

# IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 92/PUU-X/2012 TERHADAP PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA\*

Ola Anisa Ayutama\*\* dan Amanda Shifatul Jannah\*\*\*

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta  
Jalan Sosio Yustisia Nomor 1 Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281

## Abstract

*Popular sovereignty of Indonesia is implemented through representation system. Actually, Indonesia implements tricameral system because it consists of MPR, DPR, and DPD. But in fact, it is typically as unicameral system because DPD's function is weaker than DPR's, especially in legislation function, such as regulated by Law Number 12 of 2011 on Establishment of Laws and Regulations which was sued to Constitutional Court. After the Constitutional Court Decision Number 92/PUU-X/2012, there are implications on the law making process, namely DPD can promote their proposal and it's recognized as DPD's proposal. Besides, DPD has authority to discuss their proposal until the second level before approval process. This paper will present the law making process before Constitutional Court Decision a quo and its implication towards the law making process.*

**Keywords:** representation, statute, Constitutional Court Decision.

## Intisari

Kedaulatan rakyat di Indonesia dilaksanakan melalui sistem perwakilan. Secara struktural, Indonesia menganut sistem perwakilan trikameral karena terdiri dari MPR, DPR, dan DPD, walaupun secara praksis tampaknya unikameral. Hal ini karena fungsi DPD lebih lemah dibandingkan DPR, terkhusus fungsi legislasi. Sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga kemudian diuji materiilkan ke MK. Pasca Putusan MK bernomor 92/PUU-X/2012, terdapat implikasi pada proses pembentukan undang-undang, diantaranya terkait usul DPD yang diakui sebagai usul lembaga serta keikutsertaannya dalam pembahasan tingkat I dan II sampai sebelum persetujuan. Tulisan ini membahas mengenai proses pembentukan undang-undang sebelum putusan MK serta implikasinya terhadap proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

**Kata Kunci:** perwakilan, undang-undang, putusan MK.

## Pokok Muatan

A. Pendahuluan .....	172
B. Metode Penelitian .....	173
C. Pembahasan .....	173
1. Proses Pembentukan Undang-Undang Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi .....	173
2. Proses Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi .....	177
3. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terhadap Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia .....	180
D. Kesimpulan .....	184

\* Hasil penelitian didanai Unit Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat Fakultas Hukum UGM.

\*\* Alamat korespondensi: olaanisa93@gmail.com.

\*\*\* Alamat korespondensi: amandajannah@gmail.com.

## A. Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Sedemikian pentingnya konsep ini, maka dalam perubahan keempat UUD 1945 konsep negara hukum yang semula hanya dicantumkan dalam bagian penjelasan UUD 1945 dirumuskan secara lebih tegas dengan dimasukkan ke dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.<sup>1</sup> Diantara berbagai macam rumusan konsep negara hukum di dunia yakni Negara Nomokrasi Islam yang dianut oleh negara-negara Islam, Negara Hukum konsep *rule of law* yang diikuti negara-negara Anglo Saxon, Negara Hukum konsep *rechtsstaat* pada negara kontinental, serta Negara Hukum *socialist legality* pada negara berideologi komunis, Indonesia ternyata bukanlah serta merta penganut salah satu dari konsep tersebut.<sup>2</sup> Cita hukum (*rechtsidee*) Indonesia merupakan kristalisasi nilai-nilai Pancasila yang dirumuskan oleh para *founding father* Negara Republik Indonesia sehingga Indonesia kemudian disebut sebagai negara hukum Pancasila.<sup>3</sup>

Terdapat keterkaitan erat antara konsep negara hukum, bagaimanapun bentuknya, dengan konsep pemerintahan yang demokratis. Dalam paham negara hukum yang memegang prinsip hukum sebagai komando di atas segalanya, harus diadakan jaminan bahwa hukum dibangun dan ditegakkan atas prinsip-prinsip demokrasi. Hal ini disebabkan karena prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum pada pokoknya dibangun menurut prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat (*demokratische rechtstaat*). Oleh karena itu, konsep negara hukum perlu dibangun dengan konsep negara hukum demokratis atau berkedaulatan rakyat (*democratische rechtstaat*).<sup>4</sup>

Kedaulatan Rakyat di Indonesia dilakukan secara langsung maupun tidak langsung yakni melalui sistem perwakilan. Secara langsung kedaulatan rakyat diartikan rakyat sendiri yang melaksanakan kekuasaan tertinggi yang dimilikinya. Secara tidak langsung, diartikan bahwa rakyat menyalurkan suaranya melalui lembaga perwakilan.<sup>5</sup> Menurut Jimly Ashiddiqie, sistem lembaga perwakilan dapat digolongkan ke dalam sistem unikameral, bikameral, dan trikameral.<sup>6</sup> Namun di Indonesia, sistem lembaga perwakilannya kabur, tidak jelas apakah digolongkan sebagai unikameral, bikameral, atau trikameral? Jika ditinjau secara struktural, Indonesia seakan memiliki tiga kamar perwakilan (*tricameral*) karena MPR diposisikan sebagai lembaga mandiri yang berdiri sendiri seiring dengan dimilikinya pelembagaan pimpinan, sekretariat jenderal, mekanisme kerja, serta wewenang tersendiri dan terpisah dari DPR maupun DPD. Jika ditinjau secara formal, Indonesia bukan terdiri dari tiga kamar perwakilan, melainkan hanya dua kamar perwakilan (*bicameral*) yakni DPR dan DPD. Namun jika ditinjau secara praksis, lembaga perwakilan di Indonesia ternyata sifatnya justru tampak unikameral karena dikuasai sepenuhnya oleh DPR sementara DPD hanya difungsikan sebagai aksesoris semata.<sup>7</sup> Tugas DPD hanyalah sebatas mengajukan rancangan undang-undang seputar permasalahan daerah, memberi beberapa pertimbangan-pertimbangan, itu pun tidak ada yang mampu menjamin apakah usaha-usaha tersebut akan diakomodir oleh DPR atau tidak. Terkhusus pada fungsi legislasi, kewenangan terbatas DPD tampak dengan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dan UU nomor 12 Tahun 2011 yang seakan-akan menyamakan Rancangan Undang-undang yang diusulkannya dengan usul dari

<sup>1</sup> Jimly Ashiddiqie, "Gagasan Negara Hukum Indonesia", [http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf), diakses 20 Februari 2014.

<sup>2</sup> Abdul Aziz Hakim, 2010, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 12

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 101.

<sup>4</sup> Jimly Ashiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Pers, Jakarta, hlm. 57.

<sup>5</sup> Jimly Ashiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, hlm. 70.

<sup>6</sup> Jimly Ashiddiqie, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*, UI Press, Jakarta, hlm. 36.

<sup>7</sup> Soebardjo, 2012, *Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. vi.

anggota, komisi, dan gabungan komisi DPR karena harus melewati proses harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan oleh badan legislasi DPR.<sup>8</sup>

Terkait kedudukan DPD yang sumir dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia, muncullah sebuah putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan sebagian permohonan pemohon tentang pengujian UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPD serta UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Putusan tersebut menimbulkan berbagai implikasi pada proses pembentukan undang-undang di Indonesia diantaranya yakni terkait pengajuan rancangan undang-undang yang menempatkan usul DPD sebagai usul lembaga serta keikutsertaan DPD dalam pembahasan tingkat I dan pembahasan tingkat II sampai sebelum persetujuan. Apakah implikasi yang terjadi merupakan implikasi positif yang artinya secara nyata menguatkan kewenangan DPD sebagai kamar tersendiri yang berkekuatan sama dengan DPR dalam proses legislasi? Ataukah yang terjadi justru sebaliknya dan membuat putusan Mahkamah Konstitusi menjadi tidak berarti?

Berdasarkan latar belakang di atas, maka Penulis merumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut: (1) Bagaimana proses pembentukan undang-undang di Indonesia sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012? (2) Bagaimana proses pembentukan undang-undang di Indonesia pasca adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012? (3) Bagaimana implikasi putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 terhadap proses pembentukan undang-undang di Indonesia?

## B. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini dilakukan dengan metode yuridis normatif. Seperti yang telah disebutkan di atas bahwa penelitian hukum ini adalah penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini dilakukan

dengan cara penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan data sekunder dengan bahan atau materi berupa buku, artikel, hasil penelitian, dan peraturan perundang-undangan terkait pembentukan undang-undang di Indonesia.

## C. Pembahasan

### 1. Proses Pembentukan Undang-Undang Sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi

Proses pembentukan Undang-Undang sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi sejatinya dapat diuraikan mulai dari Tahun 1945 sampai Tahun 1999, namun dalam penelitian ini Penulis memberikan batasan hanya pada regulasi proses pembentukan undang-undang pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang diuji materiilkan ke Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah undang-undang yang lahir sebagai penyempurnaan dari kelemahan-kelemahan undang-undang sebelumnya yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Kelemahan tersebut diantaranya adalah (a) banyak materi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang multitafsir sehingga rancu; (b) banyak teknik penulisan rumusan yang tidak sesuai; (c) harus mengikuti perkembangan zaman; serta (d) penguraian materi yang diatur dalam bab tidak sesuai dengan sistematika.<sup>9</sup> Adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menawarkan berbagai kelebihan yakni<sup>10</sup> (a) penambahan ketetapan MPR masuk ke dalam salah satu hierarki peraturan perundang-undangan, (b) cakupan perencanaan tidak hanya prolegnas dan prolegda saja namun juga mencakup peraturan perundang-undangan lainnya, (c) pengaturan mekanisme pembahasan rancangan undang-undang, (d) pengaturan naskah akademik sebagai persyaratan sebuah rancangan undang-undang, (e) pengikutsertaan peneliti dan akademisi-akademisi dalam penyusunan rancangan undang-

<sup>8</sup> Lebih lengkap dapat dibaca pada bagian alasan pemohon pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92 / PUU-X/2012.

<sup>9</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>10</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

undang, serta (f) penambahan teknik penyusunan rancangan undang-undang dalam lampiran 1. Khusus untuk proses pembentukan undang-undang, dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tahapan-tahapannya diatur sebagai berikut:

### 1) Proses Perencanaan Undang-Undang

Pembuatan sebuah undang-undang haruslah dimulai dengan perencanaan penyusunan undang-undang yang dilakukan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas).<sup>11</sup> Dalam penyusunannya, prolegnas harus didasarkan pada:<sup>12</sup> (a) perintah Undang-Undang Dasar 1945; (b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; (c) perintah Undang-Undang lainnya; (d) sistem perencanaan pembangunan nasional; (e) rencana pembangunan jangka panjang nasional ; (f) rencana pembangunan jangka menengah nasioanl; (g) rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR ;serta (h) aspirasi dan kebutuhan masyarakat.

Dalam suatu proses pembentukan undang-undang, arti sebuah prolegnas menjadi sangat besar sejak adanya UU Nomor 12 Tahun 2011. Melalui prolegnas, publik akan mendapatkan gambaran awal mengenai suatu undang-undang yang akan dibuat karena di dalam sebuah prolegnas termuat latar belakang dan tujuan penyusunan undang-undang, sasaran yang ingin dicapai, serta jangkauan dan arah pengaturan.<sup>13</sup>

Mengingat betapa pentingnya fungsi sebuah prolegnas, maka melalui UU Nomor 12 Tahun 2011, DPR dan pemerintah secara bersama-sama diberikan mandat sebagai penyusun dengan kendali koordinasi di bawah badan legislasi.<sup>14</sup> Mekanismenya terlebih dahulu diawali dengan koordinasi di tingkat internal DPR dan pemerintah. Untuk DPR, koordinasi dilakukan melalui badan legislasi<sup>15</sup> dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR/ DPD, dan/ atau masyarakat.<sup>16</sup> Sedangkan di lingkungan pemerintah koordinasi menjadi tanggung jawab menteri yang mengurus bidang hukum<sup>17</sup> atau dalam hal ini adalah menteri hukum dan HAM. Selanjutnya, jika telah melalui koordinasi internal di DPR maupun di lingkungan pemerintah, rancangan sebuah prolegnas akan dibahas untuk disepakati bersama dalam rapat paripurna DPR. Setelah disepakati undang-undang yang masuk prolegnas, maka undang-undang tersebut harus ditempatkan pada sebuah naskah akademik.<sup>18</sup>

### 2) Proses Penyusunan Undang-Undang

Suatu rancangan undang-undang dapat berasal dari usul DPR atau Presiden.<sup>19</sup> Rancangan yang berasal dari DPR dapat diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani legislasi atau DPD.<sup>20</sup> Khusus untuk DPD, lembaga

<sup>11</sup> Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>12</sup> Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>13</sup> Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>14</sup> Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>15</sup> Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>16</sup> Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>17</sup> Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>18</sup> Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>19</sup> Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>20</sup> Pasal 43 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

tersebut dibatasi hanya dapat 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.<sup>21</sup> Selanjutnya, usul atau pertimbangan dari masing-masing pihak tersebut termasuk DPD dikoordinasi oleh badan legislasi agar menjadi usul DPR secara kelembagaan.

Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden juga melewati tahapan yang hampir sama dengan rancangan undang-undang dari DPR. Terlebih dahulu, tahapan yang harus dilakukan adalah persiapan materi awal oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non kementerian sesuai lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Jika materi awal rancangan telah siap, maka rancangan undang-undang tersebut diharmonisasikan, dibulatkan, dan dimantapkan konsepsi rancangannya oleh menteri yang mengurus bidang hukum yakni menteri Hukum dan HAM. Untuk menjaga sinkronisasi hubungan kerja bidang legislasi antara DPR dan presiden, maka setelah proses pengharmonisasian selesai, Presiden mengajukan surat presiden kepada pimpinan DPR untuk diketahui. Dalam surat tersebut telah termuat pula menteri yang akan ditugasi oleh presiden untuk ikut membahas rancangan undang-undang bersama DPR. Segera setelah surat presiden diterima oleh DPR, DPR akan melakukan pembahasan

rancangan undang-undang bersama dengan Presiden. Apabila dalam satu masa sidang DPR dan Presiden menyampaikan rancangan undang-undang mengenai materi yang sama, yang dibahas adalah rancangan undang-undang yang disampaikan oleh DPR dan rancangan undang-undang yang disampaikan oleh Presiden hanyalah digunakan sebagai bahan persandingan.<sup>22</sup>

### 3) Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan oleh DPR bersama Presiden atau menteri yang ditugasi.<sup>23</sup> Khusus untuk DPD, lembaga tersebut hanyalah diberikan kewenangan untuk turut serta melakukan pembahasan rancangan undang-undang sampai pada pembicaraan tingkat I<sup>24</sup> terkait 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.<sup>25</sup> Selain itu, DPD juga dapat memberikan pertimbangan terkait undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, pajak, pendidikan, serta agama.

Dalam pembahasan rancangan undang-undang, tahapan pembicaraannya dilakukan melalui dua tahap yakni tahap pembicaraan tingkat I dan tahap pembicaraan tingkat II.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Pasal 45 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>22</sup> Pasal 51 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>23</sup> Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>24</sup> Pasal 65 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>25</sup> Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>26</sup> Pasal 66 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).



**a) Tahap Pembicaraan Tingkat I**

Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus.<sup>27</sup> Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan agenda sebagai berikut:<sup>28</sup>

**(1) Pengantar Musyawarah**

Pengantar musyawarah dalam pembicaraan tingkat I merupakan tahapan awal pembahasan suatu rancangan undang-undang. Dalam pengantar musyawarah akan dilakukan beberapa hal penting yakni meliputi<sup>29</sup> (1) Jika suatu rancangan undang-undang diusulkan oleh DPR, maka DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan. Khusus jika terkait dengan kewenangan DPD maka DPD juga diberi wewenang untuk ikut menyampaikan pandangan; (2) Jika suatu rancangan undang-undang diajukan oleh Presiden, maka Presiden memberikan penjelasan serta fraksi yang menanggapi. Khusus jika terkait dengan permasalahan kedaerahan, maka DPD juga diberi kesempatan menyampaikan pandangan terkait ran-

cangan undang-undang yang diajukan.

**(2) Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah**

Daftar Inventarisasi Masalah diajukan oleh Presiden jika rancangan undang-undang berasal dari DPR.<sup>30</sup> Sementara itu, jika rancangan undang-undang berasal dari DPR, maka pengajuan daftar inventarisasi masalah akan dilakukan oleh Presiden. Khusus terkait hal-hal yang sifatnya kedaerahan, dalam mengajukan daftar inventarisasi masalah Presiden juga harus mempertimbangkan usulan DPD.<sup>31</sup>

**(3) Penyampaian Pendapat Mini**

Di akhir tahapan pembicaraan tingkat I, akan dilaksanakan penyampaian pendapat mini.<sup>32</sup> Penyampaian pendapat di sini dilakukan oleh fraksi, Presiden, maupun DPD jika melibatkan urusan kedaerahan. Namun, jika DPD dalam hal ini tidak menyampaikan pendapat mini, maka pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan tanpa keikutsertaan DPD. Selain DPR, Presiden, dan DPD, penyampaian pendapat mini juga dapat mengundang pimpinan lembaga

<sup>27</sup> Pasal 67 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>28</sup> Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>29</sup> Pasal 68 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>30</sup> Pasal 68 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>31</sup> Pasal 68 ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

<sup>32</sup> Pasal 68 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

negara lain yang berkaitan dengan materi rancangan yang sedang dibahas.

#### **b) Tahap Pembicaraan Tingkat II**

Pembicaraan tingkat II dilakukan melalui rapat paripurna. Dalam rapat tersebut pembicaraan dilakukan dengan agenda sebagai berikut:

- 1) Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- 2) Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- 3) Penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

Terkait dengan pernyataan persetujuan atau penolakan terhadap rancangan undang-undang yang disampaikan pada rapat paripurna ini, jika tidak dapat dicapai musyawarah untuk mufakat, maka pengambilan keputusan didasarkan pada keputusan terbanyak. Dalam hal rancangan undang-undang tidak mampu disepakati bersama antara Presiden dan DPR, rancangan undang-undang tersebut tidak dapat diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

#### **4) Proses Pengesahan Rancangan Undang-Undang**

Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama antara DPR dan

Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Penyampaian rancangan tersebut paling lama adalah tujuh hari setelah persetujuan bersama dilakukan. Sebagai bentuk pengesahan, maka Presiden akan membubuhkan tanda tangan di dalam rancangan undang-undang tersebut. Jika dalam waktu 30 hari sejak persetujuan bersama dilakukan Presiden tidak juga menandatangani rancangan undang-undang, maka rancangan tersebut tetap dianggap sah sebagai undang-undang dan segera diundangkan. Namun, untuk undang-undang yang disahkan dengan cara seperti itu, kalimat pengesahannya akan berbeda yakni berbunyi: “disahkan berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.”

#### **2. Proses Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 lahir atas adanya permohonan *judicial review* dari Dewan Perwakilan Daerah (DPD) terhadap Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPD serta Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Kedua undang-undang tersebut selama ini telah menempatkan DPD sebagai pihak yang memiliki kewenangan sangat terbatas dalam proses pembentukan suatu undang-undang mulai dari tahapan penyusunan program legislasi nasional (prolegnas) sampai pembahasan.<sup>33</sup> Adanya ketimpangan fungsi legislasi DPD itu tentulah berpengaruh pula pada sulitnya memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah melalui produk legislasi.

Dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, proses pembentukan undang-undang di Indonesia semestinya menjadi berpola tripartit antara DPR,

<sup>33</sup> Klinik Hukum Online, “Kewenangan Tereduksi, DPD Jadi Tak Maksimal”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5097cc6e60503/kewenangan-tereduksi--dpd-jadi-tak-maksimal>, diakses 20 Juni 2014.

DPD, dan Presiden. Untuk mengetahui secara detail pola tripartit tersebut sejatinya Penulis berusaha melakukan penelusuran dokumen dengan mencarinya melalui tata tertib internal DPR yang membahas mengenai proses pembentukan undang-undang. Namun, setelah penulis telusuri ternyata **tata tertib DPR pun masih belum diubah** dari tata tertib DPR sebelumnya yang masih mendasarkan pada pola menurut UU Nomor 12 Tahun 2011. Penulis menemukan secara detail proses pembentukan undang-undang pasca Putusan MK hanya dari sebuah naskah publikasi yang diterbitkan DPD<sup>34</sup> dan berikut Penulis telah merangkum prosesnya yakni:

### 1) Proses Perencanaan Undang-Undang

Perencanaan undang-undang dilakukan terlebih dahulu dengan penyusunan Program Legislasi Nasional (PROLEGNAS). Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (P3) serta UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3), penyusunan prolegnas dilakukan hanya antara Presiden dan DPR tanpa melibatkan keberadaan DPD. Berdasarkan putusan MK tersebut, ditetapkan mekanisme baru menyusun prolegnas yakni antara DPR, Presiden, dan DPD.

Mekanismenya pertama kali diawali dari rapat internal di masing-masing pihak yakni DPR yang dikoordinasikan oleh badan legislasi, DPD yang dikoordinasikan oleh Panitia Penyusun Undang-Undang (PPUU), serta Presiden yang dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan HAM. Selanjutnya, DPR melalui badan legislatifnya akan mengundang pimpinan DPR, panitia penyusun dari DPD, serta Menteri Hukum dan HAM untuk melakukan rapat kerja penyusunan prolegnas. Dalam rapat kerja tersebut, akan diambil kesepakatan mengenai jumlah RUU yang

akan ditetapkan dari masing-masing pihak serta pembentukan panitia kerja. Panitia kerja inilah yang akan merumuskan lebih lanjut dan membahas daftar prolegnas untuk disampaikan dalam rapat kerja selanjutnya. Dalam rapat kerja yang kedua tersebut akan dapat diambil keputusan bersama antara DPR, DPD, dan Presiden mengenai prolegnas yang akan ditetapkan baik prolegnas jangka menengah dan/atau prolegnas prioritas tahunan.

Mulai dari penyusunan prolegnas ini sudah tampak jelas adanya perbedaan dari Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Pada undang-undang tersebut, tergambar bahwa DPD dalam penyusunan prolegnas hanya dipertimbangkan saja usulan-usulannya dan harus melalui harmonisasi di tingkat badan legislasi DPR. Sementara, pasca putusan MK, DPD ditempatkan sebagai pihak tersendiri yang berhak mengajukan RUU dalam prolegnas.

### 2) Proses Penyusunan Undang-Undang

Sebelum adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, proses penyusunan undang-undang menjadi kekuasaan Presiden dan DPR. Di tahapan ini, baik Presiden maupun DPR dapat mengajukan rancangan undang-undang yang akan dibahas berdasarkan prolegnas. DPD dalam tahapan ini hanya diberikan kewenangan mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangannya, itu pun diajukan melalui badan legislasi DPR untuk dilakukan pengharmonisasian. Pasca putusan Mahkamah Konstitusi, proses penyusunan undang-undang menjadi berubah sebagai berikut:

#### a) Proses Pengajuan RUU

Pada proses ini, DPD dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan

<sup>34</sup> Sekertariat Jendral Dewan Perwakilan Daerah, 2013, *Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*, Sekertariat Jendral Dewan Perwakilan Daerah, Jakarta.



kewenangannya berdasarkan pada daftar prolegnas. Mekanismenya diawali dengan pimpinan DPD yang menyampaikan RUU secara tertulis kepada pimpinan DPR dan Presiden. Sesampainya di tangan pimpinan DPR, maka pimpinan DPR akan membahas RUU tersebut di rapat paripurna. Begitu pun dengan Presiden. Ketika menerima RUU yang diajukan oleh DPD secara tertulis, maka Presiden akan menyampaikan rancangan tersebut kepada menteri terkait. Nantinya baik DPR, DPD, maupun Presiden menunjuk alat kelengkapan DPR atau menteri yang terkait untuk membahas RUU secara tripartit.

**b) Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang**

Proses pembahasan RUU tetaplah dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan.

**1) Pembicaraan Tingkat I**

Pembicaraan tingkat I masih sama mekanismenya dengan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yakni dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus. Agenda pembicaraan tingkat I terdiri dari:

**(a) Pengantar Musyawarah**

Sebelum adanya putusan MK, dalam pengantar musyawarah akan didengar pandangan dari DPR, DPD, dan Presiden. Sayangnya, ketentuan tersebut kemudian tereduksi dengan adanya klausul bahwa jika DPD tidak memberikan

pandangan, pembahasan pun tetap dilanjutkan. Pasca putusan MK, pendapat yang didengar tidak hanya dari DPR dan Presiden melainkan juga memastikan untuk tetap mendengarkan DPD jika terkait RUU yang menjadi kewenangannya.

**(b) Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah**

Sebelum adanya putusan MK, DPD hanya dapat mengajukan daftar inventarisasi masalah. Selanjutnya, saat proses pembahasan daftar inventarisasi masalah, meskipun terkait dengan kewenangan DPD, namun DPD hanyalah didengar usulnya sebagai pertimbangan. Melalui putusan MK, DPD kemudian diberikan hak untuk bersama-sama dalam posisi yang sama dengan DPR dan Presiden membahas daftar inventarisasi masalah.

**(c) Pendapat Mini**

Untuk penyampaian pendapat mini, tidak ada suatu ketentuan yang diubah melalui putusan MK sehingga dengan demikian proses penyampaian pendapat mini mengacu pada UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011.

## 2) Pembicaraan Tingkat II

Putusan MK ini tidak merubah apa yang ada dalam pembicaraan tingkat II menurut UU Nomor 27 Tahun 2009 maupun UU Nomor 12 Tahun 2011. DPD dalam hal ini masih sama kewenangannya yakni diberikan porsi sampai memberikan pendapat akhir dalam rapat paripurna (penyampaian pendapat mini) namun tidak ikut mengambil keputusan untuk menyetujui atau menolak suatu RUU.

### 3. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terhadap Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

#### a. Implikasi terhadap Sistem Parlemen Indonesia

Sistem parlemen yang jamak dikenal di dunia terbagi ke dalam tiga sistem yakni sistem unikameral, sistem bikameral, dan sistem trikameral.<sup>35</sup> Masing-masing sistem tersebut memiliki karakteristik masing-masing yang telah dijelaskan pada bab tinjauan pustaka. Khusus untuk bikameral, bagaimana pembagian kewenangan diantara dua kamar yang ada dapat menentukan apakah bikameral dalam suatu negara adalah *weak bicameralism*, *strong bicameralism*, atau *perfect bicameralism*.<sup>36</sup>

Berdasarkan konfigurasi kelembagaan parlemen Indonesia, Saldi Isra menyatakan bahwa Indonesia tidak dapat dipungkiri merupakan salah satu negara penganut

*bicameralism* sejak adanya DPR dan DPD.<sup>37</sup> Sayangnya menurut pendapatnya, dengan adanya ketimpangan cukup banyak antara DPR dan DPD membuat bikameral yang dianut Indonesia adalah *weak bicameralism*.<sup>38</sup> Hal ini pulalah yang mendasari lahirnya permohonan DPD untuk menguji Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menurut mereka telah memangkas kewenangan DPD dalam melaksanakan fungsi legislasi.<sup>39</sup> Terhadap permohonan ini, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 92/PUU-X/2012 ternyata mengabulkan permohonan pemohon. Dengan demikian, apakah putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berimplikasi menjadikan sistem parlemen Indonesia menjadi *strong bicameralism*, *perfect bicameralism*, atau justru tetap bertahan menjadi *weak bicameralism*? Untuk menjawab hal tersebut, perlu kembali ditelaah karakteristik masing-masing sistem bikameral dan dikaitkan dengan kewenangan yang diberikan pada DPD pasca putusan MK.

#### 1) *Perfect Bicameralism*

Menurut Giovanni Sartori, negara yang parlemennya menganut *perfect bicameralism* berarti kekuatan diantara kedua kamarnya betul-betul seimbang.<sup>40</sup> Sistem ini dianggap bukanlah sistem yang ideal diterapkan dalam sebuah negara sebab justru akan berlawanan dengan esensi dibentuknya parlemen *bicameralism*.<sup>41</sup> Tujuan suatu negara kemudian memilih bentuk parlemennya adalah

<sup>35</sup> Jimly Asshidiqqe, 1996, *Loc.cit.*

<sup>36</sup> Deny Indrayana, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Buku Kompas, Jakarta, hlm. 300.

<sup>37</sup> Saldi Isra, "Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah", diakses di [http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=92:penguatan-fungsi-legislasi-dewan-perwakilan-daerah&catid=18:jurnalnasional&Itemid=5](http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=92:penguatan-fungsi-legislasi-dewan-perwakilan-daerah&catid=18:jurnalnasional&Itemid=5), diakses 21 Juni 2014.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> Lihat Alasan Permohonan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 perihal Uji Materi atas UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MP3) dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

bikameral mayoritas didasarkan pada adanya keinginan untuk cek and ballances tidak hanya antar cabang kekuasaan yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif, namun juga dapat melakukan *cek and ballances* di dalam cabang legislatif itu sendiri.<sup>42</sup> Ketika kekuatan diantara kedua kamar benar-benar seimbang, tentu sulit mengharapkan adanya saling cek and ballances mengingat masing-masing selalu merasa memiliki ego sebagai lembaga sama kuat dan tidak mau diawasi lembaga lainnya.<sup>43</sup>

Sejak awal keberadaannya, DPD sama sekali tidak pernah diharapkan akan membuat Indonesia memiliki sistem *perfect bicameralism*. Hal ini dapat terlihat dengan adanya ketentuan konstitusi yang membedakan kewenangan DPD hanya untuk hal-hal yang berkaitan dengan kedaerahan. Selain itu, Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR tahun 1999-2002 juga menyebutkan bahwa adanya DPD dibuat untuk mencerminkan prinsip perwakilan teritorial atau regional (*regional representation*) dalam parlemen, sedangkan DPR dibuat untuk mencerminkan prinsip perwakilan politik (*political representation*).<sup>44</sup> Dengan demikian jelas, menurut fakta historis, keberadaan DPD dalam parlemen tidak pernah didesain untuk membuat parlemen menjadi *perfect bicameralism*.

Selanjutnya, Putusan MK

Nomor 92/PUU/X/2012 jika ditelaah juga sama sekali tidak menunjukkan adanya gejala membuat dua kamar dalam parlemen menjadi benar-benar memiliki kekuatan sama. Putusan tersebut tetap membuat garis demarkasi yang jelas antara kewenangan DPR dan DPD dalam fungsi legislasi yakni DPD hanya mengurus hal-hal terkait 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.<sup>45</sup>

## 2) *Strong Bicameralism*

Masih menurut Giovanni Sartori, negara yang parlemennya menganut sistem *strong bicameralism* berarti kekuatan diantara kedua kamarnya tidak serta merta persis seimbang, melainkan hanya nyaris berimbang.<sup>46</sup> Bentuk inilah yang dikatakan sebagai bentuk paling ideal sebab dengan kedudukan tersebut maka dapat memberi kekuatan kepada parlemen sekaligus melancarkan tujuan dibentuknya sistem bikameral yakni untuk *checks and ballances* diantara dua kamar.<sup>47</sup> Jimly Asshiddique menyatakan bahwa dengan adanya dua majelis dengan kewenangan seperti itu maka akan dapat menjamin pula produk-produk legislatif dan tindakan pengawasan dilaksanakan secara berlapis (*double-*

<sup>42</sup> Jimly Asshiddique, "Menuju Struktur Parlemen Dua Kamar", sebagaimana dikutip oleh Safaat, Ali, "DPD sebagai Lembaga Perwakilan Daerah dan Proses Penyerapan Aspirasi", disampaikan sebagai bahan Pengujian UU Nomor 27 tahun 2009, Jakarta.

<sup>43</sup> Arend Lijphart, *Pattern of Democracy-Government Forms and Performance*, sebagaimana dikutip oleh "Isharyanto", Menengok Watak Parlemen Bikameral Indonesia, *Jurnal Hukum Yustisia*, Vol. 69, September - Desember 2006.

<sup>44</sup> Jimly Asshiddique, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm, 119.

<sup>45</sup> UUD 1945 Hasil Perubahan Ketiga pada Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).

<sup>46</sup> Denny Indrayana, *Loc.cit.*

<sup>47</sup> Saldi Isra, "Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat: Sistem Trikameral di Tengah Supremasi DPR", [http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=94:penataan-lembaga-perwakilan-rakyat-sistem-trikameral-di-tengah-supremasi-dewan-perwakilan-rakyat&catid=18:jurnalnasional&Itemid=5](http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=94:penataan-lembaga-perwakilan-rakyat-sistem-trikameral-di-tengah-supremasi-dewan-perwakilan-rakyat&catid=18:jurnalnasional&Itemid=5), diakses pada tanggal 21 Juni 2014.

*check*).<sup>48</sup> Kelebihan sistem *double-check* ini semakin terasa apabila dalam proses pembentukan undang-undang melalui tahapan dua kamar yang ada, dan masing-masing kamar dapat memiliki kewenangan untuk memeriksa dan merevisi rancangan yang diajukan kamar lainnya.<sup>49</sup>

Berdasarkan pendapat ahli di atas, maka menggolongkan suatu negara disebut *strong bicameralism* salah satunya ditinjau dari kewenangan legislasi diantara kedua kamar yang ada. Menurut Saldi Isra, untuk menyebut parlemen berkarakteristik *strong bicameralism*, selain adanya kewenangan untuk memeriksa dan merevisi rancangan yang diajukan kamar lainnya juga perlu diberikan kewenangan yang berimbang diantara dua kamar untuk menjadi penentu akhir pada proses persetujuan suatu Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang.<sup>50</sup>

Apabila mencermati Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, tampak bahwa Mahkamah mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian yakni hanya terkait DPD diberikan kewenangan mengusulkan RUU serta membahas RUU sampai pada tahapan pembicaraan tingkat II sebelum persetujuan bersama. Terkait dengan permohonan pemohon untuk menyertakan DPD dalam proses persetujuan bersama, hal ini tidak dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi

mengingat pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara limitatif bahwa hanya DPR dan Presiden yang dapat memberikan persetujuan bersama. Dengan demikian, Putusan MK tersebut sejatinya sama sekali tidak memberikan porsi DPD untuk menjadi pihak penentu diloloskan atau tidaknya RUU yang diajukannya. Ini artinya, berdasarkan teori yang telah dikemukakan para ahli baik yang telah ditulis penulis pada tinjauan pustaka maupun pembahasan, Putusan MK nomor 92/PUU-X/2012 tidak juga menempatkan Indonesia sebagai negara penganut *strong bicameralism*.

### 3) *Weak Bicameralism*

Mengingat Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tidak dapat membawa implikasi berubahnya sistem parlemen Indonesia ke arah *strong* atau *perfect bicameralism*, maka berarti putusan MK tersebut menjadikan Indonesia tetaplah sebagai penganut *weak bicameralism*. Giovanni Satroni menyatakan bahwa *weak bicameralism* artinya kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan dibandingkan kamar lainnya.<sup>51</sup>

Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 sejatinya mengabulkan permohonan pemohon untuk memperkuat kewenangan DPD dalam fungsi legislasi yang awalnya hanya disetarakan dengan fraksi, komisi, atau anggota DPR menjadi diakui kewenangannya atas nama lembaga.

<sup>48</sup> Jimly Asshidiqie, "Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat", [https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.jimly.com%2Fmakalah%2Fnamafile%2F40%2FTrikameralisme\\_DPD.doc&ei=Ehu0U4nVFpONuASljoLgAw&usq=AFQjCNFRM9KUGq0StyoqjITaVbj6pySjFA](https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.jimly.com%2Fmakalah%2Fnamafile%2F40%2FTrikameralisme_DPD.doc&ei=Ehu0U4nVFpONuASljoLgAw&usq=AFQjCNFRM9KUGq0StyoqjITaVbj6pySjFA), diakses pada tanggal 21 Juni 2014.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Saldi Isra, *Op.cit.*, hlm.257.

<sup>51</sup> Deny Indryana, *Loc.cit.*

Secara kasat mata, putusan ini telah mengubah kedudukan DPD menjadi nyaris seimbang dengan DPR dalam proses pembentukan undang-undang sehingga hal ini mampu membuat sistem parlemen Indonesia menjadi strong bicameralism. Namun, mencermati putusan MK yang memberikan kewenangan DPD dalam proses pembentukan undang-undang hanya sampai pada tahapan sebelum persetujuan bersama, artinya ini masih sama dengan menempatkan DPD sebagai *co-legislator* atau subordinat dari kekuasaan yang lebih dominan yakni DPR. Hal tersebut terjadi karena DPD sebagai sebuah lembaga tidak dapat memastikan apakah RUU yang telah susah payah diajukannya dapat disetujui atau tidak dalam proses akhir pembahasan RUU yakni persetujuan bersama. Ia masih ada dalam bayang-bayang lembaga yang lebih superior yakni DPR.<sup>52</sup> Padahal semestinya jika ingin membentuk strong bicameralism, selain DPD diberikan porsi sama dengan DPR sampai pada persetujuan bersama, DPD juga memiliki kewenangan menolak usul kamar lainnya atau merevisi usul kamar lainnya.

Berdasarkan paparan yang telah dikemukakan penulis, menjadi terang bahwa sejatinya putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 perlu dieksaminasi demi perbaikan ketatanegaraan sebab pada kenyataannya putusan tersebut masih menempatkan DPD sebagai *co-legislator*. Artinya, putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tidak membawa implikasi pada sistem

parlemen karena pada kenyataannya parlemen Indonesia tetaplah bikameral dengan karakter *weak bicameralism*.

#### **b. Implikasi Terhadap Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia**

Model parlemen yang dianut suatu negara akan menentukan pula bagaimana proses pembentukan undang-undang berjalan. Hal ini terjadi karena salah satu fungsi parlemen adalah membuat peraturan perundang-undangan.<sup>53</sup> Dalam konteks Indonesia, perubahan dari unikameral-bikameral-unikameral-bikameral turut mempengaruhi pula proses pembentukan undang-undang.

Pada perubahan ketiga UUD 1945, sistem parlemen Indonesia menjadi bikameral dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah dalam parlemen. Adanya DPD ini menurut Bagir Manan lahir karena beberapa pertimbangan bagi Indonesia yakni untuk checks and balances diantara kamar dalam satu badan perwakilan, representasi daerah di samping representasi politik,serta menguatkan persatuan, dengan mengakomodasi kepentingan daerah.<sup>54</sup> Adanya DPD dalam lembaga perwakilan ini turut pula mengubah proses pembentukan undang-undang. Sebagaimana dicantumkan pada pasal 22D UUD 1945, DPD berhak untuk mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang serta ikut pula membahas rancangan tersebut 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, untuk tahapan persetujuan bersama apakah

<sup>52</sup> Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 70.

<sup>53</sup> Meriam Budiharjo, 1996, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 50.

<sup>54</sup> Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.



rancangan undang-undang tersebut akan disahkan menjadi undang-undang tetaplah menjadi kuasa dari DPR bersama Presiden. Ketentuan dalam konstitusi ini kemudian diturunkan ke dalam aturan pelaksana yakni UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 secara berbeda. Kedua undang-undang tersebut menyamakan kewenangan DPD meskipun itu terkait 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, dengan kewenangan fraksi, komisi, maupun anggota DPR. DPD sebagai lembaga sama sekali tidak diberikan porsi untuk menjalankan proses pembentukan undang-undang. Inilah yang mendasari lahirnya Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.

Apabila dicermati, putusan MK yang telah mengabulkan permohonan pemohon tersebut memang membawa implikasi cukup signifikan dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia jika dibandingkan dengan saat sebelum adanya Putusan MK. Pasca Putusan MK, jika terkait dengan kewenangan-kewenangannya, DPD diberikan kedudukan sama dengan DPR sebagai kamar parlemen untuk melaksanakan proses pembentukan undang-undang mulai dari prolegnas sampai pembahasan di tingkat II sebelum persetujuan bersama. Namun, berkaca pada analisis penulis terkait dengan implikasi putusan MK ini terhadap sistem parlemen yang ternyata masih membuat sistem parlemen Indonesia menjadi weak bicameralism ditinjau dari kewenangan kamar dalam legislasi, maka penulis meyakini hal ini juga berdampak pada proses

pembentukan undang-undang. Jika sistem parlemennya saja masih bikameral yang lemah, maka proses pembentukan undang-undang tidak dapat diharapkan terjadi secara tripartit antara DPR-DPD dan Presiden. Pendulum kekuasaan pembentukan undang-undang tetaplah akan ada di tangan DPR sebab mekanisme persetujuan bersama sebagai tahap akhir pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang tetap tidak melibatkan DPD. Dengan demikian, sejatinya Putusan MK tersebut tetaplah membuat proses pembentukan undang-undang di Indonesia dilaksanakan secara bipartit antara DPR dan Presiden sebab proses pembentukan undang-undang haruslah dimaknai sebagai satu kesatuan mulai pengajuan prolegnas sampai pengesahan. Selain hal tersebut, untuk melaksanakan putusan MK pun masih terkendala dengan tidak adanya perubahan tata tertib DPR dan belum direvisinya UU Nomor 12 Tahun 2011. Hal ini mau tidak mau membawa konsekuensi pula bahwa DPD tetaplah *co-legislator* DPR.<sup>55</sup>

#### **D. Kesimpulan**

Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia sebelum adanya putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dapat digambarkan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam undang-undang tersebut tahapan pembentukan undang-undang terdiri dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan. Kewenangan DPD dalam tahapan-tahapan tersebut sangat terbatas yakni hanya dapat mengajukan usul 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

<sup>55</sup> Tribun News, "Tata Tertib DPR Harus Diubah Pasca Putusan MK", <http://www.tribunnews.com/nasional/2013/04/01/tata-tertib-dpr-harus-diubah-pascaputusan-mk-soal-dpd>, diakses 21 Juni 2014.

pusat dan daerah, itu pun harus dikoordinasikan oleh badan legislasi DPR agar menjadi usul DPR secara kelembagaan. Selain itu, dalam tahap pembahasan yang terdiri dari pembicaraan tingkat I dan II, DPD hanya diberikan kewenangan mengikuti proses pembahasan sampai pembicaraan tingkat I.

Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, DPD memiliki kewenangan yang lebih luas secara kelembagaan. Hal ini ditunjukkan dengan diakuinya

usul DPD sebagai usul kelembagaan tanpa harus dikoordinasi oleh badan legislasi DPR. Selain itu, DPD dilibatkan sampai tahap pembicaraan tingkat II, namun tidak sampai pada tahap memberikan persetujuan suatu rancangan undang-undang. Hal ini membawa implikasi pada sistem parlemen Indonesia yang tetap *weak bicameralism* dan dalam proses pembentukan undang-undang kewenangan DPD tetap belum setara dengan DPR.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

Ashiddiqie, Jimly, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta.

\_\_\_\_\_, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah*, UI Press, Jakarta.

\_\_\_\_\_, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Pers, Jakarta.

Budiardjo, Miriam, 1996, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.

Huda, Ni'matul, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Rajawali Pers, Jakarta.

Hakim, Abdul Aziz, 2010, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Indrayana, Denny, 2008, *Negara Antara Ada dan Tiada: Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Buku Kompas, Jakarta.

Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Mahfud MD, Moh., 1996, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*, Raja Grafindo Persada, Jakarta

Manan, Bagir, 2003, Bagir Manan, 2003, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.

Soebardjo, *Dewan Perwakilan Daerah Menurut UUD 1945 dan Penerapan Sistem Bikameral dalam Lembaga Perwakilan Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta.

Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Daerah, 2013, "*Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan*

*Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*", Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Daerah, Jakarta.

### B. Artikel Jurnal

Isharyanto, Menengok Watak Parlemen Bikameral Indonesia, *Jurnal Hukum Yustisia*, Vol.69, September-Desember 2006.

### C. Sumber Internet

Asshiddiqie, Jimly, "Gagasan Negara Hukum Indonesia", [http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep\\_Negara\\_Hukum\\_Indonesia.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf), diakses 20 Februari 2014.

\_\_\_\_\_, "Lembaga Perwakilan dan Permusyawaratan Rakyat Tingkat Pusat", [https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.jimly.com%2Fmakalah%2Fnamafile%2F40%2FTrikameralisme\\_DPD.doc&ei=Ehu0U4nVFpONuASljoLgAw&usg=AFQjCNFRM9KUGq0StyoqjITaVbj6pySjFA](https://www.google.co.id/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.jimly.com%2Fmakalah%2Fnamafile%2F40%2FTrikameralisme_DPD.doc&ei=Ehu0U4nVFpONuASljoLgAw&usg=AFQjCNFRM9KUGq0StyoqjITaVbj6pySjFA), diakses 21 Juni 2014.

Isra, Saldi, "Memperkuat Fungsi Legislasi DPD", [http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=99:menuju-bikameral-efektif-dalam-rangka-memperkuat-fungsi-legislasidpd&catid=18:jurnalnasional&Itemid=5d](http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=99:menuju-bikameral-efektif-dalam-rangka-memperkuat-fungsi-legislasidpd&catid=18:jurnalnasional&Itemid=5d), diakses 25 Juni 2014.

Klinik Hukum Online, "Kewenangan Tereduksi, DPD Jadi Tak Maksimal", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/>

*lt5097cc6e60503/kewenangan-tereduksi-dpd-jadi-tak-maksimal* , diakses 20 Juni 2014.

Tribun News, "Tata Tertib DPR Harus Diubah Pasca Putusan MK", <http://www.tribunnews.com/nasional/2013/04/01/tata-tertib-dpr-harus-diubah-pascaputusan-mk-soal-dpd>, diakses 21 Juni 2014.

#### D. **Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 perihal Uji Materi atas UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MP3) dan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.