



DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA

**NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan ke-3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang disahkan pada tanggal 10 November 2001, dalam Pasal 1 ayat (3) menyatakan, bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Hal ini mengandung arti bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945,¹ menjunjung tinggi hak asasi manusia, menjamin semua warganegara Indonesia bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan, serta bertujuan antara lain melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan keadilan sosial.² Sebagai konsekwensi dianutnya prinsip Negara Hukum, maka setiap gerak dan langkah serta kebijaksanaan yang akan diambil oleh setiap penyelenggara Negara, warganegara dan subyek-subyek hukum lainnya haruslah selalu di dasarkan atas hukum.

Prajudi Atmosudirdjo,³ menyebutkan ada tiga asas yang harus dimiliki oleh Negara Hukum, yaitu: Asas monopoli paksa, Asas persetujuan rakyat, dan Asas persekutuan hukum. Asas monopoli paksa mengandung arti bahwa hak monopoli untuk menggunakan kekuasaan Negara dan penggunaan paksaan untuk membuat orang mentaati apa yang menjadi keputusan penguasa Negara hanya berada di tangan pejabat penguasa Negara yang berwenang dan berwajib untuk itu. Sedangkan yang lainnya jika menggunakan kekuasaan Negara tanpa wewenang, maka disebut main hakim sendiri. Sedangkan asas persetujuan rakyat, mengandung arti bahwa orang hanya wajib tunduk atau dapat dipaksa untuk tunduk kepada peraturan yang dibuat secara sah dengan persetujuan langsung (undang-undang formal) atau

¹ Sjachran Basah, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, (selanjutnya disebut Sjachran Basah I), hlm 11-15 dan hlm 147-153 ; Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu Surabaya, 1987, (selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon I), hlm 83, 90 dan 208 ; Padmo Wahjono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm 7-32.

² Lihat alenia keempat Pembukaan UUD 1945.

³ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Galia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm 20

tidak langsung (legislasi delegatif, peraturan atas kuasa Undang-undang) dari Dewan Perwakilan Rakyat. Asas persekutuan hukum mengandung arti bahwa rakyat dan penguasa negara bersama-sama merupakan suatu persekutuan hukum, sehingga para pejabat penguasa Negara di dalam menjalankan tugas dan fungsi serta dalam menggunakan kekuasaan mereka tunduk pada hukum yang sama dengan rakyat.

Freidrich Julius Sthal,⁴ juga menyatakan, bahwa ciri-ciri penting dari Negara Hukum (*rechtsstaat*), adalah :

1. Adanya perlindungan hak-hak asasi manusia;
2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
3. Pemerintah berdasarkan peraturan-peraturan, dan
4. Peradilan Administrasi Negara.

Hal senada juga disampaikan oleh Oemar Seno Adji⁵ yang menyatakan, bahwa dalam Negara Hukum harus dijaga keseimbangan antara perlindungan kepentingan perseorangan, kepentingan masyarakat dan kepentingan negara.

Dalam konteks tersebut, implementasi dari otoritas kepentingan negara dan rakyat dilaksanakan oleh lembaga negara sesuai dengan fungsinya. Pemisahan lembaga negara menurut fungsinya tersebut lazim disebut dengan "*trias politica*". Menurut konsep trias politica maka kekuasaan itu sebaiknya tidak diserahkan kepada institusi yang sama, hal ini untuk mencegah penggunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh pihak yang berkuasa. *Trias Politica* merumuskan bahwa kekuasaan tersebut dibagi dalam 3 (tiga) macam fungsi, yaitu legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang atau *rule making function*); eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang; dan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang atau sering disebut sebagai *rule adjudication finction*.⁶

Check and balance diantara kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislative dan kekuasaan yudikatif telah diperlihatkan semangatnya dalam UUD 1945. Pemilihan hakim agung melalui *fit and proper test* di DPR merupakan mekanisme *check and balance* antara kekuasaan yudikatif dengan legislatif. Begitu juga pengajuan RUU dari DPR dan kemudian harus disahkan oleh

⁴ Freidrich Julius Sthal, dalam Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, (selanjutnya disebut Moh. Mahfud MD I), hlm 27 ; lihat juga Moh. Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2000, hlm 132.

⁵ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1985, hlm 27.

⁶ Miriam Budiardjo, "*Dasar-Dasar Ilmu Politik*", PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 151.

Presiden merupakan contoh *check and balance* antara eksekutif dengan legislatif.

Konstitusi yang kini berlaku menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, bahkan suatu negara hukum yang demokratis. Berkaitan dengan itu terdapat rumusan yang berkenaan dengan unsur-unsur negara hukum: seperti pembatasan kekuasaan negara, berlakunya asas legalitas, kebebasan kekuasaan kehakiman serta jaminan dan perlindungan hak asasi manusia (HAM). Konsep Negara hukum ini memiliki asumsi dasar bahwa segala kegiatan penyelenggaraan negara bukan saja harus berdasarkan hukum yang baik dan adil (asas legalitas), tetapi negara dalam hal ini penyelenggara negara itu sendiri harus patuh pada hukum yang berlaku (supremasi hukum). Jadi sekurang-kurangnya ada dua hal pokok yang membentuk citra negara hukum, yaitu sifat atau karakter produk hukum dan kepatuhan/penegakan hukum. Karakter produk hukum sangat dipengaruhi bahkan ditentukan oleh konfigurasi politik yang ada. Sebab hukum merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan bahkan saling bersaing.

Menurut Padmo Wahyono,⁷ persyaratan mengenai suatu negara berdasarkan atas hukum adalah dapat dilihat dari adanya prinsip-prinsip dan atau pokok-pokok sebagai berikut:

1. Suatu pola untuk menghormati dan melindungi hak-hak kemanusiaan;
2. Suatu mekanisme kelembagaan negara yang demokratis;
3. Suatu sistem tertib hukum; dan
4. Kekuasaan kehakiman yang bebas.

Hukum mengatur mengenai hak dan kewajiban setiap warga negara, dimana ketentuan-ketentuan yang mengatur kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat diatur melalui peraturan perundang-undangan. Perundang-undangan diatur dalam sistem norma hukum Republik Indonesia. Sistem norma hukum Republik Indonesia adalah norma-norma hukum yang berlaku serta berada dalam suatu sistem yang berlapis dan berjenjang sekaligus berkelompok, dimana suatu norma itu selalu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma dasar negara (*Staatsfundamentalnorm*) Republik Indonesia yaitu Pancasila. Jika dibandingkan teori jenjang norma (*Stufentheorie*) dari

⁷ Prof. Padmo Wahyono; 1986 "Indonesia Negara berdasarkan atas Hukum, hal. 9-10. Ciri-ciri negara hukum amat beragam dikemukakan oleh ahli, seperti Prof. Dr. Sudargo Gautama, S.H., Friedman, F.J. Stahl, A.V. Dicey dan sebagainya. Pada prinsipnya ciri-ciri dari negara hukum itu sendiri dapat dilihat dari konsep negara yang dianut dan tinjauan sosiologis dari masing-masing negara. Lihat lebih lanjut dalam Didi Nazmi Yunas, S.H.; 1992, "Konsepsi Negara Hukum", PT. Angkasa Raya, Padang, hlm. 23-25.

Hans Kelsen dan teori jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufentordnung der Rechtsnormen*) dari Hans Nawiasky maka dapat dilihat adanya cerminan dari kedua sistem norma tersebut dalam sistem hukum Republik Indonesia.

Sistem hukum yang dimaksud adalah sebuah sistem hukum yang dibangun berdasarkan ideologi negara Pancasila dan UUD 1945 serta berlaku di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia (*one law under one country*).⁸ Oleh karena itu, sistem hukum Indonesia tidaklah lain adalah sistem hukum yang bertumpu kepada nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat dan merupakan kristalisasi dari kebudayaan nasional.

Amandemen UUD 1945 telah mengantarkan Indonesia kepada sebuah sistem ketatanegaraan yang baru. Model pembentukan undang-undang yang menjadi instrumen hukum dalam pelaksanaan pembangunan yang pada masa orde baru lebih cenderung pada *executive heavy* bergeser pada *parliament heavy*. Pergeseran tersebut tentunya secara tidak langsung akan berakibat pada pelaksanaan penyusunan dan pembahasan sebuah rancangan undang-undang untuk kemudian disahkan menjadi undang-undang.

Secara tegas UUD 1945 menyebutkan bahwa terdapat 3 (tiga) lembaga yang memiliki kewenangan legislasi. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 (kewenangan Presiden untuk mengajukan RUU), Pasal 20A UUD 1945 (DPR memiliki fungsi legislasi), dan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) (DPD dapat mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah).

Pasal 22A UUD 1945 menyatakan dengan tegas bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Dari segi teknik perundang-undangan, frasa “diatur dengan undang-undang” dalam pasal ini mengandung arti bahwa tata cara pembentukan undang-undang harus diatur dengan undang-undang tersendiri, bukan digabung dengan pengaturan-pengaturan lainnya atau diakumulasi dalam satu peraturan perundang-undangan.

UU P3 yang saat ini menjadi acuan dalam pembentukan undang-undang dinilai tidak sesuai dengan amanat UUD 1945 yang secara tegas mengamanatkan bahwa tata cara pembentukan undang-undang seharusnya diatur dengan undang-undang tersendiri. Secara struktur, dari 104 pasal yang terdapat dalam UU P3 hanya 52 pasal yang mengatur tentang proses

⁸ Konsepsi ini dirumuskan lebih lanjut sebagai pijakan awal politik hukum di Indonesia, lihat lebih lanjut dalam Imam Syaukani dan A. Ahsan Thohari, “*Dasar-Dasar Politik Hukum*”, Rajawali Press, Jakarta, 2004, hlm 65.

pembentukan undang-undang. Sedangkan selebihnya mengatur tentang tata cara pembentukan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah sebagai aturan pelaksanaan/aturan otonom yang lebih tepat diposisikan dalam ranah eksekutif.

Selain itu, dalam perkembangan pelaksanaan UU P3 selama ini, dirasakan terdapat beberapa kelemahan dan kekurangan. Diantaranya adalah bahwa UU P3 tidak mengatur secara tuntas tentang tata cara pembentukan undang-undang di masing-masing lembaga yang memiliki kewenangan pembentukan undang-undang yakni Presiden, DPR dan DPD (RUU tertentu). Dan kelemahan yang paling mendasar adalah tidak diaturnya secara tegas kewenangan DPD dalam pembentukan atau pembahasan undang-undang sesuai dengan amanat UUD 1945. Ketentuan yang mengatur lebih lanjut tentang pembentukan undang-undang terdapat dalam Perpres Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, Peraturan DPD RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib. Selain itu ketentuan tentang pembentukan undang-undang juga diatur dalam Pasal 162 sampai dengan 174 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Keberadaan Tap MPR yang masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan, dan tidak jelasnya pengaturan mengenai peraturan menteri dan peraturan yang dikeluarkan lembaga-lembaga yang bersifat independen yang berasal dari kebijakan juga menjadi masalah tersendiri dalam UU P3. Oleh karena itu perlu dilakukan penataan ulang terhadap pengaturan tentang pembentukan undang-undang.

Secara yuridis, pembentukan RUU tentang Pembentukan Undang-undang ini tentunya sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 yang menyebutkan bahwa beberapa ketentuan Pasal dalam UU P3 mengenai proses pembentukan undang-undang yang menjadi bagian dari lingkup tugas dan kewenangan konstitusional DPD bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Berbagai kekurangan yang terdapat dalam UU P3 sebagaimana dijelaskan di atas membawa pada keinginan untuk melakukan perubahan. Perubahan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan mengganti seluruh peraturan perundang-undangan yang lama dengan yang baru, atau semata-

mata mencabut dengan menyatakan tidak berlaku dengan mencabut peraturan lama tanpa melakukan penggantian, atau melakukan perubahan sebagian atau mencabut sebagian.⁹ Apalagi jika perubahan tersebut dimaksudkan agar sesuai dengan amanat konstitusi.

Keinginan melakukan perubahan terhadap undang-undang yang masih berusia pendek, sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan, bukan hanya disebabkan oleh kebutuhan hukum masyarakat yang berkembang dengan cepat, melainkan karena beberapa faktor sebagai berikut.¹⁰

Pertama, dalam pelaksanaan undang-undang tersebut didapati berbagai kekosongan yang belum atau tidak cukup diatur, bertentangan dengan undang-undang yang lain, tidak jelas atau banyak ketentuan yang bersifat multi tafsir.

Kedua, banyak ketentuan dalam undang-undang yang bersangkutan merupakan hasil kompromi yang berlebihan, yang tidak hanya terbatas pada substansi, melainkan mencakup pula kompromi pada pilihan kata, susunan kalimat dan berbagai bentuk teknis lainnya. Acapkali kompromi-kompromi di bidang teknis ini justru menimbulkan kerancuan bahkan pertentangan dengan undang-undang lain.

Ketiga, kurang matangnya persiapan dan penyelesaian suatu undang-undang. Hal ini dapat terjadi karena ketergesaan, kurang mempertimbangkan pendapat ahli, kurang mendalami berbagai peraturan yang sudah ada atau kurang memperhatikan pendapat masyarakat.

Keempat, kurangnya sosialisasi terhadap rancangan undang-undang. Sosialisasi ini sangat penting untuk memperoleh masukan dari para ahli dan masyarakat yang akan terkena.

Kelima, pembentukan suatu undang-undang acapkali dilakukan karena ada 'pergolakan seketika'.

Rancangan undang-undang tentang Pembentukan undang-undang harus dilakukan sejalan dengan politik perundang-undangan pada khususnya, serta politik pembentukan hukum pada umumnya. Beberapa hal yang harus dipertimbangkan dalam politik perundang-undangan berkenaan dengan

⁹ Bagir Manan, 'RUU Perubahan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan', Makalah disampaikan dalam dengar pendapat umum Badan Legislasi DPR RI, Jakarta, 10 Februari 2010, hlm 1.

¹⁰ *Ibid*, hlm 3-4.

tujuan, sasaran, konsekuensi, serta pengaruh terhadap hukum-hukum yang ada.¹¹

Pertama, berkenaan dengan tujuan.¹² Politik perundang-undangan harus jelas tercermin dalam UU tentang Pembentukan Undang-undang, karena politik perundang-undangan ini merupakan perwujudan dari politik pembentukan hukum pada umumnya. Kebijakan hukum berarti menempatkan hukum sebagai sarana mewujudkan cita-cita dan sistem bernegara yang meliputi:

1. Tujuan mewujudkan kesejahteraan umum untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat berdasarkan sistem demokrasi ekonomi.
2. Tujuan mewujudkan negara hukum yang meliputi konstitusionalisme, hak asasi, dan lain-lain.
3. Tujuan mewujudkan demokrasi Indonesia berdasarkan prinsip negara hukum dan tujuan sosial atau kesejahteraan. Tujuan demokrasi semacam ini dikenal sebagai demokrasi sosial berdasarkan hukum. Sebagai suatu sistem penyelenggaraan negara dan pemerintahan, demokrasi adalah tatanan pemerintahan yang bertanggung jawab.

Kedua, berkenaan dengan sasaran.¹³ Undang-Undang harus dibuat sesuai dengan dasar-dasar politik, perencanaan dan program untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan bernegara. Sebagai negara demokrasi yang berdasarkan hukum, hukum atau undang-undang merupakan sarana terdepan untuk mengelola rencana dan program yang akan menjadi sasaran suatu peraih kekuasaan. Oleh karena itu, setiap undang-undang harus memuat dasar-dasar sasaran yang akan dicapai.

Ketiga, berkenaan dengan konsekuensi.¹⁴ Sebelum merancang atau membahas, pembentuk undang-undang harus membahas dan menyepakati berbagai konsekuensi yang timbul sebagai kehadiran suatu undang-undang. Konsekuensi dibedakan antara konsekuensi terhadap negara (pemerintah) dan konsekuensi terhadap obyek atau subyek yang terkena.

Keempat, berkenaan dengan pengaruh terhadap hukum yang ada (hukum tertulis dan tidak tertulis).¹⁵ Pengaruh terhadap hukum yang ada tidak hanya terbatas pada aspek-aspek pembaharuan, melainkan yang sangat penting adalah aspek harmonisasi dan efektivitas. Disharmoni antar undang-undang

¹¹*Ibid*, hlm 7.

¹²*Ibid*, hlm 7-8.

¹³*Ibid*, hlm 8-9.

¹⁴*Ibid*, hlm 9. Lihat juga Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill. Co, 1992, hlm

¹⁵ Bagir Manan, 'RUU Perubahan...', *ibid*, hlm 10.

dapat menimbulkan sengketa antar kaidah serta dapat mempengaruhi efektivitas undang-undang yang baru maupun yang lama.

B. Identifikasi Masalah

1. Mengapa Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-undang perlu dibentuk?
2. Bagaimanakah materi muatan RUU tentang Pembentukan Undang-undang.
3. Apakah pertimbangan filosofis, sosiologis, yuridis pembentuk RUU tentang Pembentukan Undang-undang.
4. Apakah sasaran yang ingin diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam RUU tentang Pembentukan Undang-undang.

C. Tujuan dan Kegunaan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, tujuan penyusunan Naskah Akademik RUU tentang Pembentukan Undang-Undang ini adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan alasan-alasan Rancangan Undang-Undang tentang Pembentukan Undang-undang perlu dibentuk.
2. Merumuskan materi muatan RUU tentang Pembentukan Undang-undang.
3. Merumuskan pertimbangan filosofis, sosiologis, yuridis pembentuk RUU tentang Pembentukan Undang-undang.
4. Merumuskan sasaran yang ingin diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam RUU tentang Pembentukan Undang-undang.

D. Metode Penelitian

Metode yang digubakan dalam Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian normatif digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang terkait dengan RUU pembentukan Undang-undang. Ditunjang dengan turun ke lapangan guna mendapatkan masukan dari masyarakat terutama dari kalangan akademisi dan para ahli tentang RUU pembentukan Undang-undang.

Dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Oleh karena penelitian ini lebih dominan sebagai

penelitian hukum normatif, maka keberadaan data primer hanya sebagai penunjang. Data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer yang digunakan, yaitu, UUD 1945 (setelah perubahan), dan beberapa peraturan perundang-undangan lain yang terkait. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini, antara lain: buku-buku hukum dan non-hukum, laporan penelitian, jurnal, maupun informasi lain yang diperoleh dari media massa. Sementara itu, bahan hukum tertier yang digunakan adalah kamus umum, kamus hukum dan ensiklopedi yang terkait dengan topik penelitian.

Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui studi kepustakaan (*library research*), pencarian data melalui internet (*online research*), dan studi lapangan (*field research*). Studi kepustakaan dan pencarian data melalui internet dilakukan untuk mengumpulkan data sekunder (bahan hukum primer, sekunder, dan tertier). Studi lapangan dilakukan dengan *focus group discussion* (FGD) dan untuk memperoleh data primer. FGD dilakukan dengan peserta dari pihak Dewan Perwakilan Daerah, staf peneliti PPUU Dewan Perwakilan Daerah, masyarakat serta perguruan tinggi di beberapa daerah, yaitu Universitas Mataram, NTB, Universitas Hasanudin, Makassar, Universitas Islam Sumatera Utara, Medan, Universitas Lambung Mangkurat, Banjarmasin, dll. Teknik ini juga digunakan untuk melakukan klarifikasi temuan-temuan di lapangan.

Data yang dikumpulkan dianalisis secara kualitatif melalui tiga tahapan model alur, yaitu reduksi data, penyajian data, dan verifikasi. Hasil analisis data primer digunakan untuk menunjang hasil analisis data sekunder dalam penarikan kesimpulan.

Penyusunan Naskah Akademik dilakukan dalam tiga tahap yang meliputi:

1. Inventarisasi/kompilasi bahan-bahan yang diperoleh dari FGD, pembahasan yang dilakukan oleh DPD, literatur dan pendapat ahli. Keluaran yang diharapkan adalah teridentifikasinya materi muatan RUU Pembentukan Undang-undang.
2. Pertemuan tim ahli untuk membahas sistematika Naskah Akademik, dan materi muatan RUU Pembentukan Undang-undang. Out put yang diharapkan adalah disepakatinya bentuk Sistematika Naskah Akademik, serta materi RUU Pembentukan Undang-undang.

3. Penyusunan Naskah Akademik RUU Pembentukan Undang-undang. Output yang diharapkan adalah tersusunnya Naskah Akademik RUU Pembentukan Undang-undang.
4. Setelah Naskah Akademik selesai disusun, maka tahap terakhir adalah tahap penulisan Rancangan Undang-undang tentang Pembentukan Undang-undang. Output yang diharapkan adalah tersusunnya Naskah RUU tentang Pembentukan Undang-undang.

BAB II

KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Kajian Teoritis

1. Konsep Negara Hukum

Negara yang berdasarkan hukum sepatutnya merupakan tujuan ideal dari semua negara demokrasi. Demokrasi akan menjamin selain adanya perlindungan hukum, terutama melalui undang-undang terhadap organ dan jabatan-jabatan negara juga adanya pembatasan terhadap kekuasaan. Dengan demikian, pemegang kekuasaan dapat berkuasa sesuai dengan konstitusi dan ketentuan-ketentuan hukum yang lain.

Dalam konteks ini Paul Scholten, mengatakan bahwa negara hukum adalah suatu konsep hukum yang bertujuan membatasi kekuasaan.¹⁶ Kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif semuanya dibatasi oleh hukum, baik yang diatur dalam konstitusi maupun peraturan hukum yang berada di bawahnya. Negara yang menganut konsep negara hukum harus menempatkan hukum sebagai dasar adanya kekuasaan. Oleh karena itu, negara harus menghormati hukum, atau berada dibawah kekuasaan hukum.¹⁷ Sesungguhnya, sifat hakiki dari negara hukum ialah semua lembaga negara dan aparaturnya dapat bertindak sesuai dan terikat pada aturan-aturan yang telah ditentukan lebih dahulu oleh lembaga-lembaga negara yang dikuasakan dan berwenang membuat aturan-aturan itu. Dengan demikian, apapun keputusan yang diambil setiap lembaga negara dan aparaturnya hendaknya dapat mewujudkan kepastian hukum. Singkatnya, prinsip "rule of law" harus ditegakkan secara konsisten dan konsekuen.¹⁸

Untuk membatasi kekuasaan dan wewenang penguasa, Leon Duguit telah memberikan sebuah pemikiran yang tepat. Menurutnya perlu ditetapkan

¹⁶ Paul Scholten, *Verzamelde Gerchriften* (Zwolle: W.E.J Tjeenk Willink, 1949) hlm 322.

¹⁷ Burkens, *Beginselten van de democratische rechtsstaat* (Zwolle: W.E.J Tjeenk Willink, 1990) hlm 81.

¹⁸ Dalam kasus di Indonesia baik sejak rezim Orde Lama maupun rezim Orde Baru dan beberapa kasus dalam rezim Orde Baru atau rezim pra reformasi, ciri-ciri negara hukum selalu diabaikan. Dalam banyak kasus, terlihat secara nyata, banyak tindakan-tindakan pemerintah atau kebijakan penguasa yang bertentangan dengan hukum. Pelanggaran terhadap konstitusi undang-undang sering terjadi. Aparatur pemerintah juga selalu melakukan hal-hal yang tidak terpuji.

suatu peraturan hukum yang mutlak dan tak dapat ditentang, dan sekaligus objektif, bebas dari kesewenang-wenangan, kemauan manusia dan napsu kekuasaan, yang sering berdampak sebagai pelindung kedaulatan negara. Untuk itu, hukum harus berfungsi mengawasi dengan ketat mengenai tanggungjawab penguasa.¹⁹

Sehubungan dengan itu, Logemann mengatakan, negara merupakan organisasi kekuasaan²⁰ dan juga sebagai sistem hukum.²¹ Karena itu, menurut Logemann, kekuasaan negara harus diatur dan dikendalikan secara efektif oleh hukum. Kekuasaan tanpa hukum akan menjadi absolut dan hukum tanpa kekuasaan tidak akan dibuat dan ditegakkan secara baik. Hampir mirip dengan Logemann, J. Van Kan dan J.H Beekhuis menyatakan bahwa sekalipun penguasa diberikan kewenangan untuk membentuk hukum, maka negara juga harus tunduk pada hukum. Hukum menurut Van dan Beekhuis merupakan batu penguji bagi setiap kekuasaan penguasa negara. Pendapat ini dinamakan ajaran kedaulatan hukum, dan karena itu hukum menentukan batas-batas penyelenggaraan kekuasaan Negara.²² Selain itu juga, A.V Dicey didalam karya utamanya yang berjudul *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885) mengemukakan tiga unsur utama Rule of Law, yaitu:

- (a) *Supremacy of law*;
- (b) *Equality before of law*; dan
- (c) *Constitution based on individual right*.²³

Terkait dengan itu, W. Friedman mengatakan istilah *rechtsstaat* mengandung arti pembatasan negara oleh Rule of law.²⁴

Dalam perspektif negara hukum, supremasi hukum atau *Rule of Law* harus ditegakkan secara konsekuen, supaya hukum berfungsi mengendalikan, mengawasi dan membatasi kekuasaan. Hukum tidak boleh digunakan sebagai instrumen politik dari kekuasaan (*Rule by the Law*) untuk membenarkan tindakan pemegang-pemegang kekuasaan. Oleh karena itu, negara (pemerintah) adalah komponen utama yang harus menjadi instrumen pengatur dan pengendali kekuasaan negara. Kesadaran moral pejabat negara

¹⁹ W. Friedman, *Teori dan filsafat hukum*, Mohammad Arifin. Terj. (Jakarta: Rajawali Press, 1979) hlm. 84.

²⁰ J.H.A Logemann, *Het Staatsrecht van Indonesia, het formele systeem's* (Bandung: van Hoeve, 1954) hlm 18.

²¹ Usep Runawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta:Ghalia, 1960) hlm. 181

²² J. van Kan dan J.H Beekhuis, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta, Ghalia, 1983).

²³ Konsep Dicey banyak dikutip para ahli. Lihat Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-Unsurnya* (Jakarta: UI Press, 1995) hlm. 39

²⁴ Friedman, *Legal theory* (London: Steven & Son, Ltd, 1960) hlm 456

juga sangat menentukan derajat kepatuhan pemegang kekuasaan terhadap hukum. Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara atau praktek-praktek ketatanegaraan, ada tiga prinsip utama yang harus digunakan sebagai landasan teoritik, yaitu Pertama, negara demokrasi (*democratische staat*).²⁵ Kedua, negara hukum (*rechtstaat*).²⁶ Ketiga, sistem konstitusional (*constitutionale systeem*).²⁷ Negara demokrasi, negara hukum, dan sistem konstitusional merupakan prinsip utama yang bertujuan membatasi kekuasaan serta mencegah dipraktekannya kekuasaan pemerintah yang bersifat absolut atau otoriter.²⁸ Tesis ini memang benar, akan tetapi kalau melihat kasus Indonesia dibawah rezim Orde Lama dan rezim Orde Baru sangatlah bertolak belakang. Sebabnya adalah, baik rezim Orde Lama, maupun rezim Orde Baru yang sama mendasarkan diri pada UUD 1945, dan menggunakan asas kedaulatan rakyat (demokrasi), asas negara hukum dan sistem pemerintahan yang berdasarkan konstitusi, tetapi ternyata tidak berhasil membatasi dominasi kekuasaan Presiden.

Peraturan perundang-undangan yang berada di bawah UUD 1945 seperti ketetapan MPR dan Undang-Undang juga tidak mampu membatasi kekuasaan Presiden. Sebagai misal, ketetapan MPR III/1963 yang menetapkan Presiden Soekarno sebagai Presiden seumur hidup bertentangan dengan Pasal 7 UUD 1945. Selain itu, banyak peraturan perundang-undangan bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945 juga peraturan yang satu bertentangan dengan yang lain, baik yang setara, maupun tidak.

Tiga prinsip utama yang dikemukakan oleh Dicey, sesungguhnya merupakan kaidah fundamental yang harus dijalin secara konsisten, terintegrasi, dan saling memperkuat di dalam praktek ketatanegaraan. Ketiga prinsip utama tersebut sedapat mungkin saling mendukung, mempengaruhi dan memberikan arahan yang sesuai dengan tujuan negara. Dengan demikian, maka jalannya pemerintahan negara tidak akan menjadi salah arah²⁹.

Berdasarkan teori kedaulatan rakyat, maka rakyat yang memiliki kedaulatan berhak menentukan fungsi-fungsi kekuasaan, baik kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif, maupun kekuasaan konstitutif. Hak rakyat itu

²⁵ Burkens, Op.Cit, hlm 82

²⁶ Burken, Op Cit, hlm 23

²⁷ C.F Strong, *Modern Political Constitution* (london: Sidgwick & Jackson, 1960) hlm 10

²⁸ Emawati Munir, Eksistensi Undang-Undang Dasar dan Ketetapan MPR Dalam Sistem Perundang-Undangan dan Dalam Mekanisme Ketatanegaraan Indonesia 1960-2000 (Ringkasan Disertasi, Program Pasca Sarjana UI, 2000) hlm.1

²⁹ Prinsip negara demokrasi, negara hukum, dan sistem konstitusional akan mampu membatasi dan mengendalikan kekuasaan.

sedapat mungkin harus ditransformasikan dalam bentuk peraturan-peraturan hukum dasar (konstitusi) dan undang-undang atau aturan hukum dibawahnya untuk menentukan fungsi kekuasaan dan membatasi kekuasaan itu sendiri. Semua ketentuan dan peraturan perundang-undangan tersebut bersifat mengikat, baik mengikat lembaga-lembaga negara maupun warga negara.

Kemauan untuk membatasi dan mengontrol kekuasaan secara sederhana diilhami juga oleh teori kedaulatan hukum yang diprakarsai dan diintrodusir oleh Immanuel Kant dan Hans Kelsen. Sesuai dengan teori tersebut, pemerintah tidak boleh berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*) tetapi berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*). Dengan demikian, kekuasaan dan kewenangan pemerintah yang berkuasa harus diatur oleh hukum. Negara berdasarkan atas hukum, berarti pemerintahan negara juga berdasarkan atas hukum.

Konsep negara hukum yang menempatkan UUD 1945 sebagai dasar hukum atau peraturan pokok (*ultimate rule*) kenegaraan merupakan pilihan yang paling tepat bagi bangsa Indonesia. Dengan menggunakan sistem negara hukum, bangsa Indonesia menolak setiap bentuk kekuasaan yang menindas (*represif*), melampaui batas, dan sewenang-wenang. Konsep negara hukum Indonesia menjelaskan bahwa pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), yang dalam hal ini, UUD 1945 menempati kedudukan yang utama. Dengan demikian, semua kekuasaan yang ada dalam negara, baik kekuasaan eksekutif dan legislatif, maupun yudikatif, tidak diperkenankan menggunakan kekuasaan secara absolut (tanpa batas). Bahwa kepatuhan terhadap ketentuan konstitusional terutama oleh penyelenggara negara di bidang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif merupakan *conditio sine qua non*. Untuk itu, sepatutnya perlu dipahami apa yang dikatakan oleh Donald Black, bahwa dalam ilmu hukum (*jurisprudence*) dan penggunaannya sehari-hari, hukum harus dilihat sebagai keharusan yang mengikat³⁰, atau menurut analisis Geoffrey Marshal, gagasan suatu aturan dimaksudkan agar aturan tersebut ditaati untuk kemudian menggunakannya sebagai instrumen analisis untuk merehabilitasikan model hukum sebagai suatu sistem aturan³¹, dan karena itu, maka sepatutnya ketentuan konstitusi

³⁰ Donald Black, *'The Boundaries of Legal Sociology'*. *The Yale Law Journal* 81 (May, 1972) hlm 3-4.

³¹ Lihat inti uraian Geoffrey Marshal, dalam David Miller dan Larry Siedentop, ed., *Op.Cit.* hlm 24

yang telah dibuat haruslah mengikat seluruh penyelenggara negara dan juga harus ditegakkan secara konsisten.

2. Konstitusionalisme

Dalam perspektif yang pertama, undang-undang tidak cukup dipahami sebagai sebuah kerangka yuridis. Kutub pemikiran yang pertama ini adalah bagaimana undang-undang sering dibuat untuk menambah bobot kekuasaan parlemen, sambil meminimalisir bobot kekuasaan eksekutif. Sedangkan pada perspektif yang kedua, yaitu atmosfer yang dikehendaki para ahli Hukum Tata Negara adalah bagaimana undang-undang itu dibuat dalam kerangka mengatur secara objektif fungsi lembaga-lembaga negara atau mengatur kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara sesuai dengan aliran pemikiran utama di dalam preambule UUD 1945 yang sebenarnya menegaskan DPR dan Pemerintah untuk melindungi segenap bangsa, dan seluruh tumpah darah, untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila.

Sebenarnya, dalam membentuk undang-undang, para pembuatnya harus konsisten dengan pendirian pembentuk UUD pada tahun 1945. Artinya adalah, bahwa pemahaman konsisten terhadap Pancasila sebagai norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*) sebagaimana dikehendaki oleh Hans Nawiasky dalam pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara (*staatsverfassung*), maupun peraturan-peraturan hukum yang berada dibawahnya, khususnya undang-undang dasar dari khususnya undang-undang, sedapat mungkin harus mengejawantahkan nilai-nilai Pancasila.

Menurut Carl Schmitt, konstitusi merupakan keputusan politik (*eine Gessamtscheidung uber Art und Form einer politishen Einheit*) yang disepakati oleh suatu bangsa. Dengan demikian, jika Pancasila sebagai dasar negara dan cita hukum telah menjadi keputusan politik, maka Pancasila berfungsi sebagai pedoman dan sekaligus sebagai tolak ukur dalam mencapai tujuan-tujuan bangsa dan rakyat Indonesia yang dirumuskan lebih lanjut dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan.

Rudolf Stamler (1856-1939) menyatakan, cita hukum adalah konstruksi pikir (struktur kognitif) yang merupakan *conditio sine quanon* dalam

mengarahkan hukum pada cita-cita ideal yang didambakan suatu bangsa. Oleh karena itu, sebagai cita hukum, Pancasila harus digunakan sebagai pedoman dalam merancang semua jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia. Menurut Gustav Radbuch (1878-1949), cita hukum tidak semata-mata berfungsi sebagai tolak ukur yang bersifat regulatif yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, tetapi sekaligus juga bersifat konstitutif yaitu sebagai dasar yang menentukan, bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum. Oleh karena itulah, sebagai bangsa, kita harus sepakat bahwa Pancasila tidak saja sebagai *rechtsidee* tetapi juga sebagai *staatsfundamental norm* dan juga sebagai *Filosofische gronslag* (dasar filsafat) dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

3. Pembentukan Hukum

Von Savigny³² mengemukakan ada 3 (tiga) hal terkait dengan pembentukan hukum yaitu:

- a. Hukum ditentukan, tidak dibuat. Pertumbuhan hukum merupakan proses yang tidak disadari dan organis. Oleh karenanya perundang-undangan tidak begitu penting jika dibandingkan dengan adat kebiasaan.
- b. Hukum berkembang dari hubungan-hubungan hukum yang mudah dipahami dalam masyarakat primitif ke hukum yang lebih kompleks dalam peradaban modern, kesadaran umum akan disajikan oleh sarjana (ahli) hukum dalam bentuk rumusan dan prinsip-prinsip hukum secara statis.
- c. Setiap undang-undang tidak berlaku dan tidak dapat berlaku atau diterapkan secara universal. Setiap masyarakat mengembangkan hukum kebiasaannya sendiri, karena mempunyai bahasa, adat istiadat, dan konstitusi³³ yang khas sehingga *volkgeist* dari suatu bangsa akan terlihat dalam hukumnya.

Berkaitan dengan keberadaan hukum itu sendiri di tengah masyarakat, Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa tujuan utama adanya hukum

³² Von Savigny, dalam W. Friedman, *Social Chance Through Law, Steven and Sons Limited*, London, 1958, hal. 211.

³³ Istilah konstitusi disini adalah konsep konstitusi yang luas, atau konstitusi dalam arti dinamik dikaitkan dengan asumsi, bahwa suatu konstitusi hendaknya tidak sekedar berisi rumusan yuridik-normatif, melainkan harus bersifat praktikal serta menunjukkan adanya interaksi antar-komponen. Periksa pendapat Dennis C. Mueller, *Constitutional Democracy* (London: Oxford University Press, 1998), hlm. 61. atau pendapat Albert Blaustein, "On Composing Constitution". Work Paper untuk 15th Biennial Conference on the Law of the World, World Jurist Association (Barcelona, Spain, 1991).

adalah jaminan ketertiban, keadilan, dan kepastian.³⁴ Karenanya diciptakanlah lembaga-lembaga hukum seperti perkawinan hak milik dan kontrak yang satu sama lain harus ditepati.³⁵

Oleh karena itu, berkaitan dengan pembentukan hukum keberadaan masyarakat di dalamnya sangat mempengaruhi hal tersebut. Para ahli menyebutkan hukum akan selalu berada di tengah masyarakat. Teori hukum idealistik mengemukakan bahwa apabila ingin mengetahui perkembangan hukum di tengah masyarakat, maka yang harus dipahami adalah kebudayaan dari masyarakat tersebut.

Kenyataan ketersingungan hukum dan peradaban ini sangat kental dan mengingat Indonesia terbagi atas berbagai budaya, maka pengaturan hukum dalam sebuah sistem mutlak diperlukan. Berdasarkan atas karya dan karsa masyarakat yang dikristalisasikan melalui tujuan negara, dasar negara, dan cita hukum, maka harus ada wadah yang dapat mensistematisir berbagai konstruksi kemasyarakatan dan hukum, maka yang diperlukan dalam hal ini adalah sistem hukum.

4. Asas-Asas Hukum Dalam Peraturan Perundang-undangan

Asas hukum merupakan hal yang utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas adalah suatu hal yang dianggap oleh masyarakat hukum sebagai *basic truth*, sebab melalui asas hukum pertimbangan etis dan sosial masyarakat masuk ke dalam hukum dan menjadi sumber menghidupi nilai-nilai etis, moral, dan sosial masyarakatnya.³⁶

Dengan demikian, penggunaan asas hukum dalam penyusunan RUU ini dimaksudkan untuk menjadi dasar dan arah penyusunan RUU agar sesuai dengan asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik. Dalam Pasal 5 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dinyatakan bahwa asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan;

³⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Pembangunan Hukum dalam Pembangunan, Alumni-Bandung*, 2002, hlm. 5-6.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Soimin, *Pembentukan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 29.

- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan.

Hal utama yang harus dibedakan terlebih dahulu adalah perbedaan antara asas hukum (*rechtbeginnel*) dan norma hukum (*rechtnorm*). Hal ini agar kita mendapatkan gambaran secara jelas dalam merumuskan istilah norma sebagai “norma” dengan asas sebagai “dasar”. Paul Scholten³⁷ menyatakan bahwa sebuah asas hukum bukanlah sebuah aturan hukum. Penerapan asas hukum secara langsung melalui jalan pengelompokan sebagai aturan tidaklah mungkin, karena untuk itu terlebih dahulu perlu dibentuk isi yang lebih konkret. Selanjutnya Scholten menjelaskan bahwa tugas ilmu hukumlah yang akan mencari dan menelusuri asas hukum itu dalam hukum positif.

Norma hukum berbeda dengan asas hukum pada sifatnya yang mengatur. Norma adalah aturan, pola, atau standar yang perlu diikuti. Fungsi norma menurut Hans Kelsen³⁸ adalah memerintah, melarang, menguasai, memperbolehkan, dan menyimpang dari ketentuan. Sehubungan dengan sifat dan fungsinya yang berbeda tersebut, asas hukum dan norma hukum memberikan pengaruh yang berlainan terhadap perundang-undangan. Dalam suatu sistem norma hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan misalnya harus sejalan dan searah dengan norma fundamental.³⁹

Dengan demikian, pembentukan norma hukum yang berada dalam suatu sistem hukum yang utuh maka akan medesak fungsi asas hukum untuk lebih ke belakang meskipun tidak hilang sama sekali. Lain halnya pada pembentukan norma hukum yang berada dalam lingkup kebijakan yang tidak terikat. Di sana asas hukum menjadi penting dalam memberikan bimbingan dan pedoman pada pembentukan norma hukum tersebut.

Menurut Amiroedin Syarif⁴⁰ asas hukum adalah dasar-dasar yang menjadi sumber pandangan hidup, kesadaran, dan cita-cita hukum dari masyarakat. Sementara Bellfroid⁴¹ menyatakan bahwa asas hukum (umum)

³⁷*Ibid*, hlm. 30.

³⁸ Hans Kelsen, dalam Adam Dambi, *Ajaran Hukum Hans Kelsen Ditinjau Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia*, Jurnal Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003, hlm. 6-9.

³⁹ *Ibid*.

⁴⁰ Amiroeddin Sjarif, “Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya,” Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 8.

⁴¹ Bellfroid, dalam Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Leberty, Yogyakarta, 1991, hlm. 5.

adalah norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum, dimana asas hukum (umum) ini merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat. Sedangkan Van Eikema Hommes⁴² mengatakan, bahwa asas hukum itu tidak boleh dianggap sebagai norma-norma hukum yang konkret, akan tetapi perlu dipandang sebagai dasar-dasar umum atau petunjuk-petunjuk bagi hukum yang berlaku.

Dalam pembentukan hukum praktis perlu berorientasi pada asas-asas hukum tersebut. Dengan kata lain, asas hukum adalah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Dari beberapa pendapat itu Sudikno Mertokusumo berkesimpulan, bahwa asas hukum bukan merupakan hukum konkret melainkan merupakan pikiran dasar yang umum dan abstrak atau merupakan latar belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan yang merupakan hukum positif.⁴³

Berdasarkan hal tersebut, Hamid S. Attamini yang pandangannya berdasarkan asas-asas hukum yang dikembangkan Van der Vlies membagi asas-asas hukum tersebut menjadi dua, yaitu asas hukum formal dan asas hukum material.⁴⁴ Menurut Hamid S. Attamini asas formal berhubungan dengan "bagaimananya" suatu peraturan, sedangkan yang menyangkut tentang asas hukum material, disebutkan bahwa adanya asas materiil yang berhubungan dengan "apanya" suatu peraturan.⁴⁵ Pemikiran tersebut didasarkan kepada pandangan Van der Vlies yang mengikuti pendapat dari Konijnenbelt dimana dalam membicarakan penetapan (*beschikking*) pada hukum administrasi negara maka Konijnenbelt membagi asas-asas yang bersangkutan ke dalam asas formal dan material. Termasuk dalam yang formal adalah asas yang berhubungan dengan motivasi dan susunan keputusan. sedangkan yang material adalah asas yang berhubungan dengan isi keputusan.⁴⁶

⁴² Van Eikema Hommes, dalam *Ibid.*

⁴³ *Ibid.* hlm. 5.

⁴⁴ A. Hamid S. Attamini, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisa Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita IV*, Disertasi UI, Jakarta, 1990, hlm. 302.

⁴⁵ *Ibid.* hlm. 335-336.

⁴⁶ *Ibid.*

Berdasarkan hal tersebut, Van der Vlies mengemukakan saran terhadap asas-asas formal dan material bagi pembentukan perundang-undangan. Asas-asas formal yang diajukan oleh Van der Vlies adalah sebagai berikut:

1. asas tujuan yang jelas; asas ini mencakup tiga hal yaitu mengenai ketepatan letak peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk, kerangka kebijakan umum pemerintahan, tujuan khusus peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dan tujuan bagian-bagian peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tersebut.
2. asas organ/lembaga Yang Tepat; asas ini memberikan penegasan tentang perlunya kejelasan kewenangan organ-organ/lembaga-lembaga yang menetapkan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
3. asas perlunya pengaturan; asas ini tumbuh karena selalu terdapat alternatif atau alternatif-alternatif lain untuk menyelesaikan suatu masalah pemerintahan selain dengan membentuk peraturan perundang-undangan.
4. asas dapat dilaksanakan; asas ini dinilai orang sebagai usaha untuk dapat ditegakkannya peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Sebab tidak ada gunanya suatu peraturan perundang-undangan yang tidak dapat ditegakkan.
5. asas konsensus; asas ini menunjukkan adanya kesepakatan rakyat dengan pemerintah untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Sedangkan asas-asas material dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. asas tentang terminologi dan sistematika yang benar; asas ini adalah agar peraturan perundang-undangan dapat dimengerti oleh masyarakat dan rakyat, baik mengenai kata-katanya maupun mengenai struktur atau susunannya.
2. asas tentang dapat dikenali; asas ini menekankan apabila sebuah peraturan perundang-undangan tidak dikenali dan diketahui oleh setiap orang lebih-lebih yang berkepentingan maka ia akan kehilangan tujuannya sebagai peraturan.
3. asas perlakuan yang sama dalam hukum; asas ini menunjukkan tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang hanya ditujukan kepada sekelompok orang tertentu, karena hal ini akan mengakibatkan

adanya ketidaksamaan dan kesewenangan-wenangan di depan hukum terhadap anggota-anggota masyarakat.

4. asas kepastian hukum; asas ini merupakan salah satu sendi asas umum negara berdasarkan atas hukum.
5. asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual; asas ini bermaksud memberikan penyelesaian yang khusus bagi hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sehingga dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat memberikan jalan keluar selain bagi masalah-masalah umum juga masalah-masalah khusus.

Selain asas-asas sebagaimana telah diuraikan di atas, masih terdapat asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat implisit atau inderen sebagaimana dikemukakan oleh Amiroeddin Sjarif⁴⁷ sebagai berikut:

- a. asas berdasarkan tingkat hirarki;
- b. undang-undang yang tidak dapat diganggu gugat;
- c. undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum (*lex specialis derogate lex generalis*);
- d. undang-undang tidak berlaku surut (*retroaktif*);
- e. undang-undang yang baru menyampingkan undang-undang yang lama (*lex posterior derigate lex priori*).

Berdasarkan asas-asas di atas maka suatu pembentukan perundang-undangan yang akan dibuat maupun yang sudah dibuat dan diundangkan tidak boleh bertentangan dengan asas-asas tersebut.

5. Teori Pemisahan Kekuasaan dan Legitimasi Lembaga Perwakilan

Teori pemisahan kekuasaan digunakan untuk mengkaji dan menganalisa kedudukan lembaga-lembaga negara terutama kedudukan lembaga perwakilan setelah amandemen UUD 1945. Sebagaimana diketahui bersama dalam konsep utama sistem politik modern adalah adanya mekanisme saling kontrol dan mengimbangi antar lembaga negara. Prinsip ini sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dengan mendorong konstitusi untuk mengatur dan menyeimbangkan lembaga-lembaga negara sesuai dengan fungsinya.⁴⁸

⁴⁷ Amiroeddin Sjarif, *Perundang-undangan: Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997, hlm. 78-84.

⁴⁸ Lihat bagaimana konstruksi Robert A. Dahl mengkonstruksikannya dalam persepsi "demokrasi aktual" yang menjelaskan bahwa dalam demokrasi yang berskala luas diperlukan lembaga-lembaga negara yang dapat menampung hal tersebut. Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi*, Yayasan Obor Indonesia, 2001.

Demokrasi modern mengajarkan bahwa sarana artikulasi dan agregasi paling tepat direpresentasikan melalui lembaga perwakilan. Oleh sebab itu, kedudukan lembaga perwakilan ini sangat signifikan dalam sistem politik karena lembaga inilah yang mempunyai legitimasi dan hubungan dengan konstituennya.

Legitimasi inilah yang memunculkan kewajiban ganda bagi lembaga perwakilan, pertama sebagai agen dari konstituennya dan kedua, secara prinsip melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan (eksekutif).⁴⁹ Sebagai lembaga negara kedudukan lembaga perwakilan ini akan selalu berhubungan dengan lembaga lainnya terutama eksekutif. Hal ini dikarenakan dalam prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan yang pertama kali dikemukakan oleh John Locke dalam bukunya "*Two Trieties of Government*", dalam buku tersebut Locke membagi kekuasaan menjadi tiga cabang kekuasaan yaitu, kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif), kekuasaan melaksanakan undang-undang (eksekutif), dan kekuasaan melakukan hubungan internasional dengan negara lain (federatif).⁵⁰ Pemikiran Locke tersebut dikembangkan lebih lanjut oleh Montesquie dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of Law)* yang membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquie diutamakan tindakan bidang politik luar negeri (eksekutif), dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas maupun perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya.⁵¹

Apabila membandingkan konsep pembagian kekuasaan yang dirumuskan oleh John Locke dengan konsep yang dikembangkan oleh Montesquie, sebenarnya ada perbedaan mendasar dari ke dua pemikiran tersebut. Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif sedangkan Montesquie sangat menekankan kebebasan badan yudikatif karena ingin memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara yang pada waktu itu menjadi korban Raja Louis XIV.⁵² Sementara pemikiran Locke

⁴⁹ Daniele Cramani, *Comparative Politics*, Oxford University Press, New York, 2008, hlm. 164.

⁵⁰ William Ebenstein. *The Great Political Thinkers, Plato To The Present*, Third Edition, Holt, Rinehart and Winston, New York, hlm. 406-409.

⁵¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 152.

⁵² Ahmad Suhelmi, *Pemikiran Politik Barat, Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004, hlm. 222.

sangat dipengaruhi praktik ketatanegaraan Inggris yang meletakkan kekuasaan peradilan tertinggi di lembaga legislatif, yaitu *House Of Lord*.⁵³

Pemikiran kedua tokoh ini secara teoritis merupakan peletak dasar dari kajian tentang hubungan antarcabang kekuasaan yang menghendaki agar fungsi satu cabang kekuasaan negara tidak dilakukan oleh cabang kekuasaan yang lain atau dirangkap oleh cabang kekuasaan yang lain.⁵⁴

Kritikan terbesar dari konsepsi *Trias Politica* ini adalah menyangkut perkembangan politik dan ketatanegaraan sehingga tidak mungkin suatu cabang kekuasaan negara benar-benar terpisah dari cabang kekuasaan yang lain. Menyitir pendapat dari John A. Garvey dan T Alexander Aleinikoff, Saldi Isra⁵⁵ mengemukakan bahwa tidak mungkin pemisahan kekuasaan negara tersebut dilakukan secara tegas fungsi setiap cabang kekuasaan negara bukan memisahkannya secara ketat seperti tidak mempunyai hubungan sama sekali.

Dalam konsep negara demokrasi modern, prinsip-prinsip dan hubungan kerja antar lembaga negara itu tersusun dalam konstitusinya. Pergulatan demokratisasi di beberapa negara kerap melahirkan sejumlah transformasi dari lembaga-lembaga politiknya, sebagai akibat dari pergulatan dan proses akhir dari konflik-konflik yang telah tercipta. Adam Przeworski mengungkapkan bahwa demokrasi adalah sebuah sistem tertentu pemrosesan dan pengakhiran konflik-konflik antar-kelompok.⁵⁶

Konsep pemisahan kekuasaan ini dapat digunakan dalam konteks sistem politik modern adalah adanya mekanisme saling kontrol dan mengimbangi antar lembaga negara. Prinsip ini sejalan dengan prinsip-prinsip demokrasi dengan mendorong konstitusi untuk mengatur dan menyeimbangkan lembaga-lembaga negara sesuai dengan fungsinya.

Legitimasi inilah yang memunculkan kewajiban ganda bagi lembaga perwakilan, *pertama* sebagai agen dari konstituennya dan *kedua*, secara prinsip melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahan (eksekutif).⁵⁷ Konsepsi pembagian kekuasaan tersebut apabila dikaitkan dengan proses yang terjadi di Indonesia maka kelemahan proses yang terjadi di Indonesia

⁵³*Ibid*, hlm.201.

⁵⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi...*, *Op.Cit*, hlm. 77.

⁵⁵ *Ibid*.

⁵⁶ Adam Przeworski, *Sejumlah Masalah Dalam Studi Transisi Menuju Demokrasi*, dalam Guillermo O. Donnell (eds), *Transisi Menuju Demokrasi, Tinjauan Berbagai Perspektif, terjemahan*, LP3ES, 1993, hlm. 89.

⁵⁷ Daniele Cramani, *Comparative Politics*, Oxford University Press, New York, 2008, hlm. 164.

tidak merumuskan bagaimana lembaga perwakilan di Indonesia itu dibentuk dan diberdayakan.

Munculnya DPD dapat dipahami karena adanya perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan negara menuju desentralisasi kekuasaan untuk meningkatkan peranan daerah terhadap proses perumusan, maupun penentuan kebijakan nasional.

6. Lembaga Perwakilan

Kontruksi teoritis dari lembaga perwakilan diperlukan untuk mengkaji dan menganalisa bagaimana desain lembaga perwakilan di Indonesia pasca amandemen UUD 1945. Kontruksi teoritis ini juga akan digunakan dalam kerangka melihat kedudukan DPD dalam sistem politik Indonesia.

Dalam literatur ilmu politik, ada berbagai istilah untuk mengidentifikasi lembaga legislatif. Beberapa negara mengistilahkan sebagai *assembly*, *congress* atau parlemen. Istilah-istilah tersebut dapat dipergunakan dalam kerangka mengidentifikasi peran dan kekuasaan lembaga legislatif tersebut.

Assembly jika didefinisikan secara luas maka merupakan sekumpulan orang yang berkelompok untuk mencapai tujuan tertentu. *Assembly* biasanya untuk penyebutan majelis rendah. Seperti yang berlaku di beberapa negara Afrika yaitu Chad,⁵⁸ Mesir,⁵⁹ dan Guyana.⁶⁰ Sistem dari negara-negara tersebut, terpengaruh dengan sistem yang ada di Perancis.⁶¹

Parlemen (*Parliaments*) sering menjadi sebutan yang umum untuk menggambarkan keseluruhan sistem parlementer dimana eksekutif termasuk di dalamnya dimana pemerintah ikut bertanggung jawab atas jalannya pembuatan undang-undang sepanjang masa jabatannya.⁶²

Tipe *Congress* adalah tipe “parlemen” yang sering digunakan dalam konteks sistem presidensiil yang menggunakan model pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Tipe ini sering dipersamakan dengan sistem yang berlaku di Amerika Serikat.⁶³

Secara umum, meski terdapat empat model yakni *unicameral*, *bicameral*, *tricameral* dan *tetracameral*, namun struktur organisasi lembaga perwakilan

⁵⁸ Sebutan untuk Majelis Rendah di Chad adalah National Assembly.

⁵⁹ Sebutan untuk Majelis Rendah di Mesir adalah People’s Assembly.

⁶⁰ Sebutan untuk Majelis Rendah di Guyana adalah National Assembly.

⁶¹ Daniele Caramani, *Comparative Politics*, Oxford University Press, New York, 2008, hlm. 160-175.

⁶² *Ibid*, hlm.161.

⁶³ *Ibid*.

rakyat pada umumnya terdiri dari dua bentuk yaitu lembaga perwakilan rakyat satu kamar (*unicameral*) dan lembaga perwakilan rakyat dua kamar (*bicameral*).⁶⁴ Model trikameral atau tetrakameral lebih banyak terkait pada masalah penafsiran bentuk ataupun keterjebakan pada pola representasi.

Praktek unikameral dan bikameral tidak terkait dengan landasan bernegara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, atau sistem pemerintahan tertentu. Kedua bentuk itu merupakan hasil proses panjang praktek ketatanegaraan di berbagai belahan dunia. Penerapan sistem bikameral, misalnya, dalam prakteknya sangat dipengaruhi oleh tradisi, kebiasaan, dan sejarah ketatanegaraan negara yang bersangkutan.⁶⁵ Perbedaan latar belakang sejarah atau tujuan yang hendak dicapai menjadi salah satu faktor penting yang mempengaruhi sistem perwakilan rakyat pada suatu negara.

6.1. Sistem Unikameral

Dalam struktur parlemen, tipe unikameral/satu kamar ini, tidak dikenal adanya dua badan yang terpisah seperti adanya DPR dan Senat, ataupun Majelis Tinggi dan Majelis Rendah. Menurut *The International Parliamentary Union* mencatat terdapat 115 negara menggunakan sistem unikameral.⁶⁶

Negara-negara yang berukuran kecil lebih menyukai untuk memilih satu kamar daripada dua kamar, seperti masalah keseimbangan kekuatan politik adalah sangat kecil kesulitannya untuk memecahkannya daripada dalam suatu negara besar. Di negara-negara kesatuan sosialis, sistem bikameral dipandang membawa kepada komplikasi-komplikasi, penundaan-penundaan dan biaya-biaya, dengan sedikit kompensasi yang menguntungkan. Selama abad ke-20, negara-negara Skandinavia mengganti sistem bikameral dengan unikameral, misalnya: Konstitusi Norwegia, pada awalnya disusun pada tahun 1814, terdapat contoh tentang parlemen yang mempunyai karakteristik yang jelas dari parlemen dua kamar. Parlemen-parlemen unikameral mendominasi sejumlah negara-negara yang memperoleh kemerdekaannya baru-baru ini, dan dengan perkembangan politik dalam lingkungan yang sangat berbeda

⁶⁴ Amie Kreppel, *Legislatures*, dalam Daniele Caramani (eds), *Comparative Politics*, Oxford University Press, New York, 2008, hlm. 170-173.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Muchammad Ali Safa'at, *Parlemen Bikameral, Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*, UB Press, Malang, 2010, hlm 30.

dengan yang ada di eropa pada saat pemerintahan parlemen dilahirkan.⁶⁷

Dahlan Thaib menyampaikan bahwa dalam praktek ketatanegaraan, sistem unikameral ini mempunyai kelebihan yaitu,⁶⁸

- a. Kemungkinan untuk dengan lebih cepat meloloskan undang-undang (karena hanya satu badan yang diperlukan untuk mengadopsi Rancangan Undang-Undang sehingga tidak perlu lagi menyesuaikan dengan usulan yang berbeda-beda);
- b. Tanggung Jawab lebih besar (karena anggota legislatif tidak dapat menyalahkan majelis lainnya apabila suatu undang-undang tidak lolos atau bila kepentingan warga negara terabaikan);
- c. Lebih sedikit anggota terpilih sehingga lebih mudah bagi masyarakat untuk memantau mereka; dan
- d. Biaya lebih rendah bagi pemerintah dan pembayar pajak.

6.2. Sistem Bikameral

Sistem bikameral adalah wujud institusional dari lembaga perwakilan atau parlemen sebuah negara yang terdiri atas dua kamar (majelis). Majelis yang anggotanya dipilih dan mewakili rakyat yang berdasarkan jumlah penduduk secara generik disebut majelis pertama atau majelis rendah, dan dikenal juga sebagai *House of Representatives*. Majelis yang anggotanya dipilih atau diangkat dengan dasar lain (bukan jumlah penduduk), disebut sebagai majelis kedua atau majelis tinggi dan di sebagian besar negara disebut sebagai *Senate*.

Masalah yang seringkali ditampilkan sebagai penolakan terhadap sistem bikameral, adalah efisiensi dalam proses legislasi; karena harus melalui dua kamar, maka banyak anggapan bahwa sistem bikameral akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Sejak awal memang banyak yang sudah mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua sistem seperti tersebut di atas dibanding dengan ongkos yang harus dibayar dalam bentuk kecepatan proses pembuatan

⁶⁷Amie Kreppel, *Legislatures, op.cit.*

⁶⁸Muchammad Ali Safa'at, *op.cit.* hlm. 31-32.

undang-undang. Maka negara-negara yang menganut sistem bikameral dengan caranya masing-masing telah berupaya untuk mengatasi masalah tersebut, antara lain dengan membentuk *conference committee* untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara dua majelis tersebut.

Dua kamar dari legislatif bikameral cenderung berbeda dalam beberapa cara. Semula, fungsi yang paling penting dari *second chamber*/kamar kedua, atau *upper house*/majelis tinggi, memilih dengan dasar dari suatu hak suara yang terbatas, sebagai rem konservatif terhadap *lower house* yang dipilih secara lebih demokratis. Menurut Arend Lijphart ada enam perbedaan antara kamar pertama dan kamar kedua, tiga hal yang secara khusus penting dalam membedakan apakah bikameralisme adalah suatu institusi yang signifikan. Pertama kita membedakannya dengan melihat tiga perbedaan yang kurang penting, yaitu: *pertama*, kamar kedua cenderung lebih kecil dari kamar pertama; *kedua*, masa jabatan legislatif kedua cenderung lebih lama daripada kamar pertama; *ketiga*, ciri-ciri umum yang lain dari kamar kedua dipilih dengan cara pemilihan umum bertahap (*staggered election*). Ketiga perbedaan ini mempengaruhi bagaimana dua kamar beberapa legislatif bekerja. Sebagian kamar kedua yang lebih kecil dapat mempengaruhi urusan mereka dalam suatu cara yang lebih formal dan santai daripada yang biasanya terdapat pada kamar pertama yang lebih besar. Tetapi, dengan satu pengecualian disebutkan secara ringkas, mereka tidak mempengaruhi suatu pertanyaan apakah suatu negara yang mempunyai parlemen bikameral adalah suatu institusi yang benar-benar kuat atau berarti.

Antara parlemen bikameral kuat dan lemah Arend Lijphart membedakan menjadi tiga ciri-ciri: *Pertama*, kekuasaan yang diberikan secara formal oleh konstitusi terhadap kedua kamar tersebut; *kedua*, bagaimana metode seleksi mereka, biasanya mempengaruhi legitimasi demokratis dari kamar-kamar tersebut; *ketiga*; perbedaan yang krusial antara dua kamar dalam legislative bicameral adalah kamar kedua mungkin dipilih dengan cara atau

desain yang berbeda juga sebagai perwakilan (*overrepresent*) minoritas tertentu/khusus.⁶⁹

Jika dalam kasus ini, dua kamar berbeda dalam komposisi mereka. Dapat disebut *incongruent*, contoh yang paling menyolok adalah paling banyak kamar kedua dipergunakan sebagai kamar federal pada suatu federasi.

Perbedaan antara bikameral dan unikameral, antara bikameral *simetris* dan *asimetris*, dan antara bikameral *congruent* dan *incongruent*, dikonstruksikan oleh Arend Lijphart dengan suatu klasifikasi struktur kamar.

Ada 4 katagori pokok: *strong*, *medium-strength*, dan *weak bicameralism*, dan *unicameralism*. *Strong bicameralism* (bikameralisme kuat) digolongkan *simetris* dan *incongruence*. Pada *Medium-strength* bicameralisme, satu dari dua elemen tersebut hilang; katagori ini dibagi dalam dua subklas apakah ciri-ciri *simetris* dan *incongruence* yang hilang, tetapi keduanya diperingkatkan sama yaitu peringkat *medium-strength bicameralism*. Katagori ketiga adalah *weak bicameralism*, yang mana kedua kamarnya *asimetris* dan *congruent*. Dan katagori keempat adalah legislatif unikameral.

Andrew S Ellis⁷⁰ juga membedakan sistem bikameral sebagai 'kuat' atau 'lunak' yang digolongkan sebagai berikut: Dalam sistem yang 'kuat' pembuatan undang-undang biasanya dimulai dari majelis manapun, dan harus dipertimbangkan oleh kedua majelis dalam forum yang sama sebelum bisa disahkan. Dalam sistem 'lunak', majelis yang satu memiliki status yang lebih tinggi dari yang lain. Misalnya, majelis pertama mungkin dapat mengesampingkan penolakan atau amandemen RUU yang diajukan oleh majelis kedua. Hal ini mensyaratkan tingkat dukungan yang lebih tinggi, seperti mayoritas absolut dari anggota-anggotanya, atau dua pertiga mayoritas dari anggota yang

⁶⁹ Lihat lebih lanjut dalam Lijphart Arend, *Democracies Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven and London: Yale University Press, 1984.

⁷⁰ Ellis, Andrew S., *Lembaga Legislatif Bikameral? Sebuah Agenda dan Beberapa Pertanyaan*, Paper ini dipresentasikan dalam Seminar Bikameralisme dan Perubahan Konstitusi, di Jakarta, 8 Juni 2001.

hadir dan memberikan. Majelis Kedua, juga bisa dilarang atau dibatasi secara ketat dalam menolak atau melakukan amandemen RUU Keuangan (*money bills*). Bila majelis kedua merupakan perwakilan dari daerah-daerah, kekuatan dari majelis kedua bisa saja bervariasi tergantung dari apakah RUU yang diperdebatkan berkaitan langsung dengan daerah-daerah tersebut. Dan sebuah sesi bersama (*joint session*) dari kedua majelis dapat digunakan sebagai mekanisme untuk menyelesaikan konflik, sehingga sebagian besar anggota dari majelis kedua memiliki timbangan/porsi yang lebih besar dalam pengambilan keputusan akhir. Sistem-sistem bikameral yang ada di dunia terbagi secara merata antara yang kuat dan lunak. Banyak sistem yang kuat ditemukan dalam sistem presidensiil. Tidak ada sistem presidensiil yang juga memakai sistem bikameral lunak.

B. Kajian terhadap Asas/Prinsip Yang Terkait Dengan Penyusunan Norma

Berkaitan dengan asas-asas yang dijadikan pedoman pembentukan perundang-undangan yang baik, Van der Vlies⁷¹ membagi dalam 2 (dua) kategori asas, yakni asas formal dan asas materil. Asas-asas formal meliputi:

1. Asas tujuan jelas;

Asas ini terdiri dari tiga tingkat: kerangka kebijakan umum bagi peraturan yang akan dibuat, tujuan tertentu bagi peraturan yang akan dibuat dan tujuan dari berbagai bagian dalam peraturan.

2. Asas lembaga yang tepat;

Asas ini menghendaki agar suatu organ memberi penjelasan bahwa suatu peraturan tertentu memang berada dalam kewenangannya, dan agar suatu organ, khususnya pembuat undang-undang, memberi alasan mengapa ia tidak melaksanakan sendiri pengaturan atas suatu materi tertentu tetapi menugaskannya kepada orang lain.

3. Asas perlunya pengaturan;

Jika tujuan sudah dirumuskan dengan jelas, masalah berikutnya adalah apakah tujuan itu memang harus dicapai dengan membuat suatu peraturan.

4. Asas dapat dilaksanakan; dan

⁷¹ Van der Vlies, dalam Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm, 23.

Asas ini menyangkut jaminan-jaminan bagi dapat dilaksanakannya apa yang dimuat dalam suatu peraturan.

5. Asas Konsensus.

Asas ini berisi bahwa perlu diusahakan adanya konsensus antara pihak-pihak yang bersangkutan dan pemerintah mengenai pembuatan suatu peraturan serta isinya.

Sedangkan asas-asas material meliputi:

1. Asas kejelasan terminologi dan sistematika;

Menurut asas ini, suatu peraturan harus jelas, baik kata-kata yang digunakan maupun strukturnya.

2. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali;

Menurut asas ini, suatu peraturan harus dapat diketahui oleh setiap orang yang perlu mengetahui adanya peraturan itu.

3. Asas persamaan;

Asas ini menjadi dasar dari semua peraturan perundang-undangan, peraturan tidak boleh ditujukan kepada suatu kelompok tertentu yang dipilih secara semauanya.

4. Asas kepastian hukum;

Asas ini menghendaki agar harapan (ekspektasi) yang wajar hendaknya dihormati, khususnya ini berarti bahwa peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat, bahwa peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan yang memadai, dan bahwa peraturan tidak boleh diperlakukan surut tanpa alasan yang mendesak.

5. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Asas ini menyangkut aspek-aspek kemungkinan untuk menegakkan keadilan didalam kasus tertentu yang dapat diwujudkan dengan memberikan marjin keputusan kepada pemerintah didalam undang-undang, memberikan kemungkinan penyimpangan bagi keadaan-keadaan khusus di dalam undang-undang, memungkinkan perlindungan hukum terhadap semua tindakan pemerintah.

Asas-asas formal dan material sebagaimana telah disebutkan di atas merupakan asas pembentukan peraturan-perundang-undangan yang harus diakomodir dalam RUU tentang Pembentukan Undang-Undang. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini akan menjadi pijakan dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan asas formal dan material merupakan norma hukum, asas-asas ini bersifat normatif karena pertimbangan etik yang masuk ke dalam ranah hukum. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting untuk diterapkan karena dalam era reformasi saat ini dapat terjadi membuat suatu undang-undang hanya dengan dasar intuisi sesaat bukan karena kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan sangat relevan dengan asas umum administrasi publik yang baik (*general principles of good administration*).⁷²

Sementara itu, Peraturan perundang-undangan dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan: Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai; artinya, tujuan dari peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk tidak menyimpang dari tujuan yang telah digariskan dalam dasar filosofis, yuridis dan sosiologis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan..
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan; Artinya, materi muatan yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk berkesesuaian dengan jenis peraturan perundang-undangan.
4. Dapat dilaksanakan; artinya, peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk akan menjadi pedoman perilaku bagi semua pihak serta ketentuan pasal/norma dalam peraturan perundang-undangan dapat diimplementasikan/operasional.
5. kedayagunaan dan kehasilgunaan; artinya peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk dapat diterima baik secara filosofis, sosiologis dan yuridis.
6. kejelasan rumusan; artinya bahwa rumusan pasal dapat dipahami dan dilaksanakan dan tidak menimbulkan tafsir ganda (ambigu).
7. Keterbukaan; artinya, peran serta masyarakat dapat diakomodasi baik dalam proses penyusunan, pelaksanaan maupun pengawasan.

⁷² Ateng Syafrudin, *Asas-asas Pemerintahan Yang Layak Pegangan Bagi Pengabdian Kepala Daerah*, dalam *Himpunan Makalah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik (A.A.U.P.B)*, penyusun: Paulus Effendie Lotulung, Citra AdityaBakti, Bandung, 1994, hlm 38-39.

C. Kajian Terhadap Praktik Penyelenggaraan Kondisi Yang Ada serta Pemasalahan Yang Dihadapai Masyarakat

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) telah mengantarkan Indonesia kepada sebuah sistem ketatanegaraan yang baru. Model pembentukan undang-undang yang menjadi instrumen hukum dalam pelaksanaan pembangunan yang pada masa orde baru lebih cenderung pada *executive heavy* bergeser pada *parliament heavy*. Hal tersebut dapat dilihat dari hasil amandemen terhadap Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang secara tegas memposisikan fungsi legislasi menjadi hak lembaga legislatif. Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa dengan adanya perubahan tersebut, jelaslah bahwa kekuasaan legislatif yang semula utamanya dipegang oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dialihkan menjadi dipegang oleh DPR. Sedangkan Presiden hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang bukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Perubahan ini disebut sebagai pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR.⁷³ Pergeseran tersebut tentunya secara tidak langsung akan berakibat pada pelaksanaan persiapan dan pembahasan atas sebuah usul rancangan undang-undang menjadi rancangan undang-undang dan disahkan menjadi undang-undang.

Ketentuan tersebut kemudian dijemahkan dengan pengaturan lebih lanjut dalam bentuk undang-undang dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diubah atau diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3). Kedua undang-undang tersebut telah mengakomodir peralihan kewenangan legislasi dari Presiden kepada DPR, sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, namun belum dapat mencerminkan amanat dari Pasal 22A UUD 1945, yang mengatur tentang tata cara pembentukan undang-undang. Pasal 22A UUD 1945 dengan tegas menyatakan bahwa “ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang”. Hal ini mengandung arti bahwa tata cara pembentukan undang-undang harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Frase “diatur dengan” dalam Pasal 22A UUD 1945 tersebut dalam teknik perundang-undangan bermakna diatur dalam undang-undang tersendiri, tidak digabung

⁷³ Lihat Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, RajaGrafindo Persada, 2010, Jakarta, hal. 210.

dalam satu undang-undang bersamaan dengan pengaturan-pengaturan lainnya.

UU P3 bukan hanya mengatur tentang pembentukan undang-undang, akan tetapi mengatur pembentukan hampir semua jenis peraturan perundang-undangan, seperti UUD, UU, Perpu, PP, PerPres, Perda, dan peraturan perundangan lainnya. Sehingga pengaturan tentang Pembentukan Undang-undang dalam UU P3 tersebut belum diatur secara tuntas; demikian juga dengan tata cara pembentukan undang-undang di masing-masing lembaga yang memiliki kewenangan pembentukan undang-undang yakni Presiden, DPR dan DPD (RUU tertentu), belum diatur secara tuntas.

Proses pembentukan undang-undang yang ada saat ini masih termuat dalam beberapa undang-undang, yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; selain itu, ketentuan yang mengatur lebih lanjut tentang pembentukan undang-undang terdapat dalam Perpres Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, Peraturan DPD RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.

Berdasarkan alasan tersebut di atas, maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang saat ini menjadi acuan dalam pembentukan undang-undang dinilai tidak sesuai dengan amanat UUD 1945 yang secara tegas telah mengamanatkan bahwa tata cara pembentukan undang-undang seharusnya diatur dengan undang-undang tersendiri.

Selanjutnya karena undang-undang sebagai produk politik tentunya memuat berbagai macam kepentingan, oleh karenanya perlu diatur khusus secara sistematis dan komprehensif guna dapat menampung berbagai bentuk aspirasi berdasarkan kepentingan dan kewenangan lembaga yang memiliki hak untuk mengajukan, membahas, dan/atau membentuk undang-undang. Hal ini sejalan dengan amanat Pasal 22A UUD Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

D. Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru Yang Akan Diatur Dalam Undang-Undang

Berangkat dari semua permasalahan yang ada, maka implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam RUU tentang Pembentukan Undang-Undang antara lain adalah sebagai berikut:

1. Penegakan Konstitusi dan Penyatuan Pengaturan.

Menurut Carl Schmitt, konstitusi merupakan keputusan politik (*eine Gesamtentscheidung über Art und Form einer politischen Einheit*) yang disepakati oleh suatu bangsa. Dengan demikian, jika Pancasila sebagai dasar negara dan cita hukum telah menjadi keputusan politik, maka Pancasila berfungsi sebagai pedoman dan sekaligus sebagai tolak ukur dalam mencapai tujuan-tujuan bangsa dan rakyat Indonesia yang dirumuskan lebih lanjut dalam berbagai jenis peraturan perundang-undangan. Demikian juga dengan UUD 1945, jika dianggap telah menjadi hukum dasar Negara Republik Indonesia, maka segala ketentuan yang berada di bawahnya harus tunduk pada hukum dasar tersebut.

Dalam membentuk undang-undang, para pembuatnya harus konsisten dengan merujuk kepada Undang-Undang Dasar, karena pada dasarnya undang-undang adalah merupakan aturan pelaksana atau pengaturan lebih lanjut dari Undang-Undang Dasar, sehingga keberadaannya tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang Dasar tersebut.

Dalam konteks ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang saat ini menjadi acuan dalam pembentukan undang-undang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan amanat UUD 1945 yang secara tegas telah mengamanatkan bahwa tata cara pembentukan undang-undang seharusnya diatur dengan undang-undang tersendiri. Oleh karena itu, harus dilakukan perubahan secara total dengan membentuk undang-undang baru yaitu Undang-Undang Tentang Pembentukan Undang-Undang.

Dengan pembentukan RUU tentang Pembentukan Undang-Undang, yang secara khusus akan mengatur tentang tata cara pembentukan undang-undang, maka kita akan dapat melaksanakan ketentuan Pasal 22A UUD 1945 yang mengharuskan untuk mengatur tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Selain itu dengan adanya RUU Pembentukan Undang-undang akan dapat dilakukan penyatuan pengaturan mengenai pembentukan undang-undang ke dalam satu undang-undang tersendiri untuk menghindari perbedaan pengaturan apabila diatur dalam berbagai macam peraturan seperti yang terjadi saat ini, dimana pengaturan tentang pembentukan undang-undang tersebar di berbagai tempat, seperti Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; Perpres Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib, Peraturan DPD RI Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.

2. Memperjelas Kewenangan DPD dalam Membahas RUU.

Kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama”.

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

Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22D UUD 1945 adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999, sedangkan Pasal 22D disahkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001.

Penggunaan frasa “ikut membahas” dalam Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945 harus dimaknai bahwa DPD ikut membahas RUU yang berkaitan

dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, bersama DPR dan Presiden. Dengan demikian, pembahasan RUU harus melibatkan DPD sejak memulai pembahasan pada Tingkat I oleh komisi atau panitia khusus DPR, yaitu sejak menyampaikan pengantar musyawarah, mengajukan, dan membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM) serta menyampaikan pendapat mini sebagai tahap akhir dalam pembahasan di Tingkat I.

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

Keikutsertaan DPD dalam membahas RUU tertentu sesuai kewenangannya sampai dengan tingkat terakhir kecuali tahap persetujuan atau pengambilan keputusan adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Kewenangan konstitusional yang diberikan kepada DPD dalam membahas RUU tertentu sebagaimana diuraikan di atas harus dimanfaatkan semaksimal mungkin dalam rangka memberikan kesempatan kepada aspirasi daerah dalam tataran pengambilan kebijakan di tingkat nasional. Karena jika berbicara efektifitas maka harus dikembalikan kepada makna dasar pembentukan DPD yaitu memberikan kesempatan kepada aspirasi daerah dalam tataran pengambilan kebijakan di tingkat nasional. Apabila belum terakomodasi dalam proses politik di DPR, pertanyaannya diletakkan dimana aspirasi daerah itu, pada kondisi pasca reformasi yang menjunjung demokrasi dan desentralisasi.

Pada umumnya disepakati bahwa keberadaan kamar kedua dalam parlemen secara prinsip ingin mengaokomodasi dua alasan penting yaitu: Pertama, untuk membangun sebuah mekanisme pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) serta untuk pembahasan sekali lagi (*second review*) dalam bidang legislatif. Kedua, untuk membentuk perwakilan yang menampung kepentingan tertentu yang biasanya tidak cukup terwakili oleh majelis pertama atau memperkuat mekanisme perwakilan dengan beragam pemilih. Dalam konteks legislasi, urgensi yang pertama mengandung makna bahwa setiap produk legislatif harus dikeluarkan setelah terlebih dahulu melalui sebuah mekanisme yang cermat, teliti dan tidak tergesa-gesa. Kamar kedua berperan sebagai tempat pembahasan tambahan dan kontrol (*checks and balances*) untuk memastikan kualitas produk parlemen. Pembahasan tambahan (*second review*) dan saling kontrol (*check and balances*) dalam setiap produk legislasi parlemen sangat penting karena hasil legislasi parlemen bersifat umum, abstrak dan terus menerus (*dauerhaftig*) yaitu mengikat rakyat secara keseluruhan, mengikat perilaku secara luas dan berlaku terus menerus. Dengan demikian, dampak dari suatu putusan parlemen sangat besar. Apalagi bagi rakyat tidak ada pilihan kecuali melaksanakan putusan parlemen tersebut. Ketidak mengertian rakyat terhadap produk yang dibuat legislatif tidak membuat rakyat dapat terbebas untuk melaksanakannya.

Urgensi yang kedua bermakna bahwa setiap pengambilan keputusan legislasi harus memiliki mekanisme penyerapan aspirasi yang memadai. Keberadaan perwakilan daerah (*regional representation*) membawa pesan bahwa kepentingan daerah harus menjadi pertimbangan signifikan dalam pengambilan keputusan di tingkat pusat. Oleh karena itu mekanisme

komunikasi dan penyerapan aspirasi parlemen terhadap kepentingan daerah seharusnya menjadi lebih kuat dengan keberadaan DPD sebagai kamar kedua yang mewakili daerah.

Jika kedua urgensi kamar kedua, seperti disebut di atas, efektif dapat berlaku dalam parlemen Indonesia saat ini maka konsekuensi keberadaan DPD seharusnya berdampak pada meningkatnya kualitas hasil proses legislasi dan semakin terakomodasinya kepentingan daerah dalam setiap produk legislasi di tingkat pusat.

Selain itu dengan dibentuknya RUU Pembentukan Undang-undang dapat dimanfaatkan untuk lebih menjabarkan terbatasnya ketentuan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur peran DPD dalam tiap tahapan pembentukan undang-undang. Sebagai contoh ketentuan Pasal 48 ayat (1), yang menyatakan: “Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada Presiden dan harus disertai Naskah Akademik”. Atas ketentuan Pasal 48 ayat (1) tersebut tidak diatur bagaimana penyusunan RUU dilakukan oleh Internal DPD.

3. Keterlibatan DPD Dalam Pembahasan Prolegnas

Dalam hal keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD yang selama ini tidak melibatkan DPD dalam keseluruhan proses pembahasan Prolegnas, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa UU P3 yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas adalah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945.

Keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas 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 Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 92/PUU-X/2012, telah terbentuk mekanisme baru dalam penyusunan Prolegnas yaitu dilakukan bersama tiga lembaga yaitu DPR, Presiden, dan DPD (tripartit). Dalam mekanisme ini, pembahasan Prolegnas di internal DPR diselesaikan terlebih dahulu oleh fraksi-fraksi dan komisi DPR.

BAB III
EVALUASI DAN ANALISIS
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam BAB III ini akan dibahas mengenai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan RUU tentang Pembentukan Undang-Undang. Dengan berdasar pada UUD NRI 1945, evaluasi dan analisis akan berkaitan dengan kajian mengenai kelembagaan pembentuk Undang-Undang, materi muatan atau substansi undang-undangan, dan proses pembentukan undang-undangan

A. UNDANG-UNDANG DASAR NRI 1945

1. Kelembagaan Pembentuk Undang-Undang

Dengan model sistem unikameral, UUD 1945 mengatur bahwa undang-undang dibentuk oleh Presiden dan DPR. Dengan model kekuasaan pembentukan undang-undang pada presiden, maka DPR pada masa tersebut merasa perlu untuk diberikan penguatan melalui perubahan UUD 1945.

Perubahan ketentuan tentang DPR dalam Bab VII UUD 1945 disahkan pada Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua sedangkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945, ketentuan yang diubah terkait dengan DPR adalah meliputi mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya sebagaimana diatur dalam Pasal 7B. Selain itu juga perubahan Pasal 11 mengenai kekuasaan menyatakan perang dan membuat perjanjian yang harus dilakukan dengan persetujuan DPR.⁷⁴ Selain itu, pada Perubahan Ketiga yang terkait dengan DPR adalah mengenai pemilihan umum yang terdapat pada Bab VIIB, Hal Keuangan pada Bab VIII, Badan Pemeriksa Keuangan pada Bab VIIIA, mekanisme pemilihan hakim agung pada Pasal 24A Ayat (3), serta pengusulan hakim konstitusi pada Pasal 24C Ayat (3).⁷⁵

⁷⁴ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku III Jilid 2, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, hlm. 453.

⁷⁵*Loc.cit*

Rangkaian perdebatan anggota MPR pada saat proses perubahan menunjukkan dengan jelas bahwa perubahan UUD ini dilakukan dalam rangka penataan kembali lembaga-lembaga negara antara lain dengan prinsip *check and balances* termasuk melahirkan lembaga negara serta pemisahan kekuasaan yang lebih jelas. Diantara lembaga negara yang mengalami penataan kembali tersebut adalah berkenaan dengan lembaga permusyawaratan dan perwakilan.⁷⁶

Kala itu dipandang perlu upaya meningkatkan peran dan kualitas kinerja lembaga penyalur aspirasi rakyat (Andi Matalatta, F-PG).⁷⁷ Hal senada juga diusulkan untuk membatasi kekuasaan eksekutif (Valina Singka Subekti, F-UG dan Khofifah Indar Parawansa, F-KB).⁷⁸ Juga mengemukakan usulan untuk meningkatkan wewenang lembaga tinggi negara dan pemisahan yang jelas antara eksekutif, yudikatif, dan legislatif (Patrialis Akbar, Fraksi Reformasi).⁷⁹

Yang paling banyak dibahas adalah kewenangan DPR terkait fungsi legislasi. Beberapa usulan yang muncul terkait fungsi legislasi tersebut antara lain DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan presiden (Valina Singka Subekti, F-UG), membentuk undang-undang sebagai tugas dan wewenang DPR (Gregorius Seto Harianto, F-PDKB), proporsionalitas antara pemerintah dengan DPR, sehingga RUU harus mendapat persetujuan kedua lembaga tersebut (Khofifah Indar Parawansa, F-KB).

Setelah perubahan UUD 1945, DPR mendapat penegasan lebih yang lebih rinci, fungsinya sebagai lembaga legislatif, baik di bidang legislasi, anggaran, dan fungsi pengawasan (asal 20A Ayat (1))⁸⁰.

Adapun rumusan pasal hasil perubahan kedua UUD 1945 mengenai DPR diuraikan dalam tabel berikut:⁸¹

Sebelum Perubahan	Setelah Perubahan
Pasal 19	Pasal 19
(1) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang.	(1) Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.
(2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya	(2) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.

⁷⁶*Ibid.* Hlm. 786

⁷⁷*Ibid.* Hlm. 457

⁷⁸*Loc.cit*

⁷⁹ *Ibid.* Hlm. 459

⁸⁰ *Ibid.* Hlm. 785

⁸¹ *Ibid.* Hlm. 617

<p>sekali dalam setahun.</p>	<p>(3) Dewan Perwakilan rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.</p>
<p style="text-align: center;">Pasal 20</p> <p>(1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.</p> <p>(2) Jika suatu rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.</p>	<p style="text-align: center;">Pasal 20</p> <p>(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.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 20A</p> <p>(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.</p> <p>(2) 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.</p> <p>(3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.</p> <p>(4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang.</p> <p style="text-align: center;">Pasal 22A</p> <p>Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.</p>

	<p>Pasal 22B</p> <p>Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat- syarat dan tata caranya diatur dalam undang- undang.</p>
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

DPD sebagai lembaga baru hasil perubahan UUD 1945 sudah mengemuka usulannya melalui perubahan Pertama UUD 1945 pada tahun 1999 yang dikaitkan dengan keberadaan Utusan Daerah sebagai salah satu unsur dalam susunan keanggotaan MPR. Namun, masuknya ketentuan DPD dalam UUD 1945 baru dapat diputuskan pada Perubahan Ketiga UUD 1945.⁸²

Pembahasan mengenai DPD dalam Perubahan Pertama UUD 1945 mulai mengemuka pada saat pembahasan mengenai susunan dan kedudukan MPR (Pasal 2) serta pembahasan mengenai lembaga perwakilan pada Bab VII. DPD dalam hal ini merupakan perkembangan dari Utusan Daerah.⁸³

Istilah yang pertama muncul adalah Dewan Daerah, sebagaimana disampaikan oleh Asnawi Latief (F-PDU). Gregorius Seto Harianto (F-PDKB) kemudian menambahkan perlunya penguatan Utusan Daerah tersebut, dengan istilah Dewan Utusan Daerah. Penguatan Utusan Daerah ini juga didukung oleh Valina Singka Subekti (F-UG), yang lebih melihat pada kemungkinan penerapan sistem dua kamar dalam MPR, sehingga nantinya Utusan Daerah betul-betul bisa mewakili aspirasi daerahnya.⁸⁴ Berbeda dengan usulan dari Hendi Tjaswadi (F-TNI/Polri), mengusulkan agar itusan daerah dihapuskan karena perwakilan daerah sudah diwakili oleh anggota yang dipilih mewakili rakyat, yaitu DPR. Hamdan Zoelva (F-PBB) mengusulkan nama Dewan Daerah untuk menggantikan Utusan Daerah.

Dalam pembahsannya, beberapa fraksi mengusulkan untuk memberi kewenangan-kewenangan dan pengaturan DPD, antara lain dipilih langsung dalam pemilu, dilibatkan dalam pembahasan APBN, menerima atau menolak RUU yang telah disetujui DPR.

Terkait dengan keterlibatan DPD dalam proses merancang undang-undang, paling banyak menimbulkan perdebatan. Alasan yang mengemuka ialah

⁸² Ibid. Hlm. 619

⁸³ Loc.cit

⁸⁴ Ibid. Hlm. 620

sejauh mana DPD dapat mengikuti pembahasan, dan seberapa banyak RUU yang dapat diterima atau ditolak oleh DPD. Hal ini diusulkan oleh Hamdan Zoelva⁸⁵, agar DPD diberi kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang, yang telah disetujui oleh DPR yang berkaitan dengan hubungan luar negeri, moneter, pajak, perimbangan keuangan, pengelolaan sumber daya alam, agama, peradilan, serta otonomi daerah disampaikan kepada Dewan Utusan Daerah paling lama dalam 30 hari, dan apabila RUU tersebut ditolak oleh Dewan Utusan daerah, maka RUU itu gugur dan tidak dapat diajukan lagi dalam masa persidangan itu, dan apabila diterima, maka RUU segera disampaikan ke Presiden.

Lembaga MPR sebagai lembaga permusyawaratan tetap terdiri dari anggota DPR, tetapi tidak lagi ditambah dengan utusan daerah atau golongan, melainkan digantikan dengan anggota DPD. Kemudian tidak ada lagi dalam lembaga negara tersebut (MPR, DPR, DPD) yang ditempatkan sebagai lembaga negara tertinggi (*Oie Gezamte Staatsgewalt liergi allein der Majelis*).⁸⁶

Pembentukan DPD merupakan peningkatan dari Utusan Daerah sebagai anggota tambahan dalam MPR, seperti yang diatur dalam ketentuan sebelumnya. Sebagai peningkatan Utusan Daerah yang tadinya tidak terikat dalam satu lembaga negara dan hanya berupa Fraksi Utusan Daerah di MPR, ditingkatkan menjadi lembaga dengan wewenang terbatas di bidang legislatif (Pasal 22D), budgeting, dan pengawasan.⁸⁷

Adapun hasil rumusan ketentuan mengenai DPD hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 yaitu:⁸⁸

BAB VII

DEWAN PERWAKILAN DAERAH

Pasal 22C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

⁸⁵ Ibid. Hlm. 644

⁸⁶ Ibid. Hlm. 786

⁸⁷ Ibid. Hlm. 788

⁸⁸ Ibid. Hlm. 783

- (4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan undang-undang.

Pasal 22D

- (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, 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.

2. Materi Muatan Undang-Undang

UUD NRI 1945 tidak memberikan perintah yang khusus mengenai materi muatan yang harus ada dalam Undang-Undang. Secara normatif, terdapat materi muatan yang langsung diperintahkan oleh UUD NRI 1945 misalnya seperti yang terdapat dalam pasal **Pasal 22A yang mengatur bahwa** Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. **Pasal 22B juga memberikan perintah langsung untuk melakukan pengaturan melalui UU yaitu bahwa** Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

Dalam pengaturan Pasal 22D mengenai DPD juga misalnya disebutkan bahwa 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, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

3. Prosedur Pembentukan Undang-Undang

UUD NRI 1945 tidak memberikan perintah untuk mengatur mengenai tata cara pembentukan Undang-Undang agar diatur dalam undang-undang. Hal ini jelas diatur dalam Pasal 22A yang mengatur bahwa Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.

Perintah Pasal 22A memberikan legalitas untuk membentuk UU tentang Pembentukan Undang-Undang.

B. UNDANG-UNDANG

1. UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1.1 Kelembagaan Pembentuk Undang-Undang

NO	UNDANG-UNDANG P3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
	Pasal 18	
1.	(1) Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16, penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:	
2.	a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;	
3.	b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;	
4.	c. perintah Undang-Undang lainnya;	
5.	d. sistem perencanaan pembangunan nasional;	
6.	e. rencana pembangunan jangka panjang nasional;	
7.	f. rencana pembangunan jangka menengah;	
8.	g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan	g. bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

		Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, dan rencana strategis DPD ”
9.	g. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.	
	Pasal 20	
10.	(1) Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “ <i>penyusunan Program Legislasi Nasional</i> dilaksanakan oleh DPR, DPD , dan Pemerintah”;
11.	(2) Prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.	
12.	(3) Penyusunan dan penetapan Prolegnas jangka menengah dilakukan pada awal masa keanggotaan DPR sebagai Prolegnas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.	
13.	(4) Prolegnas jangka menengah dapat dievaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan.	
14.	(5) Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.	
	Pasal 21	
15.	(1) Penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik

	melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.	Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “ <i>penyusunan Program Legislasi Nasional</i> dilaksanakan oleh DPR, DPD , dan Pemerintah”;
16.	(2) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.	
17.	(3) Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD.	Sepanjang kata “ DPD ”, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat
18.	(4) Penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.	
19.	(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada aya (1), ayat (2), dan ayat (3) diatur dengan Peraturan DPR.	
20.	(6) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diatur dengan Peraturan Presiden.	
21.	Pasal 22	
22.	(1) Hasil penyusunan Prolegnas antara DPR dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1) disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “ <i>hasil penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (1)</i> ”

		<i>disepakati menjadi Prolegnas dan ditetapkan dalam RapatParipurna DPR”;</i>
23.	(2) Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat ditetapkan dengan Keputusan DPR.	
	Pasal 23	
24.	(1) Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:	
25.	a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;	
26.	b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;	
27.	c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;	
28.	b. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan	
29.	c. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.	
30.	(2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:	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:
31.	a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan	
32.	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.	
--	-------------------------------	--

NO	UNDANG-UNDANG P3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
	Pasal 43	
1.	(1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, DPD , atau Presiden”;
2.	(2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD.	Tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat
3.	(3) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik.	
4.	(4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:	
5.	a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;	
6.	b) penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau	
7.	c) pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.	
8.	(5) Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur	
	Pasal 45	
9.	(1) Rancangan Undang-Undang, baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta Rancangan Undang-Undang yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan	Sepanjang frasa “... kepada DPR ”, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat

	Prolegnas.	
10.	(2) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan:	
11.	a) otonomi daerah;	
12.	b) hubungan pusat dan daerah;	
13.	c) pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah;	
14.	d) pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; dan	
15.	e) perimbangan keuangan pusat dan daerah.	
	Pasal 46	
16.	(1) Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD.	sepanjang frasa “... atau DPD ”; tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat
17.	(2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi.	
18.	(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan DPR.	
	Pasal 48	
19.	(1) Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan kepada

		Presiden dan harus disertai Naskah Akademik”;
20.	(2) Usul Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.	Tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat
21.	(3) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan Undang-Undang untuk membahas usul Rancangan Undang-Undang.	Tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat
22.	(4) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.	Tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat

1.2 Materi Muatan

Melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 1 angka 13, Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.

Kemudian di dalam Pasal 7 ayat (1) UU tersebut menyatakan bahwa, 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.

Penjelasan lebih lanjut mengenai hal tersebut terdapat pada Pasal 7 ayat (2) yang menyatakan :

“Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.”

Selanjutnya, Pasal 10 ayat (1) mengatur mengenai Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang harus berisi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat

1.3 Tata Cara Pembentukan Undang-Undang

NO	UNDANG-UNDANG P3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
	Pasal 49	
1.	(1) Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, <i>“Rancangan Undang-Undang dari DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah,</i>

NO	UNDANG-UNDANG P3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
		<i>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”;</i>
2.	(2) Presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas Rancangan Undang-Undang bersama DPR dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima.	
3.	(3) Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mengoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.	
4.		
	Pasal 50	
5.	(1) Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, <i>“Rancangan Undang-Undang dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dandaerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan</i>

NO	UNDANG-UNDANG P3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
		<i>daerah</i> ";
6.	(2) Surat Presiden sebagaimana dimaksud pada ayat memuat penunjukan menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama DPR.	
7.	(3) DPR mulai membahas Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat Presiden diterima.	
8.	(4) Untuk keperluan pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah Rancangan Undang-Undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan.	
	Pasal 65	
9.	(3) Keikutsertaan DPD dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan hanya pada pembicaraan tingkat I.	Tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat
	Pasal 68	
10.	(1) Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:	
11.	a. pengantar musyawarah;	
12.	b. pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan	
13.	c. penyampaian pendapat mini	
14.	(2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak

NO	UNDANG-UNDANG P3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
		dimaknai, “ <i>Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:</i>
15.	a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;	<i>a. DPR memberikan penjelasan dan presiden menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;</i>
16.	b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR;	<i>b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPR;</i>
17.	c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden; atau	<i>c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden</i>
18.	d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden.	<i>d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan jika Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari Presiden;</i>
19.		<i>e. DPD memberikan</i>

NO	UNDANG-UNDANG P3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
		<p><i>penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan jika rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) berasal dari DPD</i>;</p>
20.	<p>(3) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</p>	<p>Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</p>
21.	<p>a. Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR; atau</p>	<p>a. Presiden dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPR;</p>
22.	<p>a. DPR jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2).</p>	<p>b. DPR dan DPD jika Rancangan Undang-Undang berasal dari Presiden;</p>

NO	UNDANG-UNDANG P3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
23.		<p>c. DPR dan Presiden jika Rancangan Undang-Undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD”;</p>
24.	<p>(4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir pembicaraan tingkat I oleh:</p>	
25.	<p>a. fraksi;</p>	
26.	<p>b. DPD, jika Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2); dan</p>	
27.	<p>c. Presiden.</p>	
28.	<p>(5) Dalam hal DPD tidak menyampaikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d dan/atau tidak menyampaikan pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, pembicaraan tingkat I tetap dilaksanakan.</p>	
29.	<p>(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.</p>	

NO	UNDANG-UNDANG P3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
	Pasal 70	
30.	(1) Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR dan Presiden.	Bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Rancangan Undang-Undang dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPR, Presiden, dan oleh DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah ”;
31.	(2) Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR dan Presiden.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPR, Presiden, dan DPD dalam hal Rancangan Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan

NO	UNDANG-UNDANG P3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
		<i>keuangan pusat dan daerah”;</i>
32.	(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan DPR.	
	Pasal 71	
33.	(1) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme yang sama dengan pembahasan Rancangan Undang-Undang.	
34.	(2) Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dilaksanakan melalui mekanisme khusus yang dikecualikan dari mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang.	
35.	(3) Ketentuan mengenai mekanisme khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, ”Ketentuan mengenai mekanisme khusussebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan dengan tata cara sebagai berikut:
36.	a. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR atau Presiden;	a. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diajukan oleh DPR, Presiden, atau DPD dalam hal Rancangan

NO	UNDANG-UNDANG P3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
		<p>Undang-Undang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”;</p>
37.	<p>b. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan</p>	<p><i>b. Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf a diajukan pada saat Rapat Paripurna DPR tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden; dan</i></p>
38.	<p>c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.</p>	<p><i>c. Pengambilan keputusan persetujuan terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan sebagaimana dimaksud dalam huruf b dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPR yang sama dengan rapat paripurna penetapan tidak memberikan persetujuan atas Peraturan Pemerintah</i></p>

NO	UNDANG-UNDANG P3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
		<i>Pengganti Undang-Undang tersebut.”</i>

2. UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3

2.1 Kelembagaan Pembentuk Undang-Undang

No	UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3	Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014
1.	Pasal 71 huruf c menyatakan, DPR membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh 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 mengikut sertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;	Pasal 71 huruf c UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “mambahas rancangan undang-undang yarancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, <i>“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</i>

		<i>keuangan pusat dan daerah, dengan mengikut sertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden”.</i>
2	Pasal 166 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 menyatakan, rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.	Pasal 166 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “ <i>Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden”.</i>

No	UNDANG-UNDANG MD3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
	Pasal 102	
1.	(1) Badan Legislasi bertugas:	
2.	a. menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 1 (satu) masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan	a. Sepanjang frasa “ dengan mempertimbangkan masukan dari DPD ”; bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

No	UNDANG-UNDANG MD3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
	masukannya dari DPD.	
3.	b. mengkoordinasi penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan Pemerintah;	Seluruh ketentuan yang mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD dalam kedua Undang-Undang, 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. (Putusan MK Hlm.250)
4.	c. menyiapkan rancangan undang-undang usul DPR berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;	
5.	d. melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;	d. Sepanjang frasa "... atau DPD "; bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.
6.	d. memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam	e. Sepanjang frasa "... atau DPD "; bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

No	UNDANG-UNDANG MD3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
	program legislasi nasional;	
7.	f. melakukan pembahasan, pengubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Badan Musyawarah;	
8.	g. mengikuti perkembangan dan melakukan, evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/atau panitia khusus;	
9.	h. memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas rancangan undang-undang usul DPD yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah; dan	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara republik indonesia Tahun 1945
10.	i. membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa.	

No	UNDANG-UNDANG MD3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
	Pasal 146	
1.	(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.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, " <i>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</i> ".
2.	(2) Penyebarluasan rancangan	

	undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal DPD.	
	Pasal 147	
3.	(1) Pimpinan DPR setelah menerima rancangan undang-undang dari DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 146 ayat (1) memberitahukan adanya usul rancangan undang-undang tersebut kepada anggota DPR dan membagikannya kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna.	Tidak mempunyai hukum yang mengikat
4.	(2) DPR memutuskan usul rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam rapat paripurna berikutnya, berupa: a. persetujuan; b. persetujuan dengan perubahan; atau c. penolakan.	
5.	(3) Dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan terhadap usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR.	
6.	(4) Dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan dengan perubahan terhadap usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, rancangan undang-undang tersebut menjadi rancangan undang-undang usul dari DPR dan untuk selanjutnya DPR menugaskan penyempurnaan rancangan undang-undang tersebut kepada komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia	

	khusus.	
7.	(5) Dalam hal rapat paripurna memutuskan menolak usul rancangan undang-undang yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf c, pimpinan DPR menyampaikan keputusan mengenai penolakan tersebut kepada pimpinan DPD.	
8.	(6) Pimpinan DPR menyampaikan rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau rancangan undang-undang yang telah disempurnakan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) kepada Presiden dan Pimpinan DPD, dengan permintaan kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang serta kepada DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang akan membahas rancangan undang-undang tersebut.	
9.	(7) Apabila dalam waktu 60 (enam puluh) hari DPD belum menunjuk alat kelengkapan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (6), pembahasan rancangan undang-undang tetap dilaksanakan.	

2.2 Materi Muatan Undang-Undang

No	UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3	Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014
1.	Pasal 71 huruf c menyatakan, DPR membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah,	Pasal 71 huruf c UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum

<p>pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikut sertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden;</p>	<p>mengikat sepanjang tidak dimaknai, “mambahas rancangan undang-undang yarancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, “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 mengikut sertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden”.</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2	Pasal 166 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 menyatakan, rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR.	Pasal 166 ayat (2) UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, <i>“Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan Presiden”</i> .
---	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2.3 Tata Cara Pembentukan Undang-Undang

No	UNDANG-UNDANG MD3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
	Pasal 143	
1.	(1) Usul rancangan undang-undang dapat diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi.	
2.	(2) Usul rancangan undang-undang disampaikan secara tertulis oleh anggota DPR, pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, atau pimpinan Badan Legislasi kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul.	
3.	(3) Usul rancangan undang-undang disampaikan secara tertulis oleh anggota DPR, pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, atau pimpinan Badan Legislasi	

No	UNDANG-UNDANG MD3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
	kepada pimpinan DPR disertai daftar nama dan tanda tangan pengusul.	
4.	a) persetujuan;	
5.	b) persetujuan dengan perubahan; atau	
6.	c) penolakan.	
7.	(4) Dalam hal persetujuan dengan perubahan, DPR menugasi komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus untuk menyempurnakan rancangan undang-undang tersebut	
8.	(5) Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, <i>“Rancangan Undang-Undang yang telah disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden dan kepada pimpinan DPD untuk Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”</i> ;
	Pasal 144	
9.	Rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik

No	UNDANG-UNDANG MD3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
	kepada pimpinan DPR.	Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, <i>“Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden diajukan dengan surat Presiden kepada pimpinan DPR dan kepada pimpinan DPD untuk Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”</i> .
	Pasal 148	
10.	Tindak lanjut pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan.	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, <i>“Tindak lanjut pembahasan rancangan undang-undang yang berasal dari DPR, DPD, atau presiden dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan”</i> ;
	Pasal 150	
11.	(1) Pembicaraan Tingkat I dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:	
12.	a. pengantar musyawarah;	
13.	b. pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan	

No	UNDANG-UNDANG MD3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
14.	c. penyampaian pendapat mini.	
15.	(2) Dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a:	
16.	a. DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR;	
17.	b. DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf e berasal dari DPR;	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “DPD memberikan penjelasan serta Presiden dan DPR menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD ”;
18.	c. Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden; atau	
19.	d. Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf e berasal dari Presiden.	
20.	(3) Daftar inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:	Bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Daftar

No	UNDANG-UNDANG MD3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
		<i>inventarisasi masalah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b diajukan oleh:</i>
21.	a. Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR.	a. <i>Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR.</i>
22.	b. DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden.	b. <i>DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden.</i>
23.		d. <i>DPD mengajukan Daftar Inventarisasi Masalah atas rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah</i> ”;
24.	(4) Penyampaian pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c disampaikan pada akhir Pembicaraan Tingkat I oleh:	
25.	a. fraksi;	
26.	d. DPD, apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf e;	

No	UNDANG-UNDANG MD3	PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
	dan	
27.	e. Presiden	
28.	(5) Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b dan huruf d, dan/atau pendapat mini sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf b, Pembicaraan Tingkat I tetap dilaksanakan.	
29.	(6) Dalam Pembicaraan Tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain apabila materi rancangan undang-undang berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.	

3. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

Di dalam Pasal 9 sampai 14 UU 24/2000 diatur bahwasannya pengesahan perjanjian internasional oleh Pemerintah Republik Indonesia dilakukan sepanjang dipersyaratkan oleh perjanjian internasional tersebut. Pengesahan suatu perjanjian internasional dilakukan berdasarkan ketetapan yang disepakati oleh para pihak. Perjanjian internasional yang memerlukan pengesahan akan mulai berlaku setelah terpenuhinya prosedur pengesahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 24/2000.

Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan Undang-Undang atau Peraturan Presiden. Pengesahan dengan Undang-Undang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Pengesahan dengan Peraturan Presiden selanjutnya diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan Undang-Undang apabila berkenaan dengan:

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;
- c. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;

- e. pembentukan kaidah hukum baru; dan
- f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

Pengesahan perjanjian internasional melalui Undang-Undang dilakukan berdasarkan materi perjanjian dan bukan berdasarkan bentuk dan nama (*nomenclature*) perjanjian. Klasifikasi menurut materi perjanjian dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dan keseragaman atas bentuk pengesahan perjanjian internasional dengan Undang-Undang. Mekanisme dan prosedur pinjaman dan/atau hibah luar negeri beserta persetujuannya oleh Dewan Perwakilan Rakyat akan diatur dengan Undang-Undang tersendiri.

Setiap Undang-Undang tentang pengesahan perjanjian internasional ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Penempatan peraturan perundang-undangan pengesahan suatu perjanjian internasional di dalam lembaran negara dimaksudkan agar setiap orang dapat mengetahui perjanjian yang dibuat pemerintah dan mengikat seluruh warga negara Indonesia.

C. POKOK-POKOK PENGATURAN MENURUT PUTUSAN MK

Dalam perspektif normatif, konstitusi telah menetapkan kedudukan DPD setara dengan DPR. Kedudukan DPD ini ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 92/PUU-X/2012. Namun kewenangan DPD tersebut selalu “dipangkas” melalui UU MD3 dan UU P3. Bahkan UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3), tidak secara penuh mencantumkan ketentuan-ketentuan yang telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 92/PUU-X/2012. Fakta tersebut merupakan upaya inskonstitusional untuk memangkas kewenangan DPD di bidang legislasi yang dijamin oleh konstitusi.

Bersandar pada berbagai perspektif diatas, putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 telah mengubah paradigma penyusunan legislasi di Indonesia. Perubahan tersebut harus diikuti dengan adanya perubahan atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan mendasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 92/PUU-X/2012.

Perubahan ini harus dilakukan karena Mahkamah Konstitusi merupakan negative legislator yang berarti putusan MK tidak serta merta membentuk suatu norma baru yang operasional. Hal ini mengakibatkan

urgensi yang sangat besar untuk melakukan perubahan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan untuk memenuhi kewajiban konstitusional tersebut.

Pasca Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan uji materi atas UU MD3 dan UU P3 serta memulihkan kewenangan DPD RI untuk bisa mengikuti pembahasan prolegnas, masalah keuangan dan fungsi legislasi terbatas yang diberikan kepada DPD dalam arti hanya mengenai UU yang berkaitan dengan otonomi daerah dan seterusnya, serta ikut membahas RUU dimaksud, baik yang diajukan oleh DPD, DPR, atau Presiden, maka DPD seharusnya bisa berperan sepenuhnya dalam pembahasan, baik dalam mengajukan maupun dalam ikut membahas RUU tertentu yang diajukan oleh DPD, DPR, dan Presiden yang diatur hanya dalam UU P3. Adapun untuk ikut memutuskan atas suatu RUU tertentu dimaksud, nampaknya tergantung kepada pembuat UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yaitu bagaimana untuk mengaturnya dan supaya hanya diatur dalam satu UU sebagaimana yang diperintahkan dalam Pasal 22A UUD 1945.

Berdasarkan pokok-pokok Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 92/PUU-X/2012, RUU tentang Pembentukan UU mengisyaratkan agar beberapa pokok pengaturan dapat diadopsi dalam RUU tentang Pembentukan Undang-Undang. Beberapa pokok

1. Penguatan Kewenangan Legislasi DPD RI

Kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22 D ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "***Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama***".

Berdasarkan ketentuan tersebut, DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam pembentukan 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. Kewenangan mengajukan RUU ini juga terkait dengan kewenangan penyusunan RUU yang harus berada pada level yang sama dengan DPR.

2. Keterlibatan DPD Dalam Penetapan dan Pembahasan Prolegnas

Dalam hal keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas yang berkaitan dengan tugas dan wewenang DPD yang selama ini tidak melibatkan DPD dalam keseluruhan proses pembahasan Prolegnas, MK menilai bahwa UU P3 yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas adalah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945.

Keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas 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.

RUU PUU dengan demikian harus menjamin mekanisme baru dalam penyusunan Prolegnas yaitu dilakukan bersama tiga lembaga yaitu DPR, Presiden, dan DPD (tripartit). Dalam mekanisme ini, pembahasan Prolegnas di internal DPR diselesaikan terlebih dahulu oleh fraksi-fraksi dan komisi DPR.

3. Mekanisme Tripartit Pembahasan RUU

Penggunaan frasa “ikutmembahas” dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 telah menentukan secara tegas bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Penggunaan frasa “ikut membahas” adalah wajar karena Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 disahkan pada Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999, sedangkan Pasal 22D UUD 1945 disahkan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001. Hal itu berarti bahwa, “ikut membahas” harus dimaknai DPD ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan

daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, bersama DPR dan Presiden.

Dengan demikian, RUU tentang Pembentukan Undang-Undang harus menjamin bahwa 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. Pembahasan RUU dari DPD dengan demikian 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.

4. Keterlibatan DPD dalam Penyebarluasan

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai sejak perencanaan sampai penyebarluasan. Sebagai bagian dari kewenangan legislasi, maka keterlibatan DPD dalam penyebarluasan baik Prolegnas, RUU, dan UU harus dijamin dalam RUU PUU.

D. POKOK-POKOK PENGATURAN RUU PUU

2. Kelembagaan

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) telah mengantarkan Indonesia kepada sebuah sistem

ketatanegaraan yang baru. Model pembentukan undang-undang yang menjadi instrumen hukum dalam pelaksanaan pembangunan yang pada masa orde baru lebih cenderung pada *executive heavy* bergeser pada *parliament heavy*. Pergeseran tersebut tentunya secara tidak langsung akan berakibat pada pelaksanaan penyusunan dan pembahasan sebuah rancangan undang-undang untuk kemudian disahkan menjadi undang-undang.

Secara tegas UUD Tahun 1945 menyebutkan bahwa terdapat 3 (tiga) lembaga yang memiliki kewenangan legislasi. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 ayat (1) UUD Tahun 1945 (kewenangan Presiden untuk mengajukan RUU), Pasal 20A UUD Tahun 1945 (DPR memiliki fungsi legislasi), dan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) (DPD dapat mengajukan dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah).

2. Materi muatan

Materi Muatan RUU yang merupakan kewenangan ***Dewan Perwakilan Daerah adalah 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.***

Selanjutnya, Pasal 10 ayat (1) UU P3 mengatur mengenai Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang harus berisi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat

Sementara itu, UU Nomor 24 Tahun 2000 mengenai Pengesahan Perjanjian Internasional mengatur Pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan Undang-Undang apabila berkenaan dengan:

- a. masalah politik, perdamaian, pertahanan, dan keamanan negara;
- b. perubahan wilayah atau penetapan batas wilayah negara Republik Indonesia;

- c. kedaulatan atau hak berdaulat negara;
- d. hak asasi manusia dan lingkungan hidup;
- e. pembentukan kaidah hukum baru; dan
- f. pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

3. Tata cara pembentukan

Pasal 22A UUD Tahun 1945 menyatakan dengan tegas menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Makna konsekuensi dari kalimat “diatur lebih lanjut dengan undang-undang” menyatakan jelas bahwa pengaturan tentang tata cara pembentukan undang-undang seharusnya diatur dengan satu undang-undang tersendiri.

Kondisi yang ada saat ini, pelaksanaan pengaturan tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan.

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) belum memuat seluruh proses pembentukan undang-undang. Secara materiil, dapat dilihat bahwa pengaturan tentang proses interaksi kelembagaan dalam kerangka pembentukan undang-undang justru diatur dalam undang-undang yang seharusnya memuat pengaturan tentang kelembagaan (dalam hal ini UU MD3). Demikian pula dengan proses penyusunan RUU di masing-masing lembaga (DPR, DPD, dan Pemerintah) yang diatur oleh peraturan lembaga masing-masing.

UU P3 yang saat ini menjadi acuan dalam pembentukan undang-undang dinilai tidak sesuai dengan amanat UUD Tahun 1945 yang secara tegas mengamanatkan bahwa tata cara pembentukan undang-undang seharusnya diatur dengan undang-undang tersendiri. Secara struktur, dari 104 pasal yang terdapat dalam UU P3 hanya 52 pasal yang mengatur tentang proses pembentukan undang-undang. Sedangkan selebihnya mengatur tentang tata cara pembentukan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah sebagai aturan pelaksanaan/aturan otonom yang lebih tepat diposisikan dalam ranah eksekutif.

BAB IV

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, DAN YURIDIS

Jimly Asshiddiqie,⁸⁹ menegaskan bahwa pembentukan sebuah aturan yang baik haruslah dilandaskan kepada aspek filosofis, sosiologis, yuridis, dan keberlakuannya juga haruslah tercermin secara filosofis, sosiologis, yuridis.

Perumusannya dapat dibagi ke dalam tiga kelompok atau sub-bagian, yaitu (a) sub-bagian pertimbangan atau "Konsideran Menimbang", (b) sub-bagian pengingatan atau "Konsideran Mengingat", dan kadang-kadang ditambah pula dengan (c) sub-bagian perhatian atau "Konsideran Memperhatikan". Dalam kelaziman praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, kedua sub-bagian pertama, yaitu sub-bagian pertimbangan dan sub-bagian peringatan dianggap sebagai sesuatu yang mutlak dalam format peraturan perundang-undangan Republik Indonesia sejak dulu. Sedangkan sub-bagian ketiga, yaitu "konsideran memperhatikan" bersifat fakultatif sesuai kebutuhan.

A. Landasan Filosofis

Selain sebagai sumber dari segala sumber hukum, Pancasila juga sebagai cita hukum yang bersifat hirarkhis. Cita hukum (*rechtsidee*) mengandung arti bahwa pada hakekatnya hukum sebagai aturan tingkah laku masyarakat yang berakar pada gagasan, rasa, karsa, cipta, dan fikiran dari masyarakat itu sendiri. Jadi cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta, dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum. B.Arief Sidharta⁹⁰ menjelaskan bahwa cita hukum Pancasila yang berakar dalam pandangan hidup Pancasila, dengan sendirinya akan mencerminkan tujuan menegara dan nilai-nilai dasar yang secara formal dicantumkan dalam Pembukaan, khususnya dalam rumusan lima dasar kefilosofatan negara, dan dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945

⁸⁹Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 243-244.

⁹⁰ B. Arief Sidharta. *Ilmu Hukum Indonesia*. Bandung : Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 2010, hlm. 85.

tersebut. Tujuan bernegara tersebut diwujudkan dengan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah.

Berdasarkan Mukadimah UUD 1945, salah satu tujuan negara adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum masyarakat, sebagaimana yang terdapat dalam konsep Negara Kesejahteraan. Salah satu bentuk kesejahteraan itu adalah adanya sistem jaminan sosial (*social security*) yang di negara-negara sedang berkembang berbentuk sistem perlindungan sosial (*social protection*) dan di masa krisis berbentuk jaringan pengaman sosial (*social safety net*).

Berangkat dari landasan filosofis konstitusi, penyelenggaraan pemerintahan pada hakikatnya berkewajiban memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada masyarakat. Dalam mewujudkan semangat tersebut, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mengoptimalkan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat, termasuk dalam melakukan regulasi dalam bidang lingkungan hidup.

Selanjutnya bila dikaitkan dengan kewenangan maka Menurut Philip Selznick dan Philippe Nonet didalam teori hukum dan kekuasaan, ada beberapa pentahapan perkembangan hukum antara lain, dari pentahapan hukum yang represif menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum yang responsif. Dari tahapan-tahapan tersebut jelas tergambar bahwa timbulnya hukum responsif lebih diakibatkan adanya reaksi dan kehendak dari masyarakat yang disebabkan oleh karena kekakuan-kekakuan yang terjadi pada hukum modern yang bersifat refresif, dan atas dasar reaksi dari masyarakat yang menghendaki adanya perubahan maka akhirnya terjadi pergeseran menjadi hukum yang lebih otonom dan kemudian menuju hukum responsif.

Demikian halnya dengan gagasan hukum progresif, menurut Satjipto Rahardjo⁹¹ gagasan hukum progresif dimulai dari asumsi dasar filosofis bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Dengan demikian keberadaan hukum adalah untuk melayani dan melindungi manusia, bukan sebaliknya. Hukum dianggap sebagai suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat

⁹¹ Gagasan tentang hukum progresif pertama kali muncul tahun 2002 melalui artikel yang ditulis oleh Satjipto Rahardjo pada harian Kompas dengan judul "Indonesia Membutuhkan Penegakan Hukum Progresif", tanggal 15 Juni 2002.

manusia bahagia. Hukum progresif menganut ideologi hukum yang pro-keadilan dan hukum yang pro-rakyat⁹².

Asumsi yang mendasari progresifitas hukum adalah: *pertama* hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri; *kedua* hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final; *ketiga* hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan, dan bukan teknologi yang tidak berhati nurani⁹³. Memperhatikan hal-hal yang mendasari progresivisme hukum diatas, pada prinsipnya keberadaan hukum sesungguhnya adalah untuk melindungi manusia sebagai pengguna (*user*) atas hukum. Hukum dibuat untuk manusia, sehingga hukum yang dibuat haruslah hukum yang berkemanusiaan.

Atas dasar asumsi tersebut, kriteria hukum progresif adalah: *pertama*, mempunyai tujuan besar berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia; *kedua*, memuat kandungan moral kemanusiaan yang sangat kuat; *ketiga*, hukum progresif adalah hukum yang membebaskan meliputi dimensi yang amat luas yang tidak hanya bergerak pada ranah praktik, melainkan juga teori; *keempat*, bersifat kritis dan fungsional, oleh karena hukum progresif tidak henti-hentinya melihat kekurangan yang ada dan menemukan jalan untuk memperbaikinya.

Hukum progresif menempatkan kepentingan dan kebutuhan manusia sebagai titik orientasinya, maka ia harus memiliki kepekaan pada persoalan-persoalan yang timbul dalam hubungannya dengan manusia. Salah satu persoalan yang krusial dalam hubungan-hubungan sosial adalah keterbelengguan manusia dalam struktur-struktur yang menindas, baik secara politik, ekonomi maupun sosial budaya. Dalam konteks keterbelengguan tersebut, hukum progresif harus tampil sebagai institusi yang emansipatoris (membebaskan).

Karakter hukum progresif yang menghendaki kehadiran hukum dikaitkan dengan pemberdayaan sebagai tujuan sosialnya, menyebabkan hukum progresif juga dekat dengan *sosial engineering* dari Roscoe Pound⁹⁴. Dengan mengutip pendapat Satjipto Rahardjo, mengatakan bahwa:

“upaya pembenahan sistem hukum melalui dan menggunakan konsep hukum progresif, secara sangat relevan terkait dengan karakternya

⁹² Satjipto rahardjo. “*Hukum Progresif sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, 2009. Genta Publishing, Yogyakarta, hlm 6.

⁹³ *Op. cit. Hukum Progresif*. hlm. Viii.

⁹⁴ Roscoe Pound dalam dalam Bernard L. Tanya dan kawan-kawan. 2010, (*Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*)., Menyatakan bahwa untuk mencapai keadilan maka perlu dilakukan langkah progresif, yaitu memfungsikan hukum untuk menata perubahan, Genta Publishing, Yogyakarta, hal 155.

bahwa (a) hukum adalah untuk manusia dan bukan sekedar untuk hukum itu sendiri, (b) hukum bukanlah institusi institusi yang absolute, otonom dan final, melainkan merupakan realitas dinamis yang terus bergerak, berubah, membangun diri, seiring dengan perubahan kehidupan manusia dan (c) hukum progresif pada dasarnya hukum yang pro keadilan, pro rakyat, sekaligus anti diskriminasi dan anti anarkhi.”⁹⁵

Pemikiran tentang hukum sebaiknya kembali pada filosofi dasarnya, yaitu hukum untuk manusia. Dengan filosofi tersebut maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Artinya adalah bahwa hukum bertugas melayani manusia, dan bukan manusia bertugas melayani hukum. Oleh karena itu hukum bukan merupakan institusi yang lepas dari kepentingan manusia.

Guna mewujudkan pemikiran bahwasannya hukum adalah untuk manusia maka mutlak diperlukan adanya partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dimaksudkan agar hukum menjadi bagian yang dimiliki serta dihormati oleh masyarakat yang hidup dalam suatu Negara. Partisipasi publik atau partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah merupakan hak masyarakat, yang dapat dilakukan baik dalam tahap penyiapan maupun tahap pembahasan. Dalam konteks hak asasi manusia, setiap hak pada masyarakat menimbulkan kewajiban pada pemerintah, sehingga haruslah jelas pengaturan mengenai kewajiban Pemerintahan Daerah untuk memenuhi hak atas partisipasi masyarakat dalam penyusunan Perda tersebut.

Sila Kerakayatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan merupakan dasar filosofis bagi pengembangan partisipasi masyarakat. Penerapan suatu peraturan daerah diharapkan akan dapat tepat guna dan berdaya guna, tidak mengatur golongan orang tertentu saja, dengan mengabaikan kepentingan golongan lain yang lebih banyak. Sehingga dalam proses penyusunannya, para pihak yang berkepentingan dan memiliki kaitan langsung ataupun tidak langsung terhadap kebijakan yang hendak diambil harus dilibatkan.

Selanjutnya agar hukum harus dapat menjalankan fungsinya sebagai *sosial engineering*. Hukum harus mampu menjalankan fungsinya sebagai alat perekayasa masyarakat agar menjadi lebih baik sesuai tujuan dibuatnya hukum itu. Satjipto Rahardjo⁹⁶, menguraikan langkah yang diambil dalam

⁹⁵ Satjipto Raharjo yang dikutip oleh Yusriyadi. 2010. *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*. Surya Pena Gemilang. Malang. 37.

⁹⁶ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Op. Cit. hlm 208.

sosial engineering bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu:

1. Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting dalam hal *sosial engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih;
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bias dilaksanakan;
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

Dari langkah sistematis yang disusun oleh Satjipto Rahardjo tersebut, maka produk hukum harus mampu mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi masyarakat dengan menghadapkannya dengan nilai-nilai yang dimiliki masyarakat tersebut. Artinya hukum yang akan diterapkan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang berkembang. Selanjutnya penyusunan kemungkinan rencana kerja yang akan dilaksanakan dengan membuat dugaan-dugaan penerapan hukum yang cocok dengan masyarakat.

Masyarakat sebagai obyek dari penerapan hukum harus memperoleh manfaat dari diberlakukannya hukum. Sehingga hukum tidak bersifat represif. Betapapun legitimasi dapat diperoleh dari penerapan hukum represif, namun belum tentu akan mencapai dimensi substansi dari pemberlakuan hukum. Artinya pemberlakuan aturan belum tentu dapat mencapai keadilan bagi masyarakat.⁹⁷

Gustav Radbruch⁹⁸ menjelaskan bahwa penegakan hukum akan bersinggungan pada tiga dimensi, yaitu:

⁹⁷ Bernard L. Tanya. *Teori Hukum (Strategi Tertib manusia Lintas Ruang dan Generasi)*. Genta Publishing, Yogyakarta. 2010. hlm. 37

⁹⁸ Gustav Radbruch menyatakan bahwa keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Bersifat normatif karena berfungsi sebagai prasyarat transendental yang mendasari tiap hukum positif yang bermartabat yang menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur system hukum positif. Kepada keadilanlah hukum positif berpangkal. Sedangkan bersifat konstitutif karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum. *Op. Cit.* hlm. 130.

1. Dimensi substansi filosofis yaitu apakah penegakan hukum sudah memenuhi rasa keadilan (*sense of justice*) dalam masyarakat, secara formal aspek keadilan merujuk pada kesamaan hak di depan hukum;
2. Dimensi juridis normatif yaitu apakah penegakan hukum menjamin adanya kepastian hukum, yaitu adanya jaminan bahwa hukum (yang berisi keadilan dan norma-norma yang memajukan kebaikan), benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati;
3. Dimensi sosiologis yaitu apakah penegakan hukum memberikan kemanfaatan atau finalitas bagi masyarakat, yaitu memajukan kebaikan dalam hidup manusia.

Lebih lanjut Satjipto menjelaskan bahwa hukum ditentukan oleh kemampuan para penegak hukum untuk mengabdikan kepada kepentingan manusia, para pelaku hukum mendapat tempat yang utama, oleh karenanya para pelaku hukum dituntut mengedepankan kejujuran dan ketulusan dalam penegakan hukum. Oleh karena itu proses perubahan penegakan hukum tidak lagi berpusat pada suatu peraturan akan tetapi ditentukan pada kreativitas para pelaku hukum yang mampu mengaktualisasikan hukum pada tempat, ruang dan waktu yang tepat.

B. Landasan Sosiologis

Proses pembentukan peraturan daerah sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan semestinya berangkat dari realitas yang ada dalam masyarakat. Realitas tersebut bias berupa fakta sosial maupun aspirasi yang berkembang, masalah yang ada maupun tuntutan atas kepentingan perubahan-perubahan. Dari realitas tersebut maka proses berikutnya adalah mencoba untuk mencari sebuah jalan keluar yang terbaik yang dapat mengatasi persoalan yang muncul atau memperbaiki keadaan yang sekarang.

Proses pembentukan hukum jelas hasil yang paling utama adalah terbentuknya sebuah peraturan perundang-undangan yang akan dijadikan alat untuk mengatur dan mengendalikan masyarakat, sehingga untuk keperluan tersebut sebuah produk hukum haruslah sangat mapan kandungan kelayakan substansial, social dan politiknya. Sebab, bila sebuah produk hukum tidak memiliki kemapanan yang cukup tersebut akan membelenggu dan merugikan masyarakat sebab di dalamnya banyak terjadi pertentangan (paradoks) yang sebenarnya tidak perlu. Hal ini berkaitan dengan sifat hukum itu sendiri yang pada dasarnya dapat dan harus

dipaksakan dalam penerapannya (sifat hukum yang imperatif). Kemampuan konseptual tersebut penting agar dalam pemaksaan pada penerapannya itu tidak terjadi kerugian-kerugian bagi masyarakat, tapi justru dengan pemaksaan itu justru berdampak pada dinamika masyarakat yang lebih teratur dan tertib tanpa ada satu pihak merugikan pihak lain.

Pembentukan suatu undang-undang memerlukan landasan sosiologis agar mendapat “legitimasi sosial” dari masyarakat. Dengan landasan sosiologis, maka akan dapat diukur potensi ketataatan masyarakat atas suatu undang-undang. Jangan sampai dibentuk suatu peraturan yang justru akan mendapatkan resistensi dari masyarakat itu sendiri.

Menurut Syaukani dan Thohari⁹⁹, bila hukum itu dibangun di atas landasan yang tidak sesuai dengan struktur rohaniah masyarakat, bisa dipastikan resistensi masyarakat terhadap hukum itu akan sangat kuat. Hart¹⁰⁰ mengemukakan eksistensi sebuah sistem hukum merupakan fenomena sosial yang selalu menghadirkan dua aspek, yang harus kita perhatikan agar tinjauan kita mengenainya menjadi realistis. Aspek-aspek itu mencakup sikap dan perilaku yang berwujud pengakuan atas peraturan-peraturan dan juga sikap dan perilaku yang lebih sederhana berupa sekadar kepatuhan atau penerimaan secara diam. Karena dengan pengakuan yang terwujud pada sikap dan perilaku berarti sebuah aturan hukum dapat diterima masyarakat dan telah mencapai bentuknya yang lengkap dalam aspek sosiologis, karena pada dasarnya menurut Gilissen dan Gorle¹⁰¹ sumber hukum primer adalah kebiasaan hukum masyarakat.

C. Landasan Yuridis

Landasan yuridis adalah ketentuan hukum yang menjadi dasar hukum (*rechstground*) bagi pembuatan suatu peraturan. Landasan yuridis ini dapat dibagi lagi atas dua macam bagian, yaitu landasan yuridis dari segi “formil”, yakni landasan yuridis yang memberi kewenangan bagi instansi yang tertentu untuk membuat peraturan tertentu dan landasan yuridis dari segi “materiil”, yakni landasan yuridis untuk segi isi yaitu dasar hukum untuk mengatur hal-hal tertentu.

⁹⁹Imam Syaukanidan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. 2008, hlm. 25.

¹⁰⁰H.L.A. Hart. *Konsep Hukum (The Concept Of Law)*. Bandung: Nusamedia, 2009, hlm. 311.

¹⁰¹John Gilissendan Fritz Gorle. *Historische Inleiding Tot Het Recht*, atau *Sejarah Hukum* Terj. Freddy Tengker. Bandung: PT Refika Aditama, 2007, hlm 23.

D. Menuju Keberlakuan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Pada akhirnya, UU haruslah dapat mencapai minimal keberlakuan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Keberlakuan Filosofis adalah nilai-nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staatsfundamentalnorm*". Di dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan kebineka-tunggal-ikaan, soverenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Tidak satupun dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keberlakuan juridis adalah keberlakuan suatu norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis juridis. Secara juridis, suatu norma hukum itu dikatakan berlaku apabila norma hukum itu sendiri memang (i) ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih superior atau yang lebih tinggi seperti dalam pandangan Hans Kelsen dengan teorinya "*Stufenbauthorie des Recht*", (ii) ditetapkan mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya seperti dalam pandangan J.H.A. Logemann, (iii) ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku seperti dalam pandangan W. Zevenbergen, dan (iv) ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang. Jika ketiga kriteria tersebut telah terpenuhi sebagaimana mestinya, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

Keberlakuan Sosiologis adalah pandangan sosiologis mengenai keberlakuan ini cenderung lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan beberapa pilihan kriteria, yaitu (i) kriteria pengakuan (*recognition theory*), (ii) kriteria penerimaan (*reception theory*), atau (iii) kriteria faktisitas hukum. Kriteria pertama (*principle of recognition*) menyangkut sejauh mana subjek hukum yang diatur memang mengakui keberadaan dan daya ikat serta kewajibannya untuk menundukkan diri terhadap norma hukum yang bersangkutan. Jika subjek hukum yang bersangkutan tidak merasa terikat, maka secara sosiologis norma hukum yang bersangkutan tidak dapat dikatakan berlaku baginya.

Dalam perspektif normatif, konstitusi telah menetapkan kedudukan DPD setara dengan DPR. Kedudukan DPD ini ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 92/PUU-X/2012. Namun kewenangan DPD tersebut selalu “dipangkas” melalui UU MD3 dan UU P3. Bahkan UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3), tidak secara penuh mencantumkan ketentuan-ketentuan yang telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 92/PUU-X/2012. Fakta tersebut merupakan upaya inskonstitusional untuk memangkas kewenangan DPD di bidang legislasi yang dijamin oleh konstitusi.

Implikasi dengan tidak diberikannya kewenangan legislasi DPD. **Pertama**, DPD menjadi lembaga perwakilan dengan mandat elektroal namun tanpa kewenangan. Itu artinya menjadikan DPD sekedar aksesoris. **Kedua**, mengingkari harapan rakyat daerah yang memilih wakilnya di DPD. Karena mereka berharap bias mengartikulasi dan agregasi kepentingannya, namun DPD tidak mempunyai kewenangan untuk mentransformasi aspirasi menjadi produk kebijakan nasional. **Ketiga**, tidak terbangunnya “*Check and balances*” karena DPR tidak mempunyai penyeimbang dalam menjalankan fungsinya, akibatnya produk kebijakan menjadi kurang berkualitas.

Dalam perspektif sosiologis, DPD sebagai lembaga perwakilan daerah memiliki karakteristik, **Pertama**, Anggotanya dipilih melalui Pemilihan Umum seperti halnya anggota DPR. Proses pemilihan umum langsung oleh rakyat mempertegas bahwa DPD adalah lembaga perwakilan politik, bukan semata-mata utusan atau perwakilan. **Kedua**, sebagai lembaga perwakilan politik maka fungsi utamanya adalah menjalankan fungsi artikulasi dan agregasi aspirasi masyarakat daerah. **Ketiga**, artikulasi dan agregasi aspirasi ini diwujudkan dalam kewenangan dalam legislasi, pengawasan, dan anggaran dalam bidang-bidang tersebut yang terkait dengan daerah.

Bersandar pada berbagai perspektif bahwa putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 92/PUU-X/2012 telah mengubah paradigma penyusunan legislasi di Indonesia. Dengan demikian, RUU tentang Pembentukan Undang-Undang harus memperhatikan dan mendasarkan pada Putusan MK tersebut.

Selain itu, posisi MK sebagai negative legislator mengakibatkan urgensi yang sangat besar untuk melakukan pembentukan RUU tentang Pembentukan Undang-Undang untuk memenuhi kewajiban konstitusional tersebut sehingga dapat tercapai keberlakuan filosofis, sosiologis dan yuridis tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Assiddiqie, Jimly, 2006, ***Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II***, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 1980, ***Dasar-Dasar Ilmu Politik***, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Cramani, Daniele, 2008, ***Comparative Politics***, Oxford University Press, New York.
- Dahl, Robert A., 2001, ***Perihal Demokrasi***, Yayasan Obor Indonesia.
- Ebenstein, William, ***The Great Political Thinkers, Plato To The Present***, Third Edition, Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Hatta, Mohammad, 1980, ***Kedaulatan Rakyat***, Usaha Nasional, Surabaya.
- Ibrahim Harmaily, dan Moh. Kusnardi, 1997, ***Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia***, Liberty, Jakarta.
- Jennings, Ivor, 1969, ***Parliament, second adition***, Cambridge University Press.
- Katharina, Riris, "Harmonisasi hubungan DPR dan DPD", *Koran suara Karya* , 28 Juli 2005.
- Lijphart, Arend, 1984, ***Democracies Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries***, New Haven and London Yale University Press.
- Pettkin, Hanna Fenichel, 1980, ***The Concept of Representation***, University of California Press.
- Safa'at, Muchammad Ali, 2010, ***Parlemen Bikameral, Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Ingris, Austria, dan Indonesia***, UB Press, Malang.
- Suhelmi, Ahmad, 2004, ***Pemikiran Politik Barat, Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan***, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Yunas, Didi Nazmi, 1992, ***Konsepsi Negara Hukum***, PT. Angkasa Raya, Padang.