan tersebut telah mengabaikan hasil pengawasan dan pertimbangan dari DPD;
2. Pasal 174 ayat (1) dan ayat (4) UU 17/2014 *mengelabui* kewenangan dan tugas DPD. Menurut Pemohon seharusnya DPD masuk dalam tahap pembahasan antara DPR dan Presiden. Frasa “pertimbangan” tidak hanya

sekedar pertimbangan secara tertulis melainkan juga harus disampaikan di dalam tahap pembahasan sebab apabila hanya tertulis dan dilakukan sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden maka proses semacam ini jelas mengelabui kewenangan dan tugas DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945. Kewenangan “memberikan pertimbangan” yang secara konstitusional ditentukan dalam UUD 1945 seharusnya secara optimal diimplementasikan dalam tataran praktis atau lewat UU pelaksanaan;

3. Pasal 174 ayat (5) UU 17/2014 mensubordisasi DPD hanya sejajar alat kelengkapan DPR sebab pertimbangan yang diberikan oleh DPD tidak dalam forum tripartit kelembagaan, melainkan di dalam forum DPR melalui alat kelengkapan DPR;
4. Pasal 224 ayat (5) dan 245 ayat (1) UU 17/2014 berlaku diskriminatif dan menciptakan ketidakseimbangan kedudukan antar lembaga perwakilan, yakni anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana dipersyaratkan adanya persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan, sedangkan untuk anggota DPD tidak diatur mengenai persetujuan dimaksud. Ketentuan demikian berbeda dengan Pasal 66 dan Pasal 289 UU 27/2009 yang mengatur adanya persetujuan presiden terhadap anggota DPD dalam tindakan polisional;
5. Pasal 250 ayat (1) UU 17/2014 diskriminatif sebab MPR dan DPR memiliki kemandirian untuk menyusun anggaran, sedangkan untuk DPD tidak diatur kemandirian untuk menyusun anggaran dimaksud;
6. Pasal 252 ayat (4) UU 17/2014 tidak menentukan batas pembangunan kantor DPD di ibu kota provinsi daerah pemilihan sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Ketentuan demikian berbeda dengan Pasal 402 UU 27/2009 yang mengatur batas waktu penyediaan kantor DPD di setiap ibu kota provinsi;
7. Pasal 281 UU 17/2014 menimbulkan ketidaksetaraan antara lembaga-lembaga karena pertimbangan DPD terhadap RUU tidak disampaikan kepada DPR, melainkan disampaikan kepada pimpinan DPR. Padahal Undang-Undang *a quo* tidak menentukan bahwa pertimbangan DPD tidak disampaikan oleh pimpinan DPD;
8. Pasal 238 UU 17/2014 tidak memuat pengaturan hak setiap orang, kelompok, atau organisasi untuk mengajukan pengaduan kepada Mahkamah Kehormatan

DPR apabila ada bukti yang cukup anggota DPR tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih dan/atau melanggar ketentuan larangan. Ketentuan demikian berbeda dengan anggota DPD yang dapat diadukan kepada Badan Kehormatan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 305 UU MD3;

9. Pasal 239 ayat (2) huruf d UU 17/2014 bersifat diskriminasi, yakni tidak lagi memuat sanksi bagi anggota DPR yang tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah. Ketentuan demikian berbeda dengan anggota DPD akan dikenakan sanksi pemberhentian antarwaktu apabila tidak menghadiri rapat paripurna sidang dan/atau rapat alat kelengkapan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 307 ayat (2) UU 17/2014;

[3.9] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan bertanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-19, serta 8 (delapan) orang ahli, yakni Prof. Dr. Saldi Isra, S.H.,MPA., Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M., Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H., Dr. Maruarar Siahaan, S.H., Refly Harun, S.H., LL.M., Ronald Rifiandri, Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., dan Dr. Dian Puji N. Simatupang, S.H., M.H., yang memberikan keterangan di bawah sumpah/janji dalam persidangan tanggal 13 Oktober 2014, tanggal 21 Oktober 2014, dan tanggal 4 November 2014 dan telah pula menyampaikan keterangan tertulis yang selengkapny telah dimuat pada bagian Duduk Perkara;

[3.10] Menimbang bahwa MPR dalam persidangan tanggal 23 September 2014 memberikan keterangan lisan yang pada pokoknya menerangkan bahwa sebaiknya dibuatkan dengan undang-undang tersendiri, ketentuan mengenai MPR, DPR, DPD dan DPRD, hal itu sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945;

[3.11] Menimbang bahwa DPR dalam persidangan tanggal 23 September 2014 memberikan keterangan lisan dan/atau keterangan tertulis bertanggal 23 September 2014 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 25 September 2014 yang pada pokoknya mengemukakan sebagai berikut:

- a. Bahwa tidak dilibatkannya DPD dalam proses pembahasan UU 17/2014 karena Undang-Undang *a quo* tidak termasuk dalam lingkup kewenangan DPD sesuai dengan Pasal 22D ayat (2), dan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang secara

- tegas menyatakan bahwa kewenangan pembahasan dan persetujuan atau suatu RUU ada di tangan Presiden dan DPR;
- b. Bahwa berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, hak konstitusional DPD dalam pengajuan RUU yang berkaitan dengan kewenangannya disampaikan kepada DPR, dan tidak kepada Presiden. Dengan demikian tidak terdapat hak konstitusional DPD yang dirugikan dengan berlakunya Pasal 166 ayat (2) dan Pasal 167 ayat (1) UU 17/2014;
 - c. Bahwa DPD berwenang untuk membahas RUU dalam Pembicaraan Tingkat I dan Pembicaraan Tingkat II adalah fórum pengambilan keputusan oleh DPR dan Pemerintah dalam rapat paripurna DPR, ketentuan tersebut sesuai dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Dengan demikian Pasal 170 dan Pasal 171 UU 17/2014 tidak merugikan hak konstitusional Pemohon;
 - d. Bahwa Pasal 174 UU 17/2014 sudah sesuai dengan ketentuan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dan Putusan Perkara Nomor 92/PUU-X/2011;
 - e. Pasal 224 ayat (5) UU 17/2014 yang mengatur prosedur pemanggilan dan permintaan keterangan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana, sama sekali tidak berakibat merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional DPD;
 - f. Pasal 250 ayat (1) UU 17/2014 tidak bertentangan dengan hak konstitusional Pemohon karena tidak dicantumkannya frasa “memiliki kemandirian” dalam pasala *quo* tidak berarti mereduksi kewenangan DPD dalam mengatur anggarannya sendiri;

[3.12] Menimbang bahwa Presiden dalam persidangan tanggal 23 September 2014 memberikan keterangan lisan yang pada pokoknya menerangkan Pasal 245 UU 17/2014 tidak dimaksudkan untuk menghalang-halangi proses penegakan hukum, namun lebih kepada persyaratan administratif untuk meyakinkan bahwa dugaan pidana terhadap DPR telah memiliki bukti atau basis yuridis yang kuat. Selain itu, Pasal 245 UU 17/2014 telah memberikan jalan keluar, yaitu apabila dalam waktu 30 hari persetujuan tertulis tidak diberikan, maka proses penyelidikan dan penyidikan dapat dilaksanakan tanpa persetujuan tertulis dari Dewan Kehormatan Dewan;

[3.13] Menimbang bahwa setelah Mahkamah mencermati dengan saksama permohonan Pemohon, bukti surat/tulisan dan ahli Pemohon, keterangan Dewan Perwakilan Rakyat, keterangan Presiden, keterangan MPR, dan kesimpulan tertulis Pemohon sebagaimana telah diuraikan di atas, Mahkamah akan mempertimbangkan sebagai berikut:

Dalam Provisi

[3.14] Menimbang bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* mengajukan permohonan provisi (putusan sela) kepada Mahkamah agar menunda pemberlakuan UU 17/2014 sampai Mahkamah Konstitusi memberikan putusan akhir terhadap pokok perkara permohonan dengan alasan, antara lain, sebagai berikut:

- a. Permohonan *a quo* sangat penting karena menyangkut penyelenggaraan fungsi legislasi. Dikhawatirkan dengan berlarut-larutnya proses pengujian yang sebenarnya sudah dilakukan terhadap materi yang sama hanya akan menghambat proses pembentukan undang-undang. Rakyat lebih memerlukan kehadiran Undang-Undang untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum dan menjamin keberlangsungan hidupnya dari pada “kontes” persidangan memperebutkan kewenangan dan kekuasaan. Rakyat akan merasa dipentingkan karena penyelenggara negara mengurus kepentingan umum, sebaliknya rakyat akan “marah” apabila penyelenggara negara mengurus kepentingannya sendiri;
- b. Permohonan *a quo* mendesak untuk segera diputus karena saat ini telah terjadi peralihan periode masa jabatan MPR, DPR, dan DPD. Bagi anggota periode 2014 – 2019 sangat memerlukan kepastian hukum undang-undang yang menjadi pedoman dalam menjalankan tugasnya sebagai anggota MPR, DPR, atau DPD;

Terhadap permohonan provisi Pemohon, menurut Mahkamah Pasal 63 UU MK yang menyatakan, *“Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan penetapan yang memerintahkan pada pemohon dan/atau termohon untuk menghentikan sementara pelaksanaan kewenangan yang dipersengketakan sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi”* merupakan ketentuan yang diberlakukan terhadap sengketa kewenangan lembaga. Pada dasarnya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang, dalam perkara pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar,

Mahkamah tidak mempunyai kewenangan untuk menjatuhkan putusan provisi (putusan sela) kecuali dalam hal-hal tertentu berdasarkan pertimbangan mendasar yang berkaitan dengan situasi dan kondisi yang mendesak serta tidak mengganggu proses dan mekanisme penyelenggaraan negara.

Dalam hubungannya dengan permohonan provisi yang diajukan oleh Pemohon, Mahkamah tidak menemukan adanya alasan sebagaimana dimaksud dalam pertimbangan di atas. Oleh karena itu, permohonan provisi Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Dalam Pokok Permohonan

Pengujian Formil

[3.15] Menimbang bahwa pada pokoknya alasan permohonan pengujian formil UU 17/2014 Pemohon adalah sebagai berikut:

- a. Pembentukan UU 17/2014 tidak sesuai dengan bentuk, format/struktur, tata cara/prosedur, asas keterbukaan, organ/lembaga yang sebagaimana diatur UU 12/2011. Pengaturan MPR, DPR, DPD, dan DPRD seharusnya diatur dengan Undang-Undang sendiri-sendiri;
- b. Pembentukan UU 17/2014 tidak memenuhi kesesuaian kewenangan lembaga yang mengambil keputusan karena tidak melibatkan DPD (Pemohon) dalam pembahasan tingkat I dan tingkat II sebelum tahap persetujuan; dan
- c. Pembentukan UU 17/2014 tidak memenuhi kesesuaian tata cara/prosedur yang ditentukan karena rancangan Undang-Undang *a quo* pada waktu masuk Prolegnas tahun 2012 tidak dimaksudkan untuk membuat UU MD3 yang baru, melainkan membuat perubahan atas UU MD3 yang lama (UU 27/2009);

[3.15.1] Menimbang bahwa terhadap permohonan pengujian formil Pemohon, menurut Mahkamah, setelah mencermati dengan saksama alasan yang dijadikan dasar pengujian formil oleh Pemohon tersebut adalah kurang lebih sama dengan alasan pengujian formil yang diajukan oleh Pemohon lain dalam Perkara Nomor 73/PUU-XII/2014 yang telah diputus oleh Mahkamah tanggal 19 September 2014. Namun sebelum mengutip pertimbangan hukum pengujian formil dalam Putusan 73/PUU-XII/2014, bertanggal 19 September 2014, Mahkamah terlebih dahulu akan mengutip pendapat Mahkamah terhadap pengujian formil dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009, bertanggal 16 Juni 2010, yang antara lain, mempertimbangkan

sebagai berikut:

[3.16] ... dasar yang digunakan oleh Mahkamah untuk melakukan pengujian formil terhadap Undang-Undang a quo adalah Pasal 20 UUD 1945 yang rumusan lengkapnya sebagai berikut:

- (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*
- (2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*
- (3) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.*
- (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.*
- (5) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.*

[3.17] ... pembentukan Undang-Undang menurut ketentuan UUD 1945 melibatkan lembaga negara Presiden dan DPR yaitu bahwa kedua lembaga tersebut telah membahas RUU dan menyetujui bersama. Pemberian persetujuan oleh Presiden terhadap RUU dilakukan oleh Presiden sendiri dengan atau tanpa mendelegasikan kepada menteri untuk mewakilinya, sedangkan pemberian persetujuan oleh DPR dilakukan melalui mekanisme pengambilan keputusan yang melibatkan anggota DPR. Pemberian persetujuan baik oleh Presiden maupun DPR merupakan syarat konstitusionalitas sah atau tidaknya suatu Undang-Undang. UUD 1945 tidak mengatur tata cara pembahasan dan pengambilan keputusan DPR dalam pembentukan Undang-Undang, tetapi pelaksanaannya diatur dalam UU 10/2004 Bab VI Bagian ke satu, Pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (yang berlaku pada saat itu) dan diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Ketentuan yang terdapat dalam UU 10/2004 dan UU 22/2003 adalah merupakan Undang-Undang yang diperlukan untuk menampung ketentuan Pasal 22A UUD 1945. Dalam kedua Undang-Undang disebutkan juga adanya Peraturan Tata Tertib DPR dalam pembentukan Undang-Undang, yaitu Pasal 19 UU 10/2004 dan Pasal 102 ayat (1) dan ayat (4) UU 22/2003;

Dengan demikian hanya berdasar Peraturan Tata Tertib DPR sajalah dapat dipastikan apakah DPR telah menyetujui atau menolak RUU. Tanpa adanya Peraturan Tata Tertib DPR, UUD 1945 tidak dapat dilaksanakan karena UUD 1945 tidak mengatur tata cara pengambilan keputusan DPR, maka Peraturan Tata Tertib DPR merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam implementasi UUD 1945;

[3.18] ... dalam Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, tanggal 16 Desember 2004 perihal pengujian UU Nomor 20 Tahun 2002 dalam pokok perkara yang berkaitan dengan pengujian formil permohonan Perkara Nomor 001/PUU-I/2003 tanggal 16 Desember 2004, Mahkamah menyatakan, "Menimbang terhadap apa yang didalilkan oleh Pemohon Perkara Nomor

001/PUU-I/2003 tersebut Mahkamah berpendapat bahwa pada saat Undang-Undang Kelistrikan diundangkan pada tahun 2002, Undang-Undang tentang tata cara pembentukan Undang-Undang yang diamanatkan oleh Pasal 22A UUD 1945 belum ada sehingga belum ada tolok ukur yang jelas tentang prosedur pembentukan Undang-Undang yang sesuai UUD 1945. Oleh karena itu UU Susduk 1999 yang merupakan amanat Pasal 19 ayat (1) [sic, seharusnya ayat (2)] UUD 1945 juncto Peraturan Tata Tertib DPR yang diamanatkan oleh UU Susduk tersebut dijadikan kriteria pemeriksaan prosedur pembuatan Undang-Undang”;

[3.19] ... oleh karenanya sudah sejak Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah berpendapat Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 (yang selanjutnya disebut Tatib DPR) adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam perkara a quo untuk melakukan pengujian formil UU 3/2009 terhadap UUD 1945, karena hanya dengan berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR tersebut dapat ditentukan apakah DPR telah memberikan persetujuan terhadap RUU yang dibahasnya sebagai syarat pembentukan Undang-Undang yang diharuskan oleh UUD 1945;

Terkait dengan hal-hal tersebut, menurut Mahkamah jika tolok ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 saja, maka hampir dapat dipastikan tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD 1945 hanya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formilproseduralnya. Padahal dari logika tertib tata hukum sesuai dengan konstitusi, pengujian secara formil itu harus dapat dilakukan. Oleh sebab itu, sepanjang Undang-Undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundangundangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil;

[3.20] ... menurut Pasal 136 Peraturan Tata Tertib DPR, Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu (a) Tingkat I dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus; dan (b) Tingkat II Rapat Paripurna;

...

[3.33] ... pengujian Undang-Undang dilakukan antara Undang-Undang terhadap UUD 1945, bukannya diuji dengan Undang-Undang atau yang lain, dalam hal ini UU 10/2004. Materi UU 10/2004 diantaranya dimaksudkan untuk mengatur tata cara pembentukan Undang-Undang yang baik. Adanya kekurangan dalam suatu pembentukan Undang-Undang karena tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam UU 10/2004, tidak dengan serta merta menyebabkan Undang-Undang tersebut batal. Undang-Undang yang tidak baik proses pembentukannya mungkin dapat menyebabkan materi pengaturannya kurang sempurna atau dapat juga materinya bertentangan dengan UUD 1945, namun dapat pula menghasilkan suatu peraturan yang baik dari segi teori pembentukan Undang-Undang. Dengan pertimbangan di atas, Mahkamah tidak melakukan pengujian Undang-Undang secara formil langsung berdasarkan setiap ketentuan yang ada dalam UU 10/2004, karena apabila hal demikian dilakukan berarti Mahkamah melakukan pengujian

Undang-Undang terhadap Undang-Undang, dan hal tersebut bukan maksud UUD 1945. Apabila Mahkamah mempertimbangkan adanya pengaturan yang berbeda, yang dimuat dalam Undang-Undang yang berbeda, sebelum memberikan putusan pada suatu perkara, hal tersebut dimaksudkan untuk menjaga adanya konsistensi dalam pengaturan demi menjaga kepastian hukum dan bukan untuk menguji substansi Undang-Undang terhadap Undang-Undang lain. UU 10/2004 adalah sebuah Undang-Undang pula, yang artinya sebagaimana Undang-Undang pada umumnya dapat menjadi objek pengujian baik formil maupun materiil, oleh karena itu tidak dapat dijadikan sebagai dasar pengujian;

[3.15.2] Menimbang bahwa adapun terhadap permohonan pengujian formil UU 17/2014, Mahkamah dalam Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014, bertanggal 19 September 2014, antara lain, mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.23] ... Berdasarkan pertimbangan hukum dalam Putusan Mahkamah Nomor 27/PUU-VII/2009, bertanggal 16 Juni 2010 sebagaimana dikutip di atas, Mahkamah telah berpendirian bahwa Mahkamah hanya menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dan tidak dapat menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang dan Mahkamah hanya akan menggunakan Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil prosedural yang mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, dalam hal ini delegasi kewenangan yang dimaksud adalah mekanisme persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. Kalaupun Mahkamah menilai ketidaksesuaian antara satu Undang-Undang dengan Undang-Undang yang lain sehingga bertentangan dengan UUD 1945 hal itu semata-mata dikaitkan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tentang kepastian hukum yang adil dan konsistensi dalam pembentukan Undang-Undang antara Undang-Undang yang satu dengan yang lain.

Pada kenyataannya pembentukan UU 17/2014 telah dilakukan sesuai dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yaitu telah dibahas dan disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Adapun mengenai Naskah Akademik dalam perubahan Undang-Undang a quo, ternyata Naskah Akademik sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon dalam permohonannya bahwa Rancangan Undang-Undang tersebut disiapkan oleh Badan Legislasi DPR yang juga telah mempersiapkan Naskah Akademiknya. Menurut Mahkamah, walaupun perubahan pasal a quo tidak bersumber dari Naskah Akademik yang merupakan acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan RUU, namun tidak serta merta hal-hal yang tidak termuat dalam Naskah Akademik kemudian masuk dalam Undang-Undang menyebabkan suatu Undang-Undang menjadi inkonstitusional. Demikian juga sebaliknya, walaupun sudah termuat dalam Naskah Akademik kemudian dalam penyusunan dan pembahasan RUU ternyata mengalami perubahan atau dihilangkan, hal itu tidak pula menyebabkan norma Undang-Undang tersebut menjadi inkonstitusional. Asas keterbukaan yang didalilkan oleh para Pemohon dilanggar dalam pembentukan Undang-Undang a quo tidak terbukti

karena ternyata seluruh proses pembahasannya sudah dilakukan secara terbuka, transparan, yang juga para Pemohon ikut dalam seluruh proses itu. Sekiranya terjadi dalam proses pembahasan tidak sepenuhnya mengikuti tata cara yang diatur dalam Undang-Undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan (UU 12/2011) atau tidak sesuai dengan ketentuan tata tertib DPR, menurut Mahkamah, tidak serta merta menjadikan Undang-Undang tersebut inkonstitusional sebagaimana telah dipertimbangkan di atas. Norma yang ada dalam Undang-Undang pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan tata tertib DPR mengenai pembentukan Undang-Undang hanyalah tata cara pembentukan Undang-Undang yang baik yang jika ada materi muatan yang diduga bertentangan dengan konstitusi dapat dilakukan pengujian materiil terhadap pasal-pasal tertentu karena dapat saja suatu Undang-Undang yang telah dibentuk berdasarkan tata cara yang diatur dalam Undang-Undang pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan tata tertib DPR justru materi muatannya bertentangan dengan UUD 1945. Sebaliknya dapat juga suatu Undang-Undang yang telah dibentuk tidak berdasarkan tata cara yang diatur dalam Undang-Undang pembentukan peraturan perundang-undangan dan peraturan tata tertib DPR justru materi muatannya sesuai dengan UUD 1945;

[3.24] ... mengenai tidak ikutnya DPD dalam pembahasan RUU MD3, tidaklah serta merta menjadikan Undang-Undang a quo cacat prosedur, karena kewenangan konstitusional DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah untuk 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, dan 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. Menurut Mahkamah tidak didengarnya DPD dalam pembahasan pembentukan Undang-Undang a quo, karena Undang-Undang a quo mengatur juga mengenai DPD, bukan persoalan konstitusional tetapi hanya berkaitan dengan tata cara pembentukan Undang-Undang yang baik agar materi muatan Undang-Undang tersebut memenuhi aspirasi dan kebutuhan lembaga yang diatur dalam Undang-Undang tersebut. Menurut Mahkamah, jika dalam materi Undang-Undang a quo diduga ada norma muatan yang bertentangan dengan UUD 1945 maka dapat dilakukan pengujian materiil atas Undang-Undang tersebut, bukan pengujian formil;

[3.26] ... MPR, DPR, dan DPD, ketiganya merupakan lembaga negara sebagai lembaga perwakilan dan berkaitan satu sama lain. MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. MPR tidak akan ada jika tidak ada anggota DPR dan anggota DPD. Unsur yang hakiki dari MPR adalah anggota DPR dan anggota DPD. Demikian pula pada saat MPR bersidang maka semua anggota DPR dan anggota DPD berfungsi sebagai anggota MPR tanpa dapat dikecualikan sedikit pun. Setiap keputusan atau ketetapan MPR pastilah juga merupakan keputusan atau ketetapan dari anggota DPR dan anggota DPD. Lagipula dalam sejarah setelah perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam tahun 1999-2002, ketiga lembaga tersebut tetap diatur dalam satu Undang-Undang. Pengaturan ketiga lembaga negara tersebut dalam satu Undang-Undang akan memudahkan pengaturan mengenai hubungan kerja dan fungsi

antara ketiga lembaga negara yang saling berkaitan. Justru akan menyulitkan apabila diatur masing-masing dalam Undang-Undang tersendiri. Menurut Mahkamah, Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 merupakan landasan konstitusional bahwa keberadaan MPR terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD dari hasil pemilihan umum lembaga perwakilan. Dengan demikian, frasa “dengan” dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berkaitan dengan hal ihwal MPR, DPR, dan DPD, diatur dengan Undang-Undang dan dibaca dalam satu tarikan nafas dengan frasa “dengan” yang tercantum dalam Pasal 19 ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 22C ayat (4) UUD 1945, sehingga frasa “dengan” bukan dimaknai Undang-Undang tentang MPR, tentang DPR, dan tentang DPD tersendiri dan dipisahkan satu sama lain. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, dalil para Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum;

Berdasarkan pertimbangan di atas, menurut Mahkamah, pengujian formil UU 17/2014 yang dimohonkan Pemohon telah dinilai dan dipertimbangkan dalam Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014, bertanggal 19 September 2014, yang pada dasarnya menolak permohonan Pemohon, sehingga pertimbangan dalam putusan Mahkamah tersebut *mutatis mutandis* berlaku juga untuk permohonan Pemohon *a quo*. Dengan demikian permohonan Pemohon dalam pengujian formil tidak dapat diterima;

Pengujian Materiil

[3.16] Menimbang bahwa Pemohon dalam pengujian materiil pada pokoknya mempersoalkan mengenai 3 (tiga) permasalahan, yakni:

- 1) Kewenangan DPD untuk 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 2) Kewenangan DPD untuk ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; dan
- 3) Kewenangan DPD sebagai lembaga negara;

Terhadap 3 (tiga) permasalahan hukum Pemohon tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.17] Menimbang terhadap permasalahan hukum yang pertama, Pemohon mendalilkan ketentuan Pasal 166 ayat (2), Pasal 167 ayat (1) **[sic!]**, Pasal 276 ayat (1), dan Pasal 277 ayat (1) UU 17/2014 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 karena telah menempatkan DPD tidak setara dengan DPR dalam penyampaian RUU dan telah membatasi kewenangan DPD dalam mengajukan RUU;

[3.17.1] Terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 166 ayat (2) UU 17/2014, menurut Mahkamah maksud yang terkandung dalam Pasal 166 ayat (2) UU 17/2014 prinsipnya sama dengan maksud yang terkandung dalam norma Pasal 146 ayat (1) UU 27/2009, yang menyatakan:

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD
<p style="text-align: center;">Pasal 146</p> <p>(1) Rancangan undang-undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR;</p> <p>(2) ... dst;</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 166</p> <p>(1) ... dst;</p> <p>(2) Rancangan undang-undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.</p>

Mahkamah dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013, telah memutus Pasal 146 ayat (1) UU 27/2009, yang amarnya menyatakan, *"Pasal 146 ayat (1) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden"*. Sekalipun Mahkamah dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013, telah menyatakan Pasal 146 ayat (1) UU 27/2009 bertentangan dengan UUD 1945, namun pembentuk Undang-Undang dalam melakukan penggantian UU MD3 tidak memasukkan putusan Mahkamah bahwa rancangan Undang-Undang tersebut selain disampaikan kepada DPR juga disampaikan kepada Presiden. Dengan kata lain, seharusnya rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden;

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, Pasal 166 ayat (2) UU 17/2014 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai "*Rancangan Undang-Undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden*".

[3.17.2] Terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 167 ayat (1) UU 17/2014 yang menyatakan, "*Rancangan undang-undang beserta naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR*" **[sic!]**, menurut Mahkamah pokok permohonan *a quo* tidak jelas dan kabur karena Pasal 167 ayat (1) yang menyatakan "*Rancangan undang-undang beserta naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR*" yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon tidak ada dalam UU 17/2014 karena Pasal 167 UU 17/2014 tidak diikuti oleh ayat, melainkan hanya norma tunggal yang menyatakan, "*Penyebarnya rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 166 ayat (2) dilaksanakan oleh DPD*". Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah dalil mengenai Pasal 167 ayat (1) UU 17/2014 kabur atau tidak jelas;

[3.17.3] Terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 276 ayat (1) UU 17/2014, menurut Mahkamah bahwa benar DPD berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 mempunyai kewenangan dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, namun kewenangan DPD dimaksud bukan tanpa aturan, melainkan harus dilakukan dengan terlebih dahulu menyusun rencana program rancangan Undang-Undang untuk diajukan kepada DPR agar dapat dimasukkan dalam program legislasi nasional. Mekanisme demikian harus ditempuh sebab selain untuk mempersiapkan anggaran, juga untuk mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan perancangan Undang-Undang termasuk dan untuk mengukur tingkat keberhasilan DPD dalam menyusun rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta

yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang akan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Oleh karena itu, DPD mengajukan usulan rancangan undang-undang tertentu sebelum ditetapkan prolegnas oleh DPR dan Presiden;

Selain itu, Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Nomor 92/PUU-X/2012, tanggal 27 Maret 2013 telah menegaskan untuk mengikutsertakan DPD dalam penyusunan Prolegnas dalam bidang-bidang tertentu. Pertimbangan Mahkamah demikian dimuat dalam paragraf [3.18.4], antara lain menyatakan:

*... keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Dewan Perwakilan Daerah **dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat** rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah." Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Berdasarkan Pasal 16 dan Pasal 17 UU 12/2011, perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dengan demikian, RUU yang tidak masuk dalam Prolegnas tidak menjadi prioritas untuk dibahas. Apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan Prolegnas, maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, karena dapat saja RUU tersebut tidak menjadi prioritas sehingga tidak akan dibahas.*

Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut ketentuan Pasal 276 ayat (1) UU 17/2014 yang menentukan syarat pengajuan rancangan undang-undang oleh DPD harus sesuai dengan program legislasi nasional bukan merupakan pembatasan terhadap kewenangan DPD dalam penyampaian rancangan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Selain itu, ketentuan tersebut juga telah sejalan dengan Pasal 45 ayat (1) UU 12/2011 yang menyatakan, Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas. Dengan demikian, menurut Mahkamah, dalil Pemohon sepanjang mengenai Pasal 276 ayat (1) UU 17/2014 tidak beralasan menurut hukum;

[3.17.4] Terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 277 ayat (1) UU 17/2014, menurut Mahkamah pasal *a quo* mengatur mengenai mekanisme penyampaian rancangan Undang-Undang beserta naskah akademik yang berasal dari DPD kepada pimpinan DPR dengan ditembuskan kepada Presiden. Ketentuan norma demikian tidak sejalan atau menyimpangi Putusan Mahkamah Nomor 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013. Semangat yang terkandung dalam putusan Mahkamah *a quo* adalah menekankan adanya keterlibatan DPD bersama DPR dan Presiden dalam mengajukan rancangan dan pembahasan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Keterlibatan DPD tersebut hanya dalam pembahasan, tidak sampai pada pengambilan keputusan. Pendapat Mahkamah demikian secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Nomor 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013 pada paragraf **[3.18.1]** dan paragraf **[3.18.2]**, antara lain, mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.18.1] ... DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. ...

[3.18.2] ... DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

...

... pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Menurut Mahkamah, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang

sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Walaupun demikian, Mahkamah dapat memahami bahwa mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan;

Berdasarkan pertimbangan di atas, menurut Mahkamah mekanisme panyampaian rancangan Undang-Undang beserta naskah akademik dari DPD harus disamakan dengan mekanisme penyampaian rancangan Undang-Undang sebagaimana pertimbangan Mahkamah dalam paragraf **[3.17.1]**, yakni rancangan Undang-Undang beserta naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR **dan Presiden**. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, dalil Pemohon sepanjang mengenai Pasal 277 ayat (1) UU 17/2014 beralasan menurut hukum;

[3.18] Menimbang terhadap permasalahan hukum yang kedua, Pemohon mendalilkan ketentuan Pasal 71 huruf c, Pasal 165, Pasal 166, Pasal 170 ayat (5), Pasal 171 ayat (1), dan Pasal 249 huruf b UU 17/2014 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 karena tidak ada (tidak memasukkannya menjadi) tugas DPR membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Pemohon (DPD), mereduksi kewenangan legislasi Pemohon (DPD) dalam pembahasan rancangan undang-undang bersama DPR dan Presiden untuk disampaikan kepada Pemohon (DPD), mendelegitimasi kewenangan konstitusional Pemohon (DPD) dalam pembahasan rancangan undang-undang, Pemohon (DPD) hanya diberikan kesempatan menyampaikan pendapat sebelum diambil persetujuan rancangan undang-undang, dan mengaburkan pihak-pihak yang berwenang dalam pembahasan rancangan undang-undang;

[3.18.1] Terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 71 huruf c UU 17/2014 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena pasal *a quo* tidak memasukkan tugas DPR membahas rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Pemohon (DPD), menurut Mahkamah norma yang tercantum dalam Pasal 71

huruf c UU 17/2014 sama dengan norma yang tercantum dalam Pasal 71 huruf e UU 27/2009 yang menyatakan.

“DPR mempunyai tugas dan wewenang:

a. .. dst.

e. *membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden”;*

Pasal 71 huruf e UU 27/2009 tersebut telah diputus oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013, yang dalam paragraf [3.18.3], antara lain, mempertimbangkan sebagai berikut:

“... Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, terkait dengan ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menegaskan bahwa hanya DPR dan Presidenlah yang memiliki hak memberi persetujuan atas semua RUU. Kewenangan DPD yang demikian, sejalan dengan kehendak awal (original intent) pada saat pembahasan pembentukan DPD pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang berlangsung sejak tahun 2000 sampai tahun 2001. Semula, terdapat usulan bahwa kewenangan DPD termasuk memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang, tetapi usulan tersebut ditolak. Pemahaman yang demikian sejalan dengan penafsiran sistematis atas Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dikaitkan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945.

Bahwa Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 mengandung dua kewenangan, yaitu kewenangan untuk membahas dan kewenangan untuk menyetujui bersama antara DPR dan Presiden, sedangkan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 hanya menegaskan DPD ikut membahas tanpa ikut memberi persetujuan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang”;

Menurut Mahkamah, meskipun norma yang tercantum di dalam Pasal 71 huruf e UU 27/2009 telah diputus oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013 yang amarnya pada pokoknya menyatakan menolak permohonan Pemohon, namun pertimbangan Mahkamah tersebut sama sekali tidak berkaitan dengan tidak dimasukkannya kewenangan DPR untuk

membahas rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Pemohon (DPD) sebagaimana yang di dalilkan oleh Pemohon. Pertimbangan Mahkamah *a quo* hanya berkaitan mengenai DPD ikut serta membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah tanpa ikut memberi persetujuan. Oleh karena pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013, tidak berkaitan dengan dalil Pemohon tersebut, maka Mahkamah akan memberikan pendapat sebagai berikut:

Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 telah menegaskan bahwa DPD mempunyai kewenangan dapat mengajukan kepada DPR rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta membahas rancangan Undang-Undang *a quo*. Kewenangan tersebut tidak disebutkan ataupun dimasukkan menjadi kewenangan DPR dalam Pasal 71 huruf c UU 17/2014. Oleh karena itu, menurut Mahkamah Pasal 71 huruf c UU 17/2014 harus dimaknai, "*membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden*". Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah dalil Pemohon sepanjang mengenai Pasal 71 huruf c UU 17/2014 beralasan menurut hukum;

[3.18.2] Pemohon mendalilkan Pasal 165 dan Pasal 166 UU 17/2014 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena pasal *a quo* telah mereduksi kewenangan legislasi Pemohon (DPD) dalam pembahasan rancangan Undang-Undang bersama DPR dan Presiden untuk disampaikan kepada Pemohon (DPD). Menurut Pemohon pasal *a quo* hanya mengatur penyampaian rancangan Undang-Undang untuk dibahas yang diajukan oleh Presiden dan DPD saja yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Sedangkan rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, tidak diatur untuk disampaikan kepada DPD. Oleh karena itu, Pemohon memohon kepada Mahkamah menambah satu ayat *in casu* ayat (3) dalam Pasal 165 UU 17/2014 yang menyatakan "*Rancangan undang-undang yang berasal dari DPR berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah disampaikan Pimpinan DPR kepada Pimpinan DPD dan Presiden*".

Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah permohonan Pemohon bukan merupakan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, melainkan merupakan permohonan kepada Mahkamah untuk merumuskan norma baru dalam suatu Undang-Undang sebab Pemohon dalam permohonan *a quo* dengan tegas mempermasalahkan Pasal 165 dan Pasal 166 UU 17/2014 yang tidak mengatur kewenangan DPR untuk menyampaikan rancangan yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada pimpinan DPD dan Presiden. Berkenaan dengan permohonan Pemohon tersebut, menurut Mahkamah permohonan Pemohon merupakan tambahan rumusan norma baru suatu Undang-Undang yang bukan merupakan kewenangan Mahkamah, melainkan kewenangan dari pembentuk Undang-Undang. Dengan demikian permohonan Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

Adapun khusus mengenai Pasal 166 UU 17/2014, menurut Mahkamah bahwa Pemohon dalam petitumnya hanya memohon Pasal 166 ayat (2) UU 17/2014 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak memohon kepada Mahkamah untuk menyatakan Pasal 166 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 17/2014 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Menurut Mahkamah bahwa oleh karena Pemohon dalam petitumnya tidak memohon Pasal 166 ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 17/2014 maka Mahkamah tidak perlu

mempertimbangkan ayat dalam pasal *a quo*. Adapun terhadap permohonan Pemohon mengenai Pasal 166 ayat (2) UU 17/2014 telah dipertimbangkan oleh Mahkamah dalam paragraf [3.17.1] di atas.

[3.18.3] Terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 170 ayat (5) UU 17/2014 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena pasal *a quo* telah mendelegitimasi kewenangan konstitusional Pemohon (DPD) dalam pembahasan rancangan undang-undang, menurut Mahkamah, pasal tersebut tidak dapat diartikan mendelegitimasi kewenangan Pemohon karena hal tersebut mengatur tentang apakah DPD menggunakan atau tidak menggunakan haknya untuk menyampaikan pandangan dan pendapat mininya dalam proses pembicaraan tingkat I tergantung pada DPD sendiri dan proses tersebut harus tetap berjalan walaupun DPD tidak menggunakan haknya. Seandainya proses ini tidak dapat dilanjutkan karena DPD tidak menggunakan haknya maka hal tersebut justru menghambat proses pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah dalil Pemohon mengenai Pasal 170 ayat (5) UU 17/2014 tidak beralasan menurut hukum.

[3.18.4] Pemohon mendalilkan Pasal 171 ayat (1) UU 17/2014 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena pasal *a quo* hanya memberikan kesempatan kepada Pemohon (DPD) untuk menyampaikan pendapat sebelum diambil persetujuan rancangan Undang-Undang. Menurut Pemohon, pernyataan DPD tentang RUU yang akan disetujui harus dimasukkan dalam kegiatan ini, karena walaupun keikutsertaan DPD dalam membahas tidak sampai pada persetujuan, namun secara konstitusional seharusnya sikap DPD atas RUU yang dibahas, apakah menyetujui atau menolak harus menjadi pertimbangan dari DPR dan Pemerintah. Oleh karena itu, Pemohon dalam petitumnya memohon kepada Mahkamah menambah norma di dalam Pasal 171 ayat (1) pada huruf b yang menyatakan, "*penyampaian dan penilaian DPD atas RUU hasil pembicaraan tingkat I*";

Menurut Mahkamah permohonan Pemohon yang memohon kepada Mahkamah untuk menambah norma baru dalam Undang-Undang *a quo* telah dinilai dan dipertimbangkan dalam paragraf [3.18.2], sehingga *mutatis mutandis* pertimbangan Mahkamah tersebut berlaku juga untuk pertimbangan Mahkamah terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 171 ayat (1) UU 17/2014, sehingga

permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

[3.18.5] Terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 249 ayat (1) huruf b UU 17/2014 bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 karena mengaburkan pihak-pihak yang berwenang dalam pembahasan rancangan Undang-Undang, menurut Mahkamah sekalipun pasal *a quo* tidak mengatur norma mengenai:

- i) DPD ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD; dan
- ii) DPD ikut membahas bersama DPR dan Presiden rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR

sebagaimana petitum Pemohon, namun ketentuan yang dimohonkan oleh Pemohon tersebut sudah tercakup dalam Pasal 71 huruf c UU 17/2014 frasa *“ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a”*. Frasa *“ikut membahas”* mengandung pengertian umum, yakni ikut membahas rancangan undang-undang, baik yang diajukan oleh DPR, Presiden, atau DPD. Selain itu, menurut Mahkamah, memaknai pasal *a quo* harus juga mengaitkan dengan Pasal 71 huruf c UU 17/2014 yang dalam pertimbangan Mahkamah pada paragraf **[3.18.1]** telah dimaknai pasal *a quo* menjadi *“membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden”*;

Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, dalil Pemohon mengenai Pasal 249 ayat (1) huruf b UU 17/2014 tidak beralasan menurut hukum;

[3.19] Menimbang terhadap permasalahan hukum yang ketiga, Pemohon mendalilkan ketentuan Pasal 72, Pasal 174 ayat (1), ayat (4), dan ayat (5), Pasal 224 ayat (5), Pasal 245 ayat (1), Pasal 250 ayat (1), Pasal 252 ayat (4), Pasal 281, Pasal 238, dan Pasal 239 ayat (2) huruf d UU 17/2014 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH, Pasal 22C, Pasal 22D, dan Pasal 23F UUD 1945 karena mengabaikan hasil pengawasan dan pertimbangan DPD,

mengelabui kewenangan dan tugas DPD, mensubordisasi DPD hanya sejajar alat kelengkapan DPR, dan diskriminatif;

[3.19.1] Terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 72 UU 17/2014 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH, Pasal 22C dan Pasal 23F UUD 1945 karena mengabaikan hasil pengawasan dan pertimbangan DPD, menurut Mahkamah, bahwa Pemohon dalam permohonan *a quo* menghendaki agar tugas DPR dalam Pasal 72 UU 17/2014 ditambah sampai dengan huruf j, yakni menyatakan pada huruf “*i. membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang dilakukan oleh DPD atas pelaksanaan Undang-Undang; dan j. membahas dan menindaklanjuti pertimbangan DPD terhadap calon anggota BPK*”;

Menurut Mahkamah permohonan Pemohon yang memohon kepada Mahkamah untuk menambah norma baru dalam Undang-Undang *a quo* telah dinilai dan dipertimbangkan dalam paragraf **[3.18.2]**, sehingga *mutatis mutandis* pertimbangan Mahkamah tersebut berlaku juga untuk pertimbangan Mahkamah terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 72 UU 17/2014, sehingga permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

[3.19.2] Terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 174 ayat (1) UU 17/2014 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH, Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 karena mengelabui kewenangan dan tugas DPD, menurut Mahkamah, Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 telah dengan tegas menyatakan, “*Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang ...; 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*”. Kapasitas DPD (Pemohon) terhadap rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama hanya sebatas “memberikan pertimbangan”. Mahkamah dalam Putusan 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013, dalam paragraf **[3.18.5]** telah menafsirkan frasa “memberikan pertimbangan”, antara lain, menyatakan:

“... makna “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden

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

Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah norma Pasal 174 ayat (1) Undang-Undang *a quo* mengenai pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama disampaikan sebelum memasuki tahapan pembahasan antara DPR dan Presiden adalah sudah tepat sebab kewenangan DPD atas rancangan undang-undang tersebut hanya sebatas memberikan pertimbangan dan tidak ikut membahas rancangan undang-undang, sehingga tidak ada relevansinya sama sekali apabila pertimbangan DPD tersebut diberikan pada saat pembahasan antara DPR dan Presiden sebagaimana yang dimohonkan oleh Pemohon. Oleh karena itu, UUD 1945 sengaja membedakan antara pertimbangan dengan persetujuan, apalagi Indonesia tidak menganut sistem bikameral sesuai dengan bentuk negara Indonesia yaitu negara kesatuan. Hendaklah senantiasa disadari bahwa lembaga perwakilan di Indonesia tidaklah menganut model bikameral. Lembaga perwakilan di Indonesia menurut UUD 1945, juga tidak mengenal majelis tinggi dan majelis rendah. Baik DPR maupun DPD adalah lembaga perwakilan yang tugas, wewenang, dan fungsinya telah ditentukan dalam UUD 1945. DPR merupakan representasi perwakilan rakyat, sedangkan DPD adalah representasi perwakilan daerah. Secara historis, DPD tidak pernah dirancang dan diniatkan sebagai senat seperti misalnya yang dikenal di Amerika Serikat. Oleh sebab itu, anggota DPD bukanlah senator. Tugas, wewenang dan fungsi DPD sama sekali berbeda dengan tugas, wewenang, dan fungsi senat dalam lembaga perwakilan yang merupakan model bikameral. Secara historis, kelahiran DPD adalah perluasan tugas, wewenang, dan fungsi utusan daerah yang dikenal pada masa sebelum dilakukan perubahan UUD 1945. Karena itu, namanya sempat diusulkan sebagai Dewan Utusan Daerah. Semangat yang melandasi pembentukan DPD adalah semangat memperkuat negara kesatuan Republik Indonesia yaitu dengan cara memberikan kewenangan kepada wakil-wakil daerah (anggota DPD) untuk turut ambil bagian dalam pengambilan putusan politik tertentu sepanjang berkenaan dengan daerah.

Selain itu, menurut Mahkamah apabila pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-

undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama tersebut diberikan sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden akan mempermudah DPR dan Presiden mempelajari pertimbangan DPD sebagai bahan dalam pembahasan rancangan Undang-Undang dimaksud;

[3.19.3] Terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 174 ayat (4) UU 17/2014 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH, Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 karena batas waktu 30 hari yang diberikan kepada DPD untuk menyampaikan pertimbangan secara tertulis atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama telah mempersempit pelaksanaan kewenangan DPD sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28D ayat (2) UUD 1945. Pemohon dalam petitumnya memohon kepada Mahkamah memaknai pasal *a quo*, yakni *“Pertimbangan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disampaikan secara tertulis melalui pimpinan DPR paling lama 50 (tiga puluh) [sic!] harus sejak diterimanya surat pimpinan DPR, kecuali rancangan undang-undang tentang APBN disampaikan paling lambat 14 (empat belas) hari dan disampaikan dalam sidang paripurna sebelum persetujuan bersama antara DPR dan Presiden”*;

Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah pengaturan mengenai pembatasan waktu 30 hari kepada DPD untuk memberikan pertimbangan atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama seharusnya dapat memberikan motivasi kepada DPD untuk dapat bekerja lebih baik lagi. Selain itu, pembatasan waktu demikian bukan merupakan alasan konstitusionalitas norma berlakunya Pasal 174 ayat (4) UU 17/2014 sebab terkait kewenangan DPD tersebut, konstitusi tidak mengatur kapan pertimbangan tersebut disampaikan kepada DPR. Artinya pengaturan batas waktu tersebut diserahkan sepenuhnya kepada pembentuk undang-undang untuk mengaturnya. Dengan demikian Pasal 174 ayat (4) UU 17/2014 tidak bertentangan dengan UUD 1945, sehingga permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

[3.19.4] Terhadap dalil Pemohon mengenai Pasal 174 ayat (5) UU 17/2014 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH, Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 karena mensubordisasi DPD hanya sejajar alat kelengkapan

DPR, menurut Mahkamah, oleh karena Pasal 174 ayat (4) UU 17/2014 telah dinyatakan konstitusional oleh Mahkamah maka dengan sendirinya Pasal 174 ayat (5) UU 17/2014 juga konstitusional sebab keberadaan Pasal 174 ayat (5) tersebut berkait erat dengan Pasal 174 ayat (4) UU 17/2014;.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, dalil Pemohon mengenai Pasal 174 ayat (1), ayat (4), dan ayat (5) UU 17/2014 tidak beralasan menurut hukum;

[3.19.5] Pemohon mendalilkan Pasal 224 ayat (5), Pasal 245 ayat (1), Pasal 238, Pasal 239 ayat (2) huruf d, dan Pasal 252 ayat (4) UU 17/2014 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH, Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945. Menurut Pemohon, ketentuan pasal dalam Undang-Undang *a quo* menimbulkan perlakuan yang diskriminatif antar lembaga perwakilan, yakni:

- a. Pasal 224 ayat (5) UU 17/2014 mensyaratkan adanya persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan apabila memanggil dan meminta keterangan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana sehubungan dengan pelaksanaan tugasnya dan Pasal 245 ayat (1) UU 17/2014 mensyaratkan adanya persetujuan tertulis dari Mahkamah Kehormatan Dewan apabila memanggil dan meminta keterangan untuk penyidikan terhadap anggota DPR yang diduga melakukan tindak pidana. Adapun terhadap anggota DPD yang menjadi anggota MPR tidak mensyaratkan yang demikian sebab Pasal 289 ayat (1) dan Pasal 66 UU 27/2009 yang mensyaratkan adanya persetujuan dari Presiden terhadap anggota DPD yang dipanggil dan dimintai keterangan untuk penyidikan tindak pidana, telah dihapus oleh UU 17/2014;
- b. Pasal 238 UU 17/2014 tidak memberikan hak kepada setiap orang, kelompok, atau organisasi untuk dapat mengajukan pengaduan kepada Mahkamah Kehormatan Dewan apabila terdapat anggota DPR yang tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih dan/atau melanggar ketentuan larangan. Perlakuan demikian berbeda dengan DPD yang berdasarkan Pasal 305 UU 17/2014 dapat diajukan oleh setiap orang, kelompok, atau organisasi karena tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih sebagaimana Pasal 262 UU 17/2014 dan/atau melanggar ketentuan larangan sebagaimana Pasal 302 UU 17/2014. Padahal menurut Pasal 211 UU MD3 yang lama (UU 27/2009)

diatur mengenai pemberian hak kepada setiap orang, kelompok, atau organisasi untuk mengajukan pengaduan, namun ketentuan *a quo* dihapuskan oleh UU MD3 yang baru (UU 17/2014);

- c. Pasal 239 ayat (2) huruf d UU 17/2014 tidak lagi memuat sanksi bagi anggota DPR yang tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah. Perlakuan demikian berbeda dengan anggota DPD yang dapat dikenakan sanksi pemberhentian antarwaktu apabila tidak menghadiri rapat paripurna sidang dan/atau rapat alat kelengkapan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 307 ayat (2) UU MD3. Padahal menurut Pasal 213 UU MD3 yang lama (UU 27/2009) diatur mengenai pemberhentian antarwaktu bagi anggota DPR yang tidak menghadiri sidang paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah, namun ketentuan *a quo* dihapuskan oleh UU MD3 yang baru (UU 17/2014);
- d. Pasal 252 ayat (4) UU 17/2014 tidak mengatur mengenai batas waktu pembangunan kantor DPD di ibu kota provinsi daerah pemilihan, padahal UU MD3 sebelumnya (Pasal 402 UU 27/2009) mengatur batas waktu pembangunan kantor DPD di ibu kota provinsi, yakni paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan, namun ketentuan *a quo* dihapuskan oleh UU 17/2014;

Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah dalil Pemohon yang membandingkan antara UU MD3 yang lama (UU 27/2009) dan UU MD3 (UU 17/2014) dapat diartikan bahwa Pemohon menginginkan diberlakukan kembali ketentuan dalam UU MD3 yang lama (UU 27/2009) mengenai:

- i) persetujuan dari Presiden terhadap anggota DPD yang dipanggil dan dimintai keterangan untuk penyidikan tindak pidana [vide Pasal 289 ayat (1) dan Pasal 66 UU 27/2009];
- ii) batas waktu pembangunan kantor DPD di ibu kota provinsi di daerah pemilihannya paling lama 2 (dua) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan (Pasal 402 UU 27/2009);
- iii) memberikan hak kepada setiap orang, kelompok, atau organisasi dapat mengajukan pengaduan kepada Mahkamah Kehormatan Dewan jika terdapat

anggota DPR tidak melaksanakan salah satu kewajiban atau lebih dan/atau melanggar ketentuan larangan [vide Pasal 211 UU 27/2009]; dan

iv) pemberhentian antarwaktu bagi anggota DPR yang tidak menghadiri sidang paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPD yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah [Pasal 213 UU 27/2009].

Terhadap permohonan yang demikian, Mahkamah tidak memiliki kewenangan untuk memberlakukan kembali norma pasal dalam suatu Undang-Undang yang sudah diganti dengan Undang-Undang yang baru, kecuali dalam hal Undang-Undang tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sehingga tidak berlaku dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat yang dapat berakibat terjadinya kekosongan hukum. Selain itu, walaupun yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon adalah Pasal 224 ayat (5), Pasal 245 ayat (1), Pasal 238, dan Pasal 239 ayat (2) huruf d UU 17/2014 sebagaimana dalam petitum Pemohon, menurut Mahkamah, Pasal 224 ayat (5), Pasal 245 ayat (1), Pasal 238, dan Pasal 239 ayat (2) huruf d UU 17/2014 sama sekali tidak mengatur DPD, melainkan mengatur mengenai DPR. Berdasarkan ketentuan di atas, menurut Mahkamah dalil Pemohon mengenai Pasal 224 ayat (5), Pasal 245 ayat (1), Pasal 238, Pasal 239 ayat (2) huruf d, dan Pasal 252 ayat (4) UU 17/2014 tidak beralasan menurut hukum;

[3.19.6] Pemohon mendalilkan Pasal 250 ayat (1) UU 17/2014 bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH, Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 karena tidak mengatur kemandirian DPD dalam menyusun anggaran. Menurut Pemohon ketentuan demikian berbeda dengan MPR yang berdasarkan Pasal 6 ayat (1) UU 17/2014 dan DPR berdasarkan Pasal 75 ayat (1) UU 17/2014 memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran. Oleh karena itu, Pemohon memohon kepada Mahkamah supaya pasal *a quo* dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945;

Terhadap dalil Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, prinsip yang terkandung dalam Putusan Mahkamah Nomor 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013 adalah menekankan kewenangan antara DPD, DPR, dan Presiden dalam 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 pusat dan daerah. Pendapat Mahkamah demikian secara tegas dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Nomor 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013 pada paragraf [3.18.1] dan paragraf [3.18.2], antara lain, mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.18.1] ... DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. ...

[3.18.2] ... DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

...

... pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I. Kemudian DPD menyampaikan pendapat pada pembahasan Tingkat II dalam rapat paripurna DPR sampai dengan sebelum tahap persetujuan. Menurut Mahkamah, pembahasan RUU dari DPD harus diperlakukan sama dengan RUU dari Presiden dan DPR. Terhadap RUU dari Presiden, Presiden diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan DPD memberikan pandangan. Begitu pula terhadap RUU dari DPR, DPR diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan Presiden dan DPD memberikan pandangan. Hal yang sama juga diperlakukan terhadap RUU dari DPD, yaitu DPD diberikan kesempatan memberikan penjelasan, sedangkan DPR dan Presiden memberikan pandangan. Konstruksi UUD 1945 mengenai pembahasan RUU antara Presiden dan DPR, serta DPD (dalam hal terkait RUU tertentu) dilakukan antara lembaga negara, sehingga DIM, diajukan oleh masing-masing lembaga negara, dalam hal ini bagi DPR seharusnya DIM diajukan oleh DPR, bukan DIM diajukan oleh fraksi. Walaupun demikian, Mahkamah dapat memahami bahwa mekanisme pembahasan RUU dengan membahas DIM yang diajukan oleh fraksi adalah praktik pembahasan RUU sebelum perubahan UUD 1945. Selanjutnya pembahasan pada tingkat Alat Kelengkapan DPR yang sudah mengundang Presiden dan/atau sudah mengundang DPD, maka DPR dalam pembahasan DIM hanya diwakili oleh Alat Kelengkapan DPR sebagai satu kesatuan kelembagaan;

Menurut Mahkamah keberadaan Pasal 250 ayat (1) UU 17/2014 sangat berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945. DPD sebagai lembaga perwakilan daerah memiliki kedudukan yang setara

dengan DPR dan Presiden untuk mengajukan rancangan dan membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Agar DPD dapat bekerja secara maksimal dalam menjalankan kewenangan tersebut maka harus didukung dengan ketersediaan anggaran yang cukup. Meskipun keberadaan DPD setara dengan DPR, Presiden, MK, MA, BPK, dan KY, secara kelembagaan, namun fungsi, tugas, dan kewenangannya sangat berbeda. Demikian pula dengan jumlah keanggotaan DPR dan DPD. Oleh karena itu, kebutuhan anggaran juga tidak dapat dilepaskan dari adanya perbedaan antara DPR dan DPD. Namun demikian, adalah hal yang wajar apabila Undang-Undang memberikan kesempatan yang sama kepada DPR dan DPD secara mandiri untuk menyusun dan mengajukan anggaran masing-masing lembaga sesuai dengan rencana kerjanya masing-masing. Walaupun DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggarannya, namun tetap ditentukan oleh kemampuan keuangan negara sesuai dengan pembahasan oleh Presiden bersama DPR. Sebab yang memiliki hak anggaran adalah DPR yang dibahas bersama Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah, dalil Pemohon mengenai Pasal 250 ayat (1) UU 17/2014 beralasan menurut hukum;

[3.19.7] Pemohon mendalilkan Pasal 281 UU 17/2014 menimbulkan ketidaksetaraan hubungan antara DPD dan DPR sehingga bertentangan dengan BAB VIIA DEWAN PERWAKILAN DAERAH, Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945 karena pertimbangan DPD mengenai rancangan Undang-Undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama disampaikan kepada DPR;

Sebelum memberikan pertimbangan mengenai dalil Pemohon *a quo*, Mahkamah terlebih dahulu akan menguraikan hal sebagai berikut:

Dalam UUD 1945 terdapat delapan lembaga negara yang fungsi, tugas dan kewenangannya dicantumkan secara eksplisit yakni MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, BPK dan KY. Kesemuanya adalah lembaga negara. UUD 1945 tidaklah mempersoalkan permasalahan setara atau tidak setara, akan tetapi memposisikan lembaga-lembaga negara tersebut sesuai dengan fungsi, tugas, dan wewenangnya masing-masing yang telah ditegaskan dalam UUD 1945.

Bahwa kehadiran DPD dengan kekuasaan tertentu sebagaimana telah dimuat dalam UUD 1945 merupakan bagian dari upaya untuk memperkuat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai bentuk negara yang bersifat final bahkan satu-satunya pasal dalam UUD 1945 yang tidak dapat diubah adalah bentuk NKRI. Tekad untuk memperkokoh NKRI secara eksplisit dicantumkan dalam UUD 1945 yakni dalam Pembukaan UUD 1945, Pasal 1 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), Pasal 18B ayat (2), Pasal 25A bahkan Pasal 37 ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa khusus mengenai NKRI tidak dapat dilakukan perubahan. Semangat mempertahankan NKRI merupakan salah satu pedoman para anggota MPR khususnya Badan Pekerja MPR dalam mempersiapkan perubahan Undang-Undang Dasar. Prinsip NKRI dalam UUD 1945 haruslah didukung dengan sistem ketatanegaraan yang selalu menuju pada penguatan konsep NKRI tersebut. Agar keutuhan NKRI terjamin dengan membangun negara bangsa, dan agar menghindari ketegangan politik yang panjang dalam pembuatan Undang-Undang antar DPR dengan lembaga negara yang ada kaitannya dengan pembuatan Undang-Undang (Presiden dan DPD), mewujudkan sistem *checks and balances* antar lembaga negara guna saling mengontrol dan saling mengimbangi namun tidak saling intervensi satu sama lainnya.

Adapun terhadap dalil Pemohon di atas, menurut Mahkamah, rumusan norma yang termuat dalam Pasal 281 UU 17/2014 berbeda dengan rumusan norma dalam Pasal 22D UUD 1945 dan Pasal 248 ayat (1) huruf c UU 17/2014, yang menyatakan:

UUD 1945	UU 17/2014
<p style="text-align: center;">Pasal 22D</p> <p>(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan undang-undang yang</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 281</p> <p>DPD memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 248 ayat (1) huruf c kepada pimpinan DPR.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 248</p> <p>(1) DPD mempunyai tugas:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pemberian pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak,

berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama	pendidikan, dan agama; serta
---	------------------------------

Dengan persandingan pasal di atas dapat disimpulkan bahwa Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 248 ayat (1) huruf c UU 17/2014 mengatur bahwa pertimbangan DPD atas rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama disampaikan kepada DPR, namun Pasal 281 UU 17/2014 mengatur bahwa pertimbangan DPD atas rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama disampaikan kepada pimpinan DPR. Pembentuk konstitusi dalam merumuskan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 tidak menyebutkan “pimpinan DPR” karena pertimbangan rancangan Undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama diberikan oleh kelembagaan DPD, bukan ‘pimpinan kelembagaan DPD’. Meskipun rumusan Pasal 281 UU 17/2014 berbeda dengan rumusan Pasal 22D ayat (2) UUD 1945, justru adalah dalam rangka bagaimana tata cara penyampaian pertimbangan rancangan dimaksud dari DPD sampai ke DPR, haruslah melalui pimpinan kedua lembaga sehingga tidak mengurangi makna yang tercantum dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945;

Menurut Mahkamah, pertimbangan rancangan Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama disampaikan kepada pimpinan DPR haruslah dimaknai bahwa pimpinan DPR adalah mewakili kelembagaan DPR. Tidaklah mungkin pertimbangan tersebut diberikan oleh DPD kepada DPR tanpa melalui pimpinan DPR. Oleh karena itu, Pasal 281 UU 17/2014 tidaklah bertentangan dengan UUD 1945.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, menurut Mahkamah dalil Pemohon mengenai Pasal 281 UU 17/2014 tidak beralasan menurut hukum;

[3.20] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, menurut Mahkamah dalil Pemohon mengenai Pasal 71 huruf c, Pasal 166 ayat (2), Pasal 250 ayat (1), dan Pasal 277 ayat (1) UU 17/2014 beralasan menurut hukum.

[3.21] Menimbang bahwa sekalipun Pasal 71 huruf c, Pasal 166 ayat (2), Pasal 250 ayat (1), dan Pasal 277 ayat (1) UU 17/2014 beralasan menurut hukum, namun Mahkamah tidak serta merta menyatakan pasal *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena apabila hal tersebut dilakukan justru akan menyebabkan kekosongan hukum yang akan merugikan Pemohon. Oleh karena itu, Mahkamah akan memaknai Pasal 71 huruf c, Pasal 166 ayat (2), Pasal 250 ayat (1), dan Pasal 277 ayat (1) UU 17/2014 yang akan disebutkan dalam amar putusan ini;

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa:

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan Pemohon;
- [4.2] Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Dalil Pemohon mengenai permohonan provisi tidak beralasan menurut hukum;
- [4.4] Dalil Pemohon mengenai pengujian formil tidak dapat diterima;
- [4.5] Dalil Pemohon mengenai Pasal 71 huruf c, Pasal 166 ayat (2), Pasal 250 ayat (1), dan Pasal 277 ayat (1) UU 17/2014 beralasan menurut hukum;
- [4.6] Dalil Pemohon mengenai Pasal 72, Pasal 166, Pasal 170 ayat (5), Pasal 171 ayat (1), Pasal 174 ayat (1), ayat (4), dan ayat (5), Pasal 224 ayat (5), Pasal 238, Pasal 239 ayat (2) huruf d, Pasal 245 ayat (1), Pasal 249 ayat (1) huruf b, Pasal 252 ayat (4), Pasal 276 ayat (1), dan Pasal 281 UU 17/2014 tidak beralasan menurut hukum;
- [4.7] Dalil Pemohon mengenai Pasal 167 ayat (1) UU 17/2014 kabur atau tidak jelas;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana 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), dan 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,

1. Menolak permohonan provisi Pemohon;
2. Permohonan pengujian formil Pemohon tidak dapat diterima;
3. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
 - 3.1. Pasal 71 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden”*;
 - 3.2. Pasal 71 huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“membahas rancangan*

undang-undang yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;

3.3. Pasal 166 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden”;*

3.4. Pasal 166 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden”;*

3.5. Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan*

kegiatan **disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR** sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”;

3.6. Pasal 250 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD **memiliki kemandirian** dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan **disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR** sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

3.7. Pasal 277 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden”;*

3.8. Pasal 277 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden”;*

4. Permohonan Pemohon mengenai Pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568) tidak dapat diterima;
5. Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya;
6. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Hamdan Zoelva, selaku Ketua merangkap Anggota, Arief Hidayat, Maria Farida Indrati, Aswanto, Wahiduddin Adams, Anwar Usman, Patrialis Akbar, Ahmad Fadlil Sumadi, dan Muhammad Alim, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Rabu, tanggal tujuh belas, bulan Desember, tahun dua ribu empat belas**, dan terakhir oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat, selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Wahiduddin Adams, Maria Farida Indrati, Aswanto, Patrialis Akbar, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, dan Manahan MP Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Kamis, tanggal tiga, bulan September, tahun dua ribu lima belas, pukul 12.42 WIB**, oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat, selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Patrialis Akbar, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, dan Manahan MP Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, didampingi oleh Sunardi sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh Pemohon atau kuasanya, Presiden atau yang mewakilinya, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakilinya.

KETUA

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Patrialis Akbar

ttd.

I Dewa Gede Palguna

ttd.

Manahan MP Sitompul

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Wahiduddin Adams

ttd.

Suhartoyo

Terhadap putusan *a quo* terdapat dua orang Hakim Konstitusi yaitu Hakim Konstitusi Arief Hidayat dan Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) mengenai Pengujian Formil permohonan *a quo* sebagaimana pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dalam perkara 73/PUU-XII/2014, bertanggal 29 September 2014 sebagai berikut:

6. PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINION*)

Hakim Konstitusi Arief Hidayat

[6.1] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan pengujian formil dan materiil Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3). Secara formil, menurut para Pemohon, pembentukan UU MD3 bertentangan prosedur pembentukan peraturan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sementara itu, pasal-pasal yang diujikan dalam pengujian materiil, yaitu Pasal 84 ayat (1), Pasal 97 ayat (2), Pasal 104 ayat (2), Pasal 109 ayat (2), Pasal

115 ayat (2), Pasal 121 ayat (2), dan Pasal 152 ayat (2) UU MD3 khususnya mengenai mekanisme pemilihan pimpinan DPR beserta pimpinan alat kelengkapannya yang diserahkan pada mekanisme pemilihan oleh anggota dan bukan lagi berdasarkan perolehan kursi terbanyak. Dengan kata lain ada perubahan dari sistemurut berdasarkan perolehan kursi ke sistem pemilihan.

Berdasarkan permohonan para Pemohon *a quo*, saya memiliki pendapat sebagai berikut:

Bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Hal tersebut tersurat dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), dan mengandung arti bahwa Indonesia merupakan negara hukum (*rechtstaats/rule of law*), bukan negara atas kekuasaan belaka (*machtstaats*). Negara Hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945 dan memilih konsep prismatic atau integratif dari dua konsepsi *rechtstaats* dan *rule of law* yang memadukan prinsip “kepastian hukum” dalam *rechtstaats* dengan prinsip “keadilan” dalam *rule of law*. Dengan demikian, Indonesia tidak memilih salah satu atau mana yang lebih baik dan unggul, tetapi mengelaborasi kedua prinsip tersebut menjadi satu kesatuan yang utuh dan tidak terpisah serta memasukkan unsur-unsur positif kedua prinsip tersebut dalam mengawal penyelenggaraan pemerintahan dan penegakan hukum demi terciptanya kemanfaatan dan ketertiban dalam masyarakat sesuai dengan tujuan hukum sebagaimana dinyatakan oleh Gustav Radbruch, yakni keadilan, kepastian, dan kemanfaatan.

Sebagai negara hukum, konstitusi negara diletakkan pada posisi tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam konteks hierarki, tata hukum digambarkan sebagai sebuah piramida dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, dan peraturan yang berada di bawahnya merupakan penjabaran dari konstitusi itu. Pandangan ini bersifat **struktural** karena memosisikan konstitusi di puncak piramida. Sementara itu, pandangan kedua digagas Satjipto Rahadjo, yang mengutip pendapat Hans Kelsen yang menyatakan bahwa, “*this regressus is terminated by a highest, the basic norm...*” (rangkaiannya pembentukan hukum diakhiri oleh norma dasar yang tertinggi). Hierarki tata hukum digambarkan sebagai piramida terbalik, dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi berada di dasar piramida. Pandangan ini lebih bersifat **fungsional**. Meskipun melihat dari perspektif yang berbeda, namun kedua pandangan ini memiliki benang merah

yang sama bahwa pembentukan norma yang lebih rendah, ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan rangkaian pembentukan hukum ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yakni konstitusi. Artinya konstitusi merupakan norma abstrak yang perlu dijabarkan dan diuraikan dalam produk-produk hukum yang berada di bawahnya (*concretisering process*).

Produk-produk hukum yang berada di bawah konstitusi tidak boleh bertentangan dengan konstitusi. Dalam upaya menjaga agar produk hukum yang berada di bawah konstitusi, maka terdapat kaidah-kaidah yang berfungsi untuk menjaga agar produk hukum yang dibuat memiliki koherensi, konsistensi, dan korespondensi serta tidak bertentangan dengan konstitusi baik dalam perspektif formil maupun materiel.

Keseluruhan produk hukum harus merupakan satu kesatuan yang harmonis (karena sinkron atau konsisten secara vertikal dan horizontal) baik dari aspek materiel yang meliputi asas hukum/karena memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dan asas materi muatan), serta sesuai dengan asas hukum yang merupakan latar belakang/alasan/*ratio legis* dari pembentukan hukum, makna (baik makna yang tersurat maupun yang tersirat), hingga penggunaan peristilahannya; maupun dari aspek formil di mana cara penyusunannya harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sebagai suatu sistem, hukum mempunyai banyak keterkaitan dengan berbagai aspek bahkan sistem-sistem lain dalam masyarakat. Hukum sebagai produk harus dapat menciptakan kepastian hukum bagi masyarakat. Seringkali peraturan perundang-undangan yang dibentuk gagal memberikan kepastian hukum bagi masyarakat, yang pada akhirnya gagal menciptakan ketertiban hukum dalam masyarakat.

Menurut Lon L. Fuller terdapat delapan persyaratan yang harus dipenuhi agar hukum yang dibentuk dapat bekerja dengan baik sehingga kepastian dan ketertiban dalam masyarakat dapat terwujud. Kedelapan persyaratan tersebut adalah:

1. *Generality* (generalitas undang-undang);
2. *Promulgation* (undang-undang harus diumumkan);
3. *Prospectivity* (undang-undang tidak berlaku surut);
4. *Clarity* (rumusan undang-undang harus jelas);
5. *Consistency or avoiding contradiction* (konsistensi dalam konsepsi hukum);

6. *Possibility of obedience* (undang-undang yang dibuat harus dapat dilaksanakan);
7. *Constancy through time or avoidance of frequent change* (undang-undang tidak boleh terlalu sering diubah);
8. *Congruence between official action and declared rules* (kesesuaian antara undang-undang dan pelaksanaan);

Apabila salah satu atau lebih dari delapan persyaratan tersebut tidak terpenuhi dalam proses pembuatan hukum/undang-undang maka dapat berdampak pada efektivitas dalam pelaksanaannya, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum.

Dalam konteks pengujian formil dan materiil Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3) yang diajukan para Pemohon mempermasalahkan mekanisme pemilihan Pimpinan DPR dan alat kelengkapannya, para pembentuk undang-undang telah bersepakat bahwa mekanisme yang dipilih untuk menentukan pemilihan pimpinan DPR dan alat kelengkapannya adalah dengan cara pemilihan oleh anggota dan tidak lagi berdasarkan pada perolehan kursi terbanyak. Dengan kata lain ada perubahan mekanisme pemilihan dari sistem urutan berdasarkan perolehan kursi [sistem lama, Pasal 82 UU 27/2009 Tentang MD3 (UU lama)] ke dalam sistem pemilihan oleh anggota [Pasal 84 UU No 17/2014 tentang MD3 (UU baru)]. Meskipun hal ini merupakan politik hukum terbuka (*opened legal policy*) pembentuk undang-undang untuk menentukan mekanisme pemilihan pimpinan DPR dan alat kelengkapannya, namun menurut saya politik hukum yang dipilih pembentuk undang-undang ini perlu diuji konstusionalitasnya karena meskipun bersifat *opened legal policy* tidaklah berarti politik hukum demikian bersesuaian dengan konstitusi, karena bisa juga sebuah politik hukum bertentangan dengan konstitusi apabila undang-undang yang dihasilkan tidak memenuhi syarat-syarat pembentukan hukum yang baik yang tertuang dalam UU 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU PPP).

Dalam pengujian formil, Mahkamah telah memiliki kriteria untuk menilai pengujian formil sebuah undang-undang sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 paragraf [3.19] yang telah menentukan batu uji dalam

pengujian formil yaitu Undang-Undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil sebagaimana putusan sebagai berikut.

“[3.19] Menimbang bahwa oleh karenanya sudah sejak Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah berpendapat Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 08/DPR RI/I/2005.2006 (yang selanjutnya disebut Tatib DPR) adalah merupakan bagian yang sangat penting dalam perkara a quo untuk melakukan pengujian formil UU 3/2009 terhadap UUD 1945, karena hanya dengan berdasarkan Peraturan Tata Tertib DPR tersebut dapat ditentukan apakah DPR telah memberikan persetujuan terhadap RUU yang dibahasnya sebagai syarat pembentukan Undang-Undang yang diharuskan oleh UUD 1945;

Terkait dengan hal-hal tersebut, menurut Mahkamah jika tolok ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 saja, maka hampir dapat dipastikan tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD 1945 hanya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formil-proseduralnya. Padahal dari logika tertib tata hukum sesuai dengan konstitusi, pengujian secara formil itu harus dapat dilakukan. Oleh sebab itu, sepanjang Undang-Undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil;”

Dalam pada itu, saya menilai mekanisme pemilihan Pimpinan DPR dan alat kelengkapannya yang selalu berubah-ubah dalam setiap Pemilu dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Hal ini bertentangan dengan ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf i UU PPP yang salah satunya menyatakan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas ketertiban dan kepastian hukum. Mekanisme pemilihan Pimpinan DPR dan alat kelengkapannya yang selalu berubah (meskipun hal itu merupakan *opened legal policy*) telah melanggar asas kepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU PPP karena tidak dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat khususnya masyarakatnya yang menggunakan hak pilihnya pada pemilihan umum lembaga perwakilan rakyat tahun 2014. Masyarakat pengguna hak pilih tentunya berharap bahwa Pimpinan DPR dan alat kelengkapannya berasal dari partai yang

memperoleh suara terbanyak dalam pemilu lembaga perwakilan, karena sejatinya partai yang memperoleh suara terbanyak berarti partai tersebut memperoleh kepercayaan dari sebagian besar masyarakat.

Ketiadaan pengaturan yang rigid dan eksplisit dalam konstitusi melahirkan suatu konsepsi pilihan kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*opened legal policy*) yang memberikan kewenangan kepada pembuat undang-undang untuk menjabarkannya lebih lanjut. Penjabaran peraturan ini dimungkinkan adanya pilihan kebijakan yang berubah untuk menyesuaikan perkembangan di dalam masyarakat. Akan tetapi haruslah tetap diingat akan adanya batasan untuk melakukan perubahan itu, yaitu tidak hanya semata-mata didasarkan pada kepentingan yang bersifat pragmatis sesaat sesuai dengan kepentingan sekelompok atau segolongan orang, tetapi haruslah ditujukan untuk tujuan yang ideal bagi seluruh orang. Selain itu, ada batasan terhadap jangka waktu perubahan dan pilihan kebijakannya. Jangka waktu perubahan haruslah mengingat adanya sifat keajegan suatu pengaturan, begitu juga terhadap pilihan kebijakan haruslah dapat dipertahankan dalam jangka waktu yang relatif cukup lama sehingga ada kesempatan kepada masyarakat untuk dapat mengantisipasi adanya perubahan pilihan kebijakan itu.

Secara teoritik dikenal ada tiga bentuk *legal policy* (politik hukum) yaitu: (i) politik hukum yang bersifat ideal, yaitu Pancasila yang sifat keberlakuannya permanen; (ii) politik hukum dasar yaitu UUD NRI Tahun 1945 yang sifat keberlakuannya semi permanen (dapat berubah); (iii) politik hukum instrumental, yaitu undang-undang yang keberlakuannya temporer. Pengaturan melalui produk hukum undang-undang yang merupakan tindak lanjut dari konstitusi bisa saja bersifat *opened legal policy* sehingga termasuk pada politik hukum yang bersifat instrumental yang keberlakuannya bersifat temporer sehingga mudah menyesuaikan dengan perkembangan zaman. Demikian halnya UU MD3 yang mengatur mengenai tata cara pengisian pimpinan DPR (Pasal 84 UU *a quo*) memang bersifat temporer karena merupakan *opened legal policy*. Akan tetapi hendaknya perubahan itu tidak terlalu sering dilakukan, karena ditujukan dalam kerangka membangun suatu sistem yang kokoh dan pasti sehingga masyarakat dapat mengikuti dan menaatinya dengan baik.

Selain itu, mengutip salah satu pendapat Lon L. Fuller di atas bahwa undang-undang tidak boleh sering diubah, karena perubahan secara terus menerus/(terlalu

sering diubah) akan membuat masyarakat menjadi tidak dapat memprediksi akibat dari suatu perbuatan yang mereka lakukan sehingga perubahan mekanisme pemilihan pimpinan DPR dan alat kelengkapannya yang selalu berubah akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam masyarakat. Apalagi didasarkan pada selera politik yang sarat muatan transaksional semata. Padahal konsistensi mekanisme pemilihan pimpinan DPR dan alat kelengkapannya sangat penting demi terciptanya **kepastian hukum yang berkelanjutan** dalam menentukan politik hukum pemilihan Pimpinan DPR dan alat kelengkapannya ke depan.

Kekuasaan DPR untuk membentuk UU yang diberikan oleh Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 tetaplah harus berpegang teguh pada prinsip negara hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. UU MD3 adalah UU yang mengatur kewenangan, kelembagaan, tugas pokok dan fungsi DPR RI sebagai lembaga legislatif. Karena itu, DPR RI ketika membahas, memutuskan dan menetapkan undang-undang yang mengatur dirinya sendiri harus berpedoman teguh pada prinsip-prinsip hukum universal sehingga tidak terjadi benturan kepentingan (*conflict of interest*).

Sebagai lembaga negara yang memiliki kekuasaan membentuk undang-undang, DPR RI tidak dapat menghindari dirinya untuk membuat UU yang terkait dengan kelembagaan, kewenangan, tugas pokok dan fungsi DPR, sama seperti Mahkamah Konstitusi yang tidak dapat menghindarkan dirinya untuk memeriksa pengujian undang-undang terkait Mahkamah Konstitusi. Untuk menghindari *conflict of interest* dan tetap menjaga asas *nemo iudex in propria* (tidak seorangpun dapat menjadi hakim dalam perkaranya sendiri) dalam memutuskan norma pada UU *a quo* ini penting untuk ditelusuri dan dipastikan apakah badan/lembaga yang memutus terkait aturan/ketentuan tentang dirinya sendiri tersebut telah melakukannya sesuai dengan prinsip-prinsip hukum, menjaga imparialitas, mengesampingkan kepentingan dirinya dan menempatkan kepentingan publik serta amanat konstitusi di atas kepentingan diri atau kelompoknya. Untuk menghindari hal tersebut maka menurut saya semestinya perubahan UU *a quo* haruslah dilakukan jauh sebelum diketahuinya hasil pemilihan umum lembaga perwakilan rakyat tahun 2014.

Saya juga berpendapat bahwa UU MD3 dilihat dari perspektif tujuan pembentukannya dan materi muatannya, khususnya terkait kewenangan DPD, sangat lah tidak memperhatikan apalagi mengindahkan Putusan Mahkamah

Nomor 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013 yang telah merekonstruksi kembali kewenangan DPD sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945, namun pembentuk undang-undang belum mengakomodir materi muatan tentang kewenangan DPD sebagaimana telah diputuskan oleh Mahkamah dalam putusan tersebut, sehingga DPD mengajukan kembali pengujian formil dan materiil UU MD3 atas permasalahan konstitusional yang sama dan telah diregistrasi dalam Perkara Nomor 79/PUU-XII/2014, khususnya terkait kewenangan DPD. Selain itu, pembentukan UU MD3 yang baru juga tidak mengakomodir syarat keterwakilan perempuan (*affirmative action*) sebagaimana tertuang dalam UU MD3 sebelumnya sehingga tidak mengindahkan Putusan Mahkamah Nomor 22-24/PUU-VI/2008, bertanggal 23 Desember 2008 dan Putusan Mahkamah Nomor 20/PUU-XI/2013, bertanggal 12 Maret 2014 (yang telah disidangkan dalam sidang pleno bersamaan dengan permohonan Nomor 73/PUU-XI/2014). Dengan demikian, menurut saya, **UUD MD3 sejak kelahirannya mengalami cacat baik secara formil pembentukannya maupun secara materiil materi muatannya.**

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, **saya berpendapat bahwa seharusnya permohonan Pemohon mengenai pengujian formil maupun materiil UU a quo dikabulkan dan dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 serta tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.**

Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati

[6.2] Sidang pembacaan putusan Mahkamah Konstitusi pada sore hari ini hanyalah untuk Permohonan Nomor 73/PUU-XII/2014 dan Permohonan Nomor 82/PUU-XII/2014, namun dalam sidang pleno Mahkamah yang dilaksanakan pada hari Selasa, 23 September 2014, dihadiri pula oleh para Pemohon Nomor 76/PUU-XII/2014, Nomor 79/PUU-XII/2014, dan Nomor 83/PUU-XII/2014 yang kemudian dalam persidangan tersebut kelima Pemohon memberikan keterangan mengenai maksud dan tujuan serta alasan pengajuan permohonannya, yaitu permohonan pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 17/2014). Oleh karena dalam beberapa permohonan tersebut diajukan pula pengujian formil terhadap UU 17/2014 maka pertimbangan hukum dalam pengajuan pendapat yang berbeda

dalam perkara ini menurut saya tidak dapat dipisahkan dengan kelima permohonan tersebut.

Walaupun dari kelima permohonan tersebut hanya Permohonan Nomor 73/PUU-XII/2014 dan Pemohon Nomor 76/PUU-XII/2014 yang secara tegas menyatakan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 sebagai salah satu dasar pengujian permohonannya, namun demikian ketiga permohonan pengujian lainnya mengaitkan juga pasal tersebut dalam uraian permohonannya. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa, Indonesia adalah negara hukum. Pengertian “negara hukum” dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tersebut haruslah dimaknai identik dengan yang tertulis dalam Penjelasan UUD 1945, yaitu sebagai suatu *rechtsstaat* atau suatu negara yang berdasar atas hukum, atau suatu negara yang diperintah oleh hukum (*a state based on law, a state governed by law*), jadi bukan negara yang hanya terdiri atas hukum saja.

[6.3] Sebagai suatu negara yang berdasar atas hukum, seharusnya setiap langkah dan tindakan yang dilakukan oleh para penyelenggara negara disesuaikan dengan hukum atau Undang-Undang yang telah ada, yang diharapkan dapat memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaannya. Selain itu, Undang-Undang seharusnya dibentuk dengan sebaik-baiknya berdasarkan proses dan asas-asas pembentukannya agar dapat berlaku dalam kurun waktu yang lama, sehingga tidak mudah untuk diubah setiap saat guna memenuhi keinginan sesaat. Oleh karena dalam Permohonan Nomor 73/PUU-XII/2014 dimohonkan juga pengujian secara formal terhadap UU 17/2014 maka pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yang saya ajukan lebih terfokus pada proses pembentukan Undang-Undang *a quo*.

[6.4] Sejak perubahan Undang-Undang Dasar 1945, telah ditetapkan bahwa, baik Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, maupun Dewan Perwakilan Daerah haruslah diatur dengan Undang-Undang [vide Pasal 2 ayat (1), Pasal 19 ayat (2), dan Pasal 22C ayat (4) UUD 1945]. Dalam pelaksanaannya, memang ketiga lembaga negara tersebut telah diatur dalam empat Undang-Undang, yaitu, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Permasalahan dalam hal ini antara lain adalah, 1) mengapa Undang-Undang yang mengatur tentang ketiga lembaga negara tersebut selalu berubah setiap kali terjadi perubahan keanggotaannya karena Pemilu, 2) apakah penggantian tersebut tidak berdampak adanya ketidakpastian hukum, dan 3) apakah penggantian Undang-Undang tersebut tidak menimbulkan kerugian konstitusional dari anggota dan/atau lembaga-lembaga yang eksistensinya diatur dalam UUD 1945?

[6.5] Sebagai suatu Undang-Undang yang bersifat organisatoris dan mengatur tentang kelembagaan MPR, DPR, dan DPD maka Undang-Undang yang demikian tidak dapat dilepaskan dengan kontestasi untuk memenangkan kedudukan atau posisi dalam lembaga tersebut, khususnya yang berkaitan dengan pembentukan dan pemilihan Pimpinan lembaga dan alat kelengkapannya sehingga seharusnya Undang-Undang yang mengatur tentang kelembagaan MPR, DPR, dan DPD tersebut dipersiapkan dan dibentuk jauh hari sebelum proses kontestasi (pemilihan umum) tersebut dimulai.

Pembentukan Undang-Undang haruslah memenuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, antara lain, asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat dan asas keterbukaan [vide Pasal 5 huruf b dan huruf g UU 12/2011]. Yang dimaksud dengan “asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat” adalah, *“bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang”*. Selanjutnya, yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah, *“bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk*

memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan”.

Dari fakta persidangan bahwa UU MD3 khususnya Pasal 84 tidak pernah masuk dalam Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) sebelumnya, namun tiba-tiba masuk dalam DIM perubahan pada tanggal 30 Juni 2014 setelah diketahui komposisi hasil Pemilu, dengan demikian jika dikaitkan dengan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 maka produk hukum tersebut dibentuk tidak berdasarkan hukum akan tetapi karena kepentingan politis semata. Memperhatikan bukti dan fakta persidangan bahwa tidak terdapat keperluan yang mendesak akan perlunya perubahan terhadap norma Pasal 82 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan apalagi dalam DIM sebelumnya serta dalam Naskah Akademik tidak pernah ada pembahasan mengenai hal tersebut, oleh karena itu menurut saya pembentukan UU MD3 *a quo*, jelas melanggar UU Nomor 12 Tahun 2001 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang merupakan derivasi dari Pasal 22A UUD 1945. Sehingga secara formil UU MD3 tersebut cacat hukum dalam proses pembentukannya;

[6.6] Bahwa terlepas dari masalah yang berhubungan dengan keberadaan Naskah Akademis, proses pembahasan di DPR, ataupun substansi yang termuat dalam UU 17/2014, saya menyatakan sebagai berikut:

- a. Pembentukan UU 17/2014 bertentangan dengan asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, dan asas keterbukaan.
- b. Pembentukan UU 17/2014 bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, bertanggal 27 Maret 2013, oleh karena pembentukan UU *a quo* tidak melibatkan Dewan Perwakilan Daerah dalam pembahasannya, dan juga bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XI/2013 yang berkaitan dengan hak-hak politik perempuan (*affirmative action*).
- c. Pembentukan UU 17/2014 berdampak terjadinya kerugian konstitusional dari anggota dan/atau lembaga-lembaga yang eksistensinya diatur dalam UUD 1945 khususnya dalam pembentukan dan pemilihan Pimpinan lembaga dan alat kelengkapan dalam MPR, DPR, dan DPD oleh karena pembentukan Undang-Undang tersebut dilaksanakan setelah proses kontestasi (pemilihan umum) selesai.

- d. Pembentukan UU 17/2014 tidak sesuai dengan prinsip negara yang berdasar atas hukum.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, saya berpendapat bahwa permohonan Pemohon tentang pengujian formil terhadap pembentukan UU 17/2014, seharusnya **dikabulkan** dan **Undang-Undang a quo** dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

PANITERA PENGGANTI

ttd.

Sunardi

**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**