

Jakarta, 22 Juni 2017

REGISTRASI	
No.	37 /PUU XV /2017
Hari	Rabu
Tanggal	12 Juni 2017
Jam	09.00 WIB

Kepada Yth,  
**Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia**  
di Jakarta

Perihal: Permohonan Uji Materi **Penjelasan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Tambahannya Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568]**

Dengan hormat,  
Yang bertanda-tangan di bawah ini:

N a m a : **Horas A.M. Naiborhu**  
Jenis Kelamin : Laki-laki  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Nomor Induk Kependudukan : 3175030104700015  
Pekerjaan : Direktur Eksekutif LIRA Institute  
Hand Phone : 081282027269  
Email : horas.naiborhu@yahoo.co.id

bertindak untuk diri sendiri, selanjutnya disebut Pemohon, dalam hal ini memilih domisili di Kantor DPP LIRA, Graha Perwira, Gedung Gajah Blok AQ, Jalan Dr. Sahardjo, S.H. Nomor 111, Tebet, Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta, 12810, dengan ini mengajukan permohonan uji materi:

**Penjelasan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, selanjutnya disebut UU MD3 [Tambahannya Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568] (Bukti P-1).**

Adapun yang menjadi alasan Pemohon untuk mengajukan permohonan pengujian ini adalah hal-hal sebagai berikut:

**A. TENTANG WEWENANG MAHKAMAH KONSTITUSI:**

1. bahwa, Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan: "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.*";
2. bahwa, wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dirumuskan dalam ketentuan 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, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*";
3. bahwa, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU No.: 24/2003 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 *jo* Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. bahwa, sesuai ketentuan Pasal 51 ayat (3) UU No.: 24/2003 sebagaimana telah diubah dengan UU No.: 8/2011, pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 terdiri dari pengujian materil dan pengujian formil;
5. bahwa, pengujian materil adalah pengujian tentang kesesuaian antara materi muatan suatu undang-undang dengan materi muatan undang-undang dasar. Adapun pengujian formil sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., ---Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia---, (lihat, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., Hukum Acara



Pengujian Undang-Undang. Jakarta: Yarsif Watampone, 2006, hal. 51-60)

meliputi:

- a. pengujian atas pelaksanaan tata cara atau prosedur pembentukan undang-undang, baik dalam pembahasan maupun dalam pengambilan keputusan atas rancangan suatu undang-undang;
  - b. pengujian atas bentuk, format, atau struktur undang-undang;
  - c. pengujian yang berkenaan dengan keberwenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang; dan
  - d. pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materil;
6. bahwa, obyek pengujian yang diajukan dalam permohonan ini adalah Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3. Oleh karena itu, Pemohon merasa perlu menyajikan beberapa pendapat tentang bagian penjelasan dari suatu undang-undang yang akan memperjelas keabsahan dilakukannya pengujian materi terhadap Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut;
7. bahwa, menyangkut bagian penjelasan suatu undang-undang, Prof. Dr. Maria Farida Indrati Soeprato, S.H., ---Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia---, menyatakan: "*Penjelasan merupakan suatu kesatuan penjelasan resmi dari pembentuk peraturan perundang-undangan yang dapat membantu untuk mengetahui maksud latar belakang peraturan perundang-undangan itu diadakan, serta untuk menjelaskan segala sesuatu yang dipandang masih memerlukan penjelasan.*" (lihat, Maria Farida Indrati Soeprato, S.H., M.H., Ilmu Perundang-undangan: Dasar-dasar dan Pembentukannya. Yogyakarta: Kanisius, 1998, 174);
8. bahwa, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. menyatakan: "*Lazim dipahami bahwa yang dimaksud dengan isi atau materi undang-undang adalah pasal-pasal dan termasuk penjelasan undang-undang itu sebagai bagian yang tak terpisahkan dari pasal-pasal undang-undang tersebut dan karenanya bersifat mengikat*

*pula secara hukum.*" (lihat, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., Hukum Acara Pengujian Undang-Undang. Jakarta: Yarsif Watampone, 2006, hal. 60);

9. bahwa, dari paparan pendapat para ahli hukum tersebut di atas menjadi terang-benderang betapa permohonan pengujian atas Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 adalah sah untuk diajukan kepada Mahkamah Konstitusi.

#### B. TENTANG KEDUDUKAN HUKUM PEMOHON:

1. bahwa, Pemohon adalah warga negara Indonesia pemegang Nomor Induk Kependudukan: 3175030104700015 sebagaimana dibuktikan oleh Kartu Tanda Penduduk yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta (**Bukti P-2**);
2. bahwa, Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan **kepastian hukum** yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*" [cetak tebal dari Pemohon];
3. bahwa, kepastian hukum adalah suatu asas dalam gagasan negara hukum (*rule of law*) yang pada intinya menghendaki bahwa hukum harus dirumuskan secara jelas dan pasti, sedemikian sehingga setiap orang mampu memahami aturan-aturan yang mengatur hidup mereka sehari-hari dan yang melindungi mereka dari penggunaan kekuasaan publik secara sewenang-wenang (lihat, Mark Fenwick & Stefan Wrzka, "The Shifting Meaning of Legal Certainty", dalam Mark Fenwick & Stefan Wrzka, (eds.), Legal Certainty in a Contemporary Context: Private and Criminal Law Perspectives. Singapore: Springer, 2016, hal. 1-2; lihat juga, James R. Maxeiner, "Legal Certainty: A European Alternative to American Legal Indeterminacy?", dalam Tulane Journal of International & Comparative Law, vol 15:541 (2007);
4. bahwa, Penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU No.: 30/2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengartikan asas kepastian hukum sebagai: "*...asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan*



*peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.”;*

5. bahwa, dalam hukum positif Indonesia, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU No.: 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berbunyi: *“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”*, di mana menurut Pasal 7 ayat (2) UU No.: 12/2011: *“Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).”;*
6. bahwa, dari pengertian yang terkandung dalam Pasal 7 ayat (1) jo Pasal 7 ayat (2) UU No.: 12/2011 tersebut di atas adalah betapa kepastian hukum hanya mungkin tercipta apabila perumusan suatu peraturan perundang-undangan senantiasa dilakukan dalam rangka pelaksanaan lebih lanjut dari dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
7. bahwa, rumusan hak angket dalam 20A ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 sesungguhnya cukup jelas yakni hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah;
8. bahwa, namun demikian Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 yang berbunyi: *“Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.”* telah membuka kemungkinan munculnya tafsir

seolah-olah hak angket dapat menjangkau badan/institusi yang mempunyai fungsi melaksanakan undang-undang tanpa memperhatikan apakah badan/institusi yang bersangkutan terlibat dalam hubungan-hubungan ketatanegaraan dengan lembaga perwakilan;

9. bahwa, pelaksanaan hak angket yang didasarkan pada tafsir yang dibimbing oleh Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut di atas tidak hanya mengakibatkan ketidak-jelasan jangkauan hak angket itu sendiri, melainkan berpotensi untuk mengakibatkan kegaduhan politik bahkan kebuntuan ketatanegaraan yang akan bermuara pada instabilitas sosial-politik;
10. bahwa, apabila terjadi kegaduhan politik bahkan kebuntuan ketatanegaraan yang akan bermuara pada instabilitas sosial-politik sebagai akibat dari pelaksanaan hak angket yang didasarkan pada tafsir atas Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3, maka hak konstitusional Pemohon sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan **kepastian hukum** yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*" niscaya akan terganggu;
11. bahwa, oleh karena itu, hak-hak konstitusional Pemohon berpotensi dirugikan dengan keberlakuan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut di atas, sehingga oleh karena itu Pemohon sungguh-sungguh mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan uji materi ini.

### C. TENTANG DASAR-DASAR PERMOHONAN:

1. bahwa, Pasal 79 ayat (1) UU Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU MD3) menyatakan: "*DPR mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat.*";



2. bahwa, menyangkut pengertian hak angket, Pasal 79 ayat (3) UU MD3 menyatakan: "*Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPR untuk melakukan **penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah** yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.*" [cetak tebal dari Pemohon];
3. bahwa, hak angket sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 UU MD3 mendapatkan landasan konstitusionalnya pada Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi: "*Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, **hak angket**, dan hak menyatakan pendapat.*" [cetak tebal dari Pemohon];
4. bahwa, hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 tersebut di atas, ---termasuk hak angket---, adalah hak-hak konstitusional Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka hubungannya dengan Pemerintah, di mana **hubungan-hubungan itu sendiri adalah hubungan-hubungan ketatanegaraan**. Oleh karena itu, keberadaan dan pelaksanaan hak-hak tersebut harus dipahami dalam kerangka dan konteks sistem ketatanegaraan yang berlaku di Indonesia saat ini sebagaimana diatur dalam UUD 1945;
5. bahwa, sebagaimana diteorikan oleh Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, S.H., ---perintis Ilmu Perundang-undangan di Indonesia yang semasa hidupnya pernah menjadi Guru Besar Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia---, Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga yang mewakili rakyat sebagai yang pihak diperintah (lihat, A. Hamid S. Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara", Disertasi Doktor, Universitas Indonesia, 1990, hal. 134). Oleh karena itu, fungsi

pengawasan yang dimiliki oleh DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 tertuju kepada pemerintah;

6. bahwa, Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.*" Makna yang terkandung dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 ini adalah **bahwa sistem pemerintahan menurut UUD 1945 adalah sistem presidensial, di mana kekuasaan dan tanggungjawab pemerintahan berada di tangan Presiden;**
7. bahwa, pendapat yang kurang lebih sama juga dikemukakan oleh Prof. Dr. Harun Alrasid, S.H., ---semasa hidupnya pernah menjadi Guru Besar Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia--- ketika mengatakan: "*Pemerintah adalah presiden sendiri, bukan presiden plus menteri. Tanggungjawab tentang kebijakan pemerintah tidak terpusat pada menteri, tetapi pada presiden (concentration of power and responsibility upon the president). Istilah yang diberikan oleh Asaat ialah "stelsel tanggung jawab presiden".* (lihat, Prof. Dr. H. Harun Alrasid, Pengisian Jabatan Presiden. Jakarta: Grafiti Pers, 1999, hal. 15);
8. bahwa, sebagai konsekuensi dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 tersebut di atas, ---dalam konteks hubungan-hubungan ketatanegaraan dan/atau hubungan-hubungan antar-lembaga negara---, maka yang berwenang mewakili pemerintah dalam berhubungan dengan DPR sesungguhnya adalah presiden. Adapun **badan-badan dan/atau jabatan-jabatan di bawah presiden tidak mempunyai kapasitas untuk berhubungan atas nama dan untuk kepentingannya sendiri dengan DPR maupun dengan lembaga-lembaga negara lainnya**, kecuali apabila badan-badan dan/atau jabatan-jabatan tersebut diberi kuasa oleh presiden untuk bertindak atas nama dan untuk kepentingan presiden;



9. bahwa, Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 berbunyi: "*Pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah dapat berupa kebijakan yang dilaksanakan sendiri oleh Presiden, Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian.*" telah **mengaburkan esensi hak angket sebagai wujud hubungan antar-lembaga negara yang berlangsung pada tingkat ketatanegaraan.** Hal itu dikarenakan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut telah menarik badan-badan dan/atau jabatan-jabatan pemerintahan di bawah presiden ke dalam ranah jangkauan hak angket oleh DPR. Padahal, sebagai konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensial; maka penggunaan hak angket oleh DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20A ayat (2) UUD 1945 semestinya **hanya dapat ditujukan kepada presiden dalam kedudukan sebagai kepala pemerintahan;**
10. bahwa, oleh karena itu, Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut di atas nyata-nyata telah bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*"; sebab Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 tersebut secara yuridis sesungguhnya telah me-negasi-kan kedudukan presiden sebagai kepala pemerintahan yang *nota bene* adalah satu-satunya yang berhak mewakili pemerintah dalam hubungan-hubungan ketatanegaraan antar-lembaga-lembaga negara, termasuk dalam rangka penggunaan hak angket oleh DPR;
11. bahwa, sebagai konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensialisme, badan-badan dan/atau jabatan-jabatan seperti: Wakil Presiden, menteri negara, Panglima TNI, Kapolri, Jaksa Agung, atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesungguhnya tidak mempunyai kedudukan hukum untuk berhubungan atas nama dan untuk kepentingannya sendiri dengan DPR. Badan-badan dan/atau jabatan-jabatan tersebut hanya dapat

berhubungan dengan DPR atas nama dan untuk kepentingan presiden sebagai kepala pemerintahan;

12. bahwa, dalam praktek penyelenggaraan kekuasaan negara di Indonesia sepanjang Era Reformasi dikenal adanya lembaga-lembaga disebut sebagai *non-elected agencies* atau *quasi-governmental agencies* (lihat, Gerry Stoker, The Politics of Local Government. London: MacMillan, 1988; lihat juga, Jonathan G.S. Koppell, The Politics of Quasi-Government: Hybrid Organizations and the Dynamics of Bureaucratic Control. Cambridge, UK.: Cambridge University Press, 2003), yakni lembaga seperti KPK, KPU, KPPU, Komnas HAM, Ombudsman Republik Indonesia dan lain-lain lembaga sejenisnya. Lembaga-lembaga tersebut **sejatinya menjalankan fungsi-fungsi tertentu dari pemerintahan** walau dengan karakteristik yang berbeda. Demi mendapatkan gambaran tentang *quasi-governmental agencies* atau *non-elected agencies*, ada baiknya kita mendengar Gerry Stoker ketika mengatakan: "*These quasi-governmental agencies are set up as independent organisations, free from direct government control, although they are subject to influence from Whitehall.*" (Gerry Stoker, The Politics of Local Government. London: MacMillan, 1988, hal. 57). Perlu kiranya mendapat perhatian bahwa "*Whitehall*" merujuk pada pemerintah pusat Britania Raya;
13. bahwa, dengan memahami keberadaannya sebagai *quasi-governmental agencies* atau *non-elected agencies* sebagaimana dirumuskan di atas, dengan mudah kita memahami betapa **KPK, KPU, KPPU, Komnas HAM, Ombudsman Republik Indonesia dan lain-lain lembaga sejenisnya dalam ketatanegaraan Indonesia sesungguhnya berada di luar jangkauan penggunaan hak angket oleh DPR**, kecuali apabila lembaga-lembaga tersebut dilihat dan dipahami sebagai bagian integral dari pelaksanaan kebijakan pemerintah yang sedang berjalan sesuai bidang tugas lembaga-lembaga tersebut masing-masing;



14. bahwa, demi mempertegas hak angket sebagai wujud hubungan DPR dan Pemerintah yang berlangsung pada tingkatan hubungan ketatanegaraan, sangat beralasan dan berdasar hukum apabila Penjelasan Pasal 79 ayat (3) UU MD3 dinyatakan batal dan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum.

**D. TENTANG HAL-HAL YANG DIMOHONKAN:**

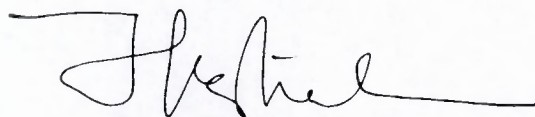
Berdasarkan pada hal-hal tersebut di atas, Pemohon memohon kepada Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk memberikan putusan atas permohonan ini sebagai berikut:

1. Menerima permohonan Pemohon;
2. Menyatakan batal Penjelasan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Menyatakan Penjelasan Pasal 79 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum;
4. Memerintahkan pemuatan putusan atas permohonan ini di Berita Negara sebagaimana mestinya;

Atau, apabila Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang adil dan bermanfaat (*ex aequo et bono*).

Hormat saya,

Pemohon:



**Horas A.M. Naiborhu**

HP.: 081282027269

Email: horas.naiborhu@yahoo.co.id