

Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang- Undang

Implementation of Constitutional Court Decision Number 92/PUU-X/2012 In Relation To The Authority of Regional Representatives Council in The Making of Laws

Fajar Laksono, Anna Triningsih, Ajie Ramdan dan Indah Karmadaniah

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta Pusat 10110
mkri_annatriningsih@yahoo.com

Naskah diterima: 30/06/2015 revisi: 1/09/2015 disetujui: 8/09/2015

Abstrak

Mengapa Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 menarik untuk dijadikan sebagai obyek penelitian? Alasannya utamanya adalah, terdapat problem implementasi yang kasat mata pada Putusan tersebut. Problem tersebut ditunjukkan dalam fakta yang dapat dicermati pasca putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno MK. Sampai dengan hampir 1 (satu) tahun kemudian, sejak diucapkan dalam sidang pleno, Putusan MK tersebut ditengarai belum juga diimplementasikan. Penelitian ini hendak mengemukakan kenyataan yang melingkupi implementasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Oleh karenanya, meskipun lebih bersifat sebagai penelitian normatif-doktrinal dan/atau preskriptif dengan fokus kajian yang mengarah ke persoalan “bagaimana seharusnya bertindak”, penelitian ini sangat mungkin mengemukakan corak lain yang menyentuh persoalan “apa yang terjadi” dan “mengapa sampai terjadi”. Tujuan dari pelaksanaan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menjelaskan perihal implementasi Putusan MK Nomor 92/

PUU-X/2012, termasuk untuk mengetahui dan menjelaskan hambatan dan kesulitan dalam implementasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, dan mengetahui dan menjelaskan politik hukum legislasi pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Dalam kerangka teoritik ini diintrodusir beberapa konsep dasar yang merupakan aspek-aspek kunci untuk menguatkan argumentasi dalam penelitian ini. Dalam hal ini, penelitian ini menggunakan beberapa konsep dasar yaitu: (1) hukum tidak hanya sebagai peraturan (*rule*) melainkan juga perilaku (*behaviour*), (2) kesadaran dan ketaatan terhadap hukum; (3) Kekuatan mengikat putusan pengadilan, dan (4) Akibat hukum dan model-model implementasi putusan pengadilan.

Kata Kunci: Putusan MK, Implementasi, *Rule*, *Behaviour*

Abstract

Why Constitutional Court verdict Number. 92 / PUU-X / 2012 attractive to serve as an object of research? The main reason is, there is a problem that is visible on the implementation of the Decision. The problem shown in fact that can be observed after the verdict was pronounced in the plenary session of the Constitutional Court. Up to almost 1 (one) year later, since pronounced in the plenary session, the Constitutional Court also considered yet implemented. This research seeks to express the fact that covers the implementation of Constitutional Court Decision No. 92 / PUU-X / 2012. Therefore, although more as a normative-doctrinal research and / or prescriptive with the focus of study that leads to the question of "how it should act", this research is very likely propose another style that touches the issue of "what happened" and "why it happened". The purpose of the implementation of this study was to determine and explain about the implementation of the Constitutional Court Number 92 / PUU-X / 2012, including to identify and explain the obstacles and difficulties in the implementation of the Constitutional Court Decision No. 92 / PUU-X / 2012, and find out and explain the legal politics legislation following the Ruling of the Constitutional Court Number 92 / PUU-X / 2012. In this theoretical framework introduced some basic concepts that are key aspects to strengthen the argument in this study. In this regard, this study uses a few basic concepts, namely: (1) the law not only as a rule (rule) but also behavior (behavior), (2) awareness and compliance with the law; (3) The strength of binding court decisions, and (4) Due to legal and implementation models court decision.

Keywords: *Verdict of Constitutional Court, Implementation, Rule, Behaviour*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Implementasi putusan Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan tahap paling penting dalam upaya mengkonkritkan nilai-nilai konstitusi di tengah masyarakat. Menurut Richard H. Fallon, Jr., aktivitas implementasi lebih dari sekedar aktivitas interpretasi.¹ Oleh karena itulah, persoalan mengenai tindak lanjut atau implementasi merupakan salah satu persoalan paling pelik yang dialami MK hampir di seluruh dunia. Dengan demikian, implementasi Putusan MK bukan hanya merupakan problem domestik Indonesia, melainkan menjadi masalah yang mendunia.

Georg Vanberg dalam *The Politics of Constitutional Review in Germany*² memaparkan beberapa contoh problem implementasi putusan yang dialami MK dan pengadilan di beberapa negara. Putusan final MK Republik Federal Jerman (FCC) pada Agustus tahun 1995 dalam perkara Crucifix (salib). Putusan tersebut dikecam oleh pendeta-pendeta geraja yang berkolaborasi dengan politisi di parlemen. Helmut Kohl yang ketika itu pemangku jabatan Perdana Menteri Republik Federal Jerman, bahkan menuduh putusan tersebut tidak komprehensif.

Di Amerika Serikat, pernah juga Putusan *Supreme Court* tidak implementatif. Pada tahun 1983 *Supreme Court* memutus perkara INS versus Chadha yang berpaut dengan prinsip *separation of power* (pemisahan kekuasaan). Putusan itu ternyata memunculkan reaksi Kongres yang sarat muatan politis dan potensial masuk ke dalam kategori *non-compliance*. Akan tetapi, *Supreme Court* segera bertindak untuk memastikan bahwa putusannya ditindaklanjuti organ undang-undang lewat cara menerbitkan *injunction*.

MK Russia juga sering dihadap oleh problem ketidakpatuhan (*non-compliance*). Putusan MK Federasi Rusia kerap mendapatkan kesulitan implementasi setelah ditolak oleh otoritas regional. Realitas ini cenderung melahirkan pertentangan akut antara Pemerintah Moscow dan pemerintah negara-negara bagian. Salah satu alasannya, karena pemerintah negara bagian terus menerus berupaya memperluas otonomi mereka.

Dalam dimensi pertentangan itu, MK Federasi Russia adalah organ yang memiliki nilai strategis bagi pemerintah Moscow. Fakta membuktikan, MK tidak

¹ Robert H. Fallon, Jr., *Implementing the Constitution*, Cambridge, Massachusset, and London, England, Harvard University Press, 2001, h. 37.

² Georg Vanberg, *The Politics of Constitutional Review in Germany*, Political Economy of Institution and Decision, Cambridge University Press, 2005, h. 2-8.

segan-segan menolak klaim berdaulat yang diselundupkan dalam peraturan perundang-undangan tingkat regional. Dengan demikian, di Russia ada resistensi entitas regional terhadap putusan MK. Kondisi demikian mendorong Presiden Vladimir Putin pada tahun 2001 mengusulkan adanya tenggat waktu yang ketat bagi implementasi putusan MK.

Terkait dengan adanya problem implementasi putusan, Alexander Hamilton telah mengingatkan jauh-jauh hari sebelumnya. menurut Alexander Hamilton, MK dapat dipandang sebagai cabang kekuasaan negara yang paling lemah (*the least dangerous power, with no purse nor sword*).³ Hal ini karena dalam implementasi putusannya, MK sangat bergantung pada cabang kekuasaan lain atau organ-organ kekuasaan lainnya, apakah putusan-putusannya diterima dan apakah mereka siap untuk mematuhi.⁴ Implementasi Putusan MK menekankan pada *self-respect* dan kesadaran hukum pihak-pihak yang terkait dengan putusan, apakah itu pembuat UU atau lembaga-lembaga negara lain yang menjadi adressat Putusan MK. Di samping itu, problem implementasi Putusan MK muncul karena MK tidak dilengkapi dengan instrumen yang dapat memaksakan pelaksanaannya, baik melalui kekuatannya sendiri maupun dengan cara-cara lain.

Secara teoritis, implementasi Putusan MK seringkali hanya menggantungkan pada doktrin konstitusionalisme dalam Negara Hukum. Hal sebagaimana yang dikemukakan Bede Harris, bahwa faktor yang menentukan apakah dalam praktik Negara Hukum, doktrin konstitusionalisme diikuti atau tidak, terletak pada jawaban atas pertanyaan apakah putusan pengadilan dihormati dan dilaksanakan atau tidak.⁵ Karena itu, ditambahkan pula oleh Ernst Benda, bahwa alat kekuasaan MK yang sebenarnya untuk memaksakan putusannya, bukan lain adalah konstitusi itu sendiri.⁶

Dalam konteks demikian itulah, Penulis beranggapan, implementasi Putusan MK dalam dinamika praktik ber hukum di Indonesia amat penting untuk diketahui. Selain dapat digunakan sebagai indikator kewibawaan MK⁷, lancar-tidaknya implementasi Putusan MK akan menggambarkan apakah cabang kekuasaan

³ Alexander Hamilton, *The Federalist Papers*, Mentor Book, The New American Library, 1961.

⁴ Ernst Benda, *Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia*, Konrad Adenauer Stiftung, Jakarta, 2005, h. 15.

⁵ Bede Harris, *Essential Constitutional Law*, Cavendish Publishing, Sydney-London-Portland, Oregon, 200, h. 2.

⁶ Ernst Benda, *Ibid*.

⁷ Dalam praktiknya, kewibawaan MK salah satunya dapat diukur dan ditunjukkan dengan dihormati, ditaati, dan dilaksanakannya Putusan MK oleh adressat putusan, dan seluruh pihak yang berkaitan dengan Putusan. Penghormatan tersebut karena Putusan MK memiliki konstruksi berpikir dan bobot kualitas argumentasi yang mampu menjawab persoalan konstitusional yang dimohonkan oleh Pemohon. Hal ini disinggung dalam Kuliah Umum Ketua Mahkamah Konstitusi, Akil Mochtar, pada Pembukaan Pekan Konstitusi VI dalam rangka 9 Tahun PUSaKO Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2 September 2013.

legislatif dan eksekutif memposisikan Putusan MK sebagai kewajiban konstitusional yang harus diimplementasikan? Jadi, terlepas dari ketiadaan mekanisme tentang proses implementasi Putusan MK dan instrumen pemaksa, MK sangat berkepentingan untuk melihat bagaimana putusan-putusannya dilaksanakan. Untuk itulah, penelitian yang mengulas soal implementasi Putusan MK ini menemukan urgensi untuk dilakukan.

Berangkat dari uraian tersebut, penelitian ini hendak menguraikan persoalan implementasi Putusan MK yang dijumpai dalam implementasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tentang Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3), selanjutnya disebut Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.

Melalui Putusan tersebut, MK dinilai telah “mengembalikan” kembali kewenangan konstitusional Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam legislasi sebagaimana digariskan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Dalam Putusan tersebut, MK mengabulkan sebagian permohonan DPD selaku Pemohon untuk membatalkan beberapa ketentuan dalam kedua UU yang dinilai mereduksi kewenangan DPD dalam proses legislasi. Kewenangan DPD dalam legislasi, sebelumnya mengalami reduksi oleh UU MD3 dan UU P3.

Putusan tersebut disambut gembira, terutama oleh DPD yang dalam proses legislasi selama ini dianggap sekedar menjadi bayang-bayang karena didudukkan inferior berada di bawah dominasi DPR.⁸ Inferioritas DPD dalam proses legislasi telah sejak lama menjadi sorotan, bahkan sejak awal-awal keberadaan DPD sendiri. Inferioritas DPD tersebut dianggap sebagai anomali dalam sistem bikameral sebagaimana yang dipraktikkan di banyak negara. Menyebut lemah dan tidak imbangnya posisi DPD dibandingkan DPR dalam proses legislasi tersebut, M. Fajrul Falakh menggolongkannya ke dalam *asymetric bicameralism*. Menurut Giovanni Sartori, *asymmetric bicameralism* atau *weak bicameralism* atau *soft bicameralism* menunjuk pada kondisi apabila kekuatan salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya.⁹

⁸ “DPD Sambut Baik Putusan MK soal Kewenangan Legislasi”, Rabu, 23 Maret 2013. <http://nasional.kompas.com/read/2013/03/27/18574762/DPD.Sambut.Baik.Putusan.MK.soal.Kewenangan.Legislati>. Diakses 22 Maret 2014.

⁹ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, 1997, h. 184.

Menurut sejarahnya, DPD dihadirkan dalam ketatanegaraan Indonesia untuk menciptakan sistem *check and balance* yang baik dalam proses legislasi. Namun yang terjadi, DPD tidak diberikan peran signifikan sebagaimana mestinya dalam proses legislasi. Menurut Stephen Sherlock, DPD merupakan contoh tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*).¹⁰

Melalui Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, harapan agar DPD berperan sebagaimana mestinya sistem bikameral kembali tumbuh. Rakyat daerah yang diwakili oleh DPD kembali dapat turut berharap akan terlibat dalam pembahasan kebijakan negara di ranah legislasi tingkat pusat. Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dengan tegas menyatakan bahwa Pasal 102 ayat (1) huruf a, huruf d, huruf e, dan huruf h, serta Pasal 147 UU MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Hal tersebut berarti setiap RUU yang diajukan oleh DPD tidak lagi melalui proses di Badan Legislasi melainkan diperlakukan setara dengan RUU yang diajukan oleh Presiden dan harus tetap dianggap sebagai RUU yang diajukan oleh DPD. Putusan ini dipandang mengembalikan jati diri DPD sebagai lembaga negara yang dalam legislasi kedudukannya setara dengan DPR dan Presiden.

Seirama dengan putusan tersebut, Pasal 18 huruf (g), Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 43 ayat (1) UU P3 dinyatakan dianggap berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa “DPD”, yang artinya mengakui keberadaan DPD sebagai lembaga negara yang memiliki hak dan kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya yaitu DPR dan Presiden untuk mengajukan RUU. Pasal 143 ayat (5) UU MD3 juga dianggap dinyatakan berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa,

“... kepada pimpinan DPD untuk RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

¹⁰ Stephen Sherlock, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australian National University, 2005.

Hal serupa berlaku pula terhadap Pasal 144 UU MD3 dimana pasal ini dianggap berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang ditambahkan frasa,

“... dan kepada pimpinan DPD untuk RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.”

Dalam amarnya, Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 menyebutkan pula bahwa Pasal 150 ayat (3) UU MD3 berlaku dan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang dimaknai *“DPD mengajukan Daftar Isian Masalah (DIM) atas RUU 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.”* Dari amar tersebut dapat disimpulkan bahwa DPD berwenang untuk terlibat dan membahas RUU mulai dari tahap pengantar musyawarah, tahap pengajuan dan pembahasan DIM, dan tahap pendapat mini. Putusan MK ini juga berlaku bagi pasal-pasal dalam UU P3 yang pengaturannya satu nafas dengan pasal-pasal dalam UU MD3 yang dianulir MK tersebut.

Mengapa Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 menarik untuk dijadikan sebagai obyek penelitian? Alasannya utamanya adalah, terdapat problem implementasi yang kasat mata pada Putusan tersebut. Problem tersebut ditunjukkan dalam fakta yang dapat dicermati pasca putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno MK.

Pertama, Putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno MK terbuka untuk umum pada 27 Maret 2013. Artinya, menurut ketentuan UU, sejak saat itu, Putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap dan harus diimplementasikan. Namun dalam praktiknya, Putusan tersebut belum dapat diimplementasikan sebagaimana mestinya. Hal ini ditunjukkan salah satunya ketika pada tanggal 28 Mei 2013 atau 2 (dua) bulan pasca putusan diucapkan, Pimpinan DPR RI dan Pimpinan Fraksi di DPR RI mengundang MK melakukan rapat konsultasi untuk membahas soal Putusan MK tersebut. Bahkan dalam forum tersebut, Pimpinan DPR RI dan Pimpinan Fraksi di DPR RI yang hadir, selain mempertanyakan mekanisme tindak lanjut putusan, juga masih mempertanyakan aspek konstitusionalitas Putusan tersebut.¹¹

¹¹ Dalam kesempatan tersebut, Ketua Tim Peneliti, Fajar Laksono, ditugaskan untuk turut hadir dalam pertemuan tersebut untuk menyimak sekaligus membuat catatan-catatan mengenai dinamika pertemuan. Dalam catatan disebutkan, ada Pimpinan Komisi yang mempertanyakan pijakan konstitusi Putusan MK. Ada pula yang mengeluh mengenai sulitnya putusan tersebut dilaksanakan. Bahkan ada yang menyatakan bahwa Putusan MK tersebut mengubah sistem ketatanegaraan, terutama dalam soal legislasi. Putusan tersebut dikatakan juga memperpanjang rantai pembentukan UU, terutama kalau 3 (tiga) lembaga harus menyelesaikan terlebih dulu secara internal untuk membahas DIM.

Kedua, dalam proses legislasi pasca Putusan MK, meskipun Putusan MK sudah sangat tegas menyatakan kewenangan konstitusional DPD, namun berdasarkan pencermatan Penulis, sekurang-kurangnya sampai dengan tiga bulan setelah Putusan diucapkan, DPD belum juga diberi porsi yang signifikan sesuai substansi Putusan MK untuk agar terlibat dalam rapat/sidang yang berkaitan dengan pembentukan Undang-Undang. Bukan hanya acapkali diundang terlambat, anggota DPD pernah hanya diminta duduk di balkon ketika pembahasan rancangan Undang-Undang.¹²

Ketiga, sampai dengan hampir 1 (satu) tahun kemudian, sejak diucapkan dalam sidang pleno, Putusan MK tersebut ditengarai belum juga diimplementasikan. Hal ini didapat dengan menginventarisir pemberitaan media massa pada Februari 2014. Pada intinya, pemberitaan media massa menunjukkan masih adanya “tarik menarik” antara DPR dan DPD dalam melaksanakan Putusan tersebut.¹³

Menurut DPD, jika DPR tidak melaksanakan Putusan MK berarti ada produk legislasi yang dihasilkan cacat secara formal.¹⁴ Sementara, DPR mengusulkan agar DPR dan DPD bersama-sama terlebih dulu merevisi tata tertib dalam menyikapi Putusan MK perihal kewenangan legislasi DPD RI. Jika DPD menuntut agar DPR merevisi UU MD3 untuk mengamodasi Putusan MK, hal itu membutuhkan waktu sangat lama, sedangkan masa jabatan anggota DPR dan DPD tidak sampai setahun lagi. Dengan mengubah tata tertib, pembahasan RUU yang dilakukan bersama antara DPR dan DPD dapat direalisasikan.¹⁵

Bahkan menurut Penulis, latar belakang paling menarik dan paling kuat menjadi alasan adanya problem implementasi dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 ialah, DPD mengajukan permohonan uji materiil UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3¹⁶. Semestinya, UU tersebut merupakan upaya untuk mengimplementasikan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Namun pertanyaannya, mengapa terhadap UU MD3 tersebut, justru DPD tidak bersetuju dan bahkan mengajukan permohonan uji materi ke MK?

¹² Feri Amsari, *Konflik Legislasi DPR-DPD*, Koran Tempo, 5 Juli 2013.

¹³ <http://nasional.sindonews.com/read/2014/02/13/15/835591/dpd-tagih-hak-bahas-ruu-kesehatan-jawa>, diakses pada Senin 14 Februari 2014 pukul 16.29 WIB

¹⁴ Sebagaimana disampaikan Ketua DPD, Irman Gusman, hingga saat ini memang terkesan DPR RI masih tidak ikhlas dengan kewenangan DPD RI yang makin “diperkuat”. Sampai saat ini DPR belum menghormati putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Ini berarti ada produk legislasi yang dihasilkan cacat secara formal. Dalam, *DPR diancam DPD terkait soal Putusan MK*, 2 Oktober 2013, <http://www.solusinews.com/20131002/dpr-diancam-dpd-terkait-soal-putusan-mk#sthash.KhOWN2z6.dpuf>. Diakses pada 22 Maret 2014.

¹⁵ “DPR-DPD agar ubah tatib sikapi Putusan MK”, 26 Juni 2013, <http://koran-indonesia.com/2013/06/dpr-dpd-agar-ubah-tatib-sikapi-putusan-mk/#.U0yfcqJaeSw>. Diakses 22 Maret 2014.

¹⁶ UU ini disahkan pada 5 Agustus 2014

Bagi Penulis, fakta-fakta demikian jelas menunjukkan adanya persoalan dalam implementasi Putusan MK. Artinya, Penulis sama sekali tidak memiliki pretensi awal bahwa Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tidak diimplementasikan. Akan tetapi, berdasarkan fakta yang tidak dapat dipungkiri, persoalan seputar implementasi Putusan MK tersebut. Atas dasar itulah, penelitian mengenai implementasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 ini menemukan basis permasalahannya. Apakah benar Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 tersebut telah diimplementasikan sebagaimana mestinya? Kalaupun telah diimplementasikan, bagaimana implementasinya. Atau, apakah betul Putusan MK tersebut belum diimplementasikan sebagaimana mestinya? Jika belum, faktor apa yang turut menghambatnya?

Penelitian ini hendak mengemukakan kenyataan yang melingkupi implementasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Oleh karenanya, meskipun lebih bersifat sebagai penelitian normative-doktrinal dan/atau preskriptif dengan fokus kajian yang mengarah ke persoalan “bagaimana seharusnya bertindak”¹⁷, penelitian ini sangat mungkin mengemukakan corak lain yang menyentuh persoalan “apa yang terjadi” dan “mengapa sampai terjadi”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang sebagaimana dikemukakan di atas, permasalahan utama yang diangkat dalam penelitian ini sebagai berikut.

1. Bagaimana implementasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012?
2. Bagaimana politik hukum legislasi pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian doktrinal yakni penelitian terhadap Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian normatif. Penelitian hukum normatif mendasarkan pada hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Norma dalam hal ini mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).¹⁸

Proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi inilah yang dinamakan dengan penelitian hukum. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif

¹⁷ Soetandyo Wignjosoebroto, *Tentang Kajian “Hukum dan Masyarakat”: Sebuah Pengenalan*, <http://soetandyo.wordpress.com/2011/07/11/tentang-kajian-hukum-dan-masyarakat-sebuah-pengenalan/#more-197>, diunduh 7 Januari 2014.

¹⁸ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, h. 34.

ilmu hukum, dimana penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang diajukan. Hasil yang hendak dicapai adalah preskripsi mengenai apa yang seyogianya.¹⁹

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan historis (*historical approach*).²⁰ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang mengatur tentang kewajiban untuk menaati Putusan MK. Pendekatan konsep dilakukan mulai dari mendalami konsep negara hukum, konsep pemisahan kekuasaan, teori otoritas pengadilan, teori ketaatan terhadap putusan pengadilan. Sedangkan pendekatan historis dilakukan dengan cara meneliti latar belakang dan argumentasi hukum MK dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.

Penelitian ini lebih mengutamakan studi pustaka (*library research*). Namun sebagaimana dikemukakan oleh F. Sugeng Istanto, dalam penelitian hukum, bahan hukum dari studi pustaka saja tidak cukup sehingga harus dilengkapi dengan studi lapangan (*field research*). Dengan demikian, selain studi pustaka, dalam penelitian ini studi lapangan dilakukan dengan penelusuran informasi melalui pemberitaan media massa, terutama media elektronik, guna mendalami bahan hukum, terutama respon adressat Putusan MK dan respon publik terhadap Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.

Dalam penelitian hukum normatif, pengolahan data pada hakikatnya merupakan kegiatan untuk mensistematisasi bahan hukum. Sistematisasi berarti membuat klasifikasi terhadap bahan-bahan hukum tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.²¹ Analisis bahan hukum dilakukan melalui tiga tahapan. Pertama, bahan hukum atau fakta yang dikumpulkan disistematisir yakni ditata dan disesuaikan dengan obyek yang diteliti. Kedua, bahan yang telah disistematisir dieksplikasi atau diuraikan dan dijelaskan sesuai obyek yang diteliti berdasarkan teori. Ketiga, bahan yang telah dieksplikasi dilakukan evaluasi, dinilai dengan menggunakan ukuran ketentuan hukum yang berlaku sehingga ditemukan ada yang sesuai dan ada tidak sesuai (bertentangan) dengan hukum yang berlaku. Ketentuan hukum yang sesuai akan dikembangkan sementara yang tidak sesuai ditinggalkan.²²

¹⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2011, h. 89.

²⁰ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2005, h. 302.

²¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986, h. 251-252.

²² Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Total Media, 2007, h. 61.

II. PEMBAHASAN

A. Implementasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012

Mengambil pembagian sifat Putusan MK sebagaimana yang dinyatakan oleh Maruarar Siahaan, yakni Putusan yang bersifat *self-executing* atau *self-implemented* dan Putusan yang bersifat *non-self executing* atau *non-self implemented*, maka Penulis menegaskan bahwa dalam penelitian ini, Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dikategorikan sebagai Putusan MK yang bersifat *non-self executing* atau *non-self implemented*.

Argumentasinya ialah Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 membutuhkan penyusunan dasar hukum baru sebagai dasar pelaksanaan aturan hukum sebagaimana yang ditetapkan dalam Putusan MK. Dengan kata lain, mutlak diperlukan langkah-langkah hukum baru untuk menindaklanjuti Putusan MK tersebut, karena jika tidak, Putusan MK dimaksud tidak dapat serta merta diimplementasikan.

Untuk diketahui, Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 telah menegaskan 5 (lima) hal keterlibatan DPD dalam proses legislasi, yaitu:

- a. dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR dan Presiden;
- b. Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU;
- c. DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU;
- d. DPD ikut menyusun Program Legislasi Nasional; dan
- e. DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU. Dalam hal ini, DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

Merujuk amar putusan MK, maka konsekuensi utamanya ialah proses legislasi model tripartit, yakni DPR, DPD, dan Presiden, yang setara sejak awal hingga akhir tahapan Pembicaraan Tingkat I (kegiatannya adalah pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan pendapat mini). Artinya, MK memutuskan DPD berhak dan/atau berwenang mengusulkan RUU tertentu dan membahasnya sejak awal hingga akhir tahapan Pembicaraan Tingkat I. Pada Pembicaraan Tingkat II, DPD menyampaikan pendapatnya sebelum persetujuan

atau pengesahan RUU menjadi UU antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna DPR. Jadi, DPD tidak terlibat pengesahan RUU menjadi undang-undang (UU).

Sejauh ini, terkait dengan proses legislasi terdapat 2 (dua) aturan hukum yang menjadi acuan yakni, UU MD3 dan Tata Tertib DPR. Namun demikian, mengingat perubahan kedua aturan tersebut tidak dapat serta merta selesai dalam waktu singkat karena sudah dapat dipastikan, pembahasannya membutuhkan waktu yang tidak singkat, sementara legislasi harus terus berjalan sesuai dengan Prolegnas. Lantas, langkah apa yang telah ditempuh oleh DPR, Presiden, dan DPD dalam mengimplementasikan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012? Inilah jawaban dari pertanyaan penelitian yang dikemukakan dalam penelitian ini.

Untuk menjawab permasalahan mengenai bagaimana implementasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, Penulis membagi pembahasan ke dalam 2 (dua) kelompok uraian. **Pertama**, implementasi putusan sebelum perubahan UU MD3 dan Tata Tertib DPR. **Kedua**, implementasi melalui perubahan UU MD3, dari UU Nomor 27 Tahun 1999 menjadi UU Nomor 17 Tahun 2014 dan Perubahan Tata Tertib DPR.

Sebagai batu uji terhadap implementasi putusan dalam hal ini tentu saja adalah kelima hal sebagaimana yang dimaksudkan dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Artinya, baik implementasi sebelum maupun sesudah disahkannya UU 17/2014 dan Tata Tertib DPR 2014 diukur dengan indikator kelima hal yang dimuat dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Sederhananya, apakah kelima hal tersebut telah diakomodir ke dalam kedua kelompok implementasi Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 atau belum.

1. Implementasi Putusan sebelum Perubahan UU MD3 dan Tata Tertib DPR

Terkait dengan implementasi Putusan MK, jika terdapat pendapat yang pada intinya menyatakan DPR tidak melaksanakan Putusan MK, maka pertanyaan demikian patut dipertanyakan indikatornya. Hal ini ditegaskan oleh Anggota Komisi III DPR RI, Azis Samsuddin. Secara umum, tidak pernah terjadi DPR tidak melaksanakan Putusan MK, termasuk Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.

Selama ini, sepanjang Putusan MK berkaitan dengan DPR sebagai *adressat* putusan, maka semua Putusan MK, tanpa terkecuali telah ditindaklanjuti. Artinya, tidak benar jika ada pendapat yang menyatakan DPR tidak mengimplementasikan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Terkait dengan

Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, faktanya DPR selalu mengundang dan melibatkan DPD dalam setiap pembahasan RUU.²³

Sebagai salah satu contoh, Penulis mendeskripsikan pelibatan DPD dalam pembahasan RUU tentang Kelautan. Berdasarkan fakta tersebut, dengan dilibatkannya DPD dalam proses legislasi, terutama menyangkut RUU tentang Kelautan, tidak terdapat alasan yang cukup kuat untuk mengatakan DPR membangkang atau tidak mengimplementasikan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Justru yang tampak jelas adalah, DPR telah melibatkan DPD sebagaimana yang dikehendaki Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.

2. Implementasi melalui Perubahan UU MD3 dan Perubahan Tata Tertib DPR

a. Perubahan UU MD3: dari UU Nomor 27 Tahun 2009 ke UU Nomor 17 Tahun 2014

RUU Perubahan UU Nomor 27 Tahun 2009 merupakan salah satu dari Prolegnas RUU prioritas Tahun 2013 yang telah disetujui bersamaan dengan 72 RUU lainnya ditambah RUU kumulatif²⁴ dalam Rapat Paripurna DPR, Kamis 13 Desember 2012. Dengan demikian, pada dasarnya, perubahan UU Nomor 27 Tahun 2009 telah direncanakan sebelum adanya Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang baru diucapkan pada 27 Maret 2013. Artinya, perubahan UU Nomor 27 Tahun 2009 pada awalnya dilakukan bukan dalam kerangka mengimplementasikan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Hal tersebut sebagaimana dikatakan pula oleh Nashir Djamil, bahwa revisi UU MD3 yang telah dilakukan adalah untuk keterlibatan DPD dalam proses legislasi nasional untuk periode DPR dan DPD berikutnya.²⁵

Hal demikian tergambar pula secara jelas dari Naskah Akademik Perubahan UU Nomor 27 Tahun 2009. Tidak terdapat satu kalimatpun yang menyebut bahwa RUU tersebut dibuat sebagai tindak lanjut putusan MK. Dalam bagian simpulan akhir Naskah Akademis dimaksud, terdapat

²³ Hasil wawancara dengan Anggota DPR RI, Azis Samsuddin, di Ruang Pimpinan Komisi III DPR RI pada 16 September 2014.

²⁴ RUU Daftar Kumulatif Terbuka, yaitu 1. RUU Kumulatif Terbuka tentang Pengesahan Perjanjian Internasional; (2) RUU Kumulatif Terbuka tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; (3) RUU Kumulatif Terbuka tentang Pembentukan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota; (4) RUU Kumulatif Terbuka tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang menjadi Undang-undang; dan (5) RUU Kumulatif Terbuka Akibat Putusan Mahkamah Konstitusi.

²⁵ Wawancara dengan Anggota DPR RI, Nashir Djamil,

dua simpulan yang sama sekali tidak menyinggung soal implementasi Putusan MK. Kedua simpulan tersebut ialah:

- 1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 perlu dilakukan perubahan karena dalam beberapa hal masih memerlukan pengaturan yang lebih eksplisit/jelas, pengaturan baru, dan penyempurnaan, antara lain sebagai berikut:
 - a. pimpinan;
 - b. alat kelengkapan;
 - c. ketentuan kuorum;
 - d. kefraksian, mencakup pembentukannya, tenaga ahlinya, dan sebagainya.
- 2) Sistem pendukung (*supporting system*) yang diperlukan lembaga perwakilan pada dasarnya terdiri dari dua bentuk, yaitu:
 - a. dukungan administrasi dan teknis yakni oleh sekretariat jenderal; dan
 - b. dukungan keahlian dalam pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan, yakni kantor perancang, kantor anggaran, pusat kajian dan informasi data, perpustakaan dan penerbit.²⁶

Dalam perkembangannya, perubahan UU MD3 dikatakan sudah banyak kemajuan keterlibatan DPD dalam proses legislasi nasional. Hal tersebut seperti yang terdapat dalam Pasal 71 huruf c dan huruf d, Pasal 165, dan Pasal 166 yang menempatkan DPD terlibat dalam pembahasan RUU, khususnya sesuai dengan yang diberikan UUD 1945.²⁷

- a. DPD setara dengan DPR dan Presiden dalam mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah

Dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, MK memberikan tafsir kata “dapat” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 tersebut selain merupakan pilihan subjektif DPD “untuk mengajukan” atau “tidak mengajukan” RUU, dapat juga dimaknai sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog atau sama dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, Presiden berhak mengajukan rancangan

²⁶ Badan Legislasi DPR RI, *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Dewan Perwakilan Rakyat RI, 2013, h. 61.

²⁷ Wawancara dengan Anggota DPR RI, Nashir Djamil,

undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. MK juga menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.

Lantas, bagaimana rambu-rambu konstitusional tersebut diakomodir dalam UU 17/2014 sebagai UU perubahan UU MD3? Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara umum, UU 17/2014 mengimplementasikan rambu-rambu konstitusional tersebut. Di samping “merevisi” substansi ketentuan hukum dalam UU 27/2009 agar sejalan dengan rambu-rambu tersebut, ketentuan-ketentuan lain dalam UU 27/2009 pun diselaraskan.

Selain mengakomodir hal-hal yang secara eksplisit diperintahkan oleh Putusan MK, UU 17/2014 juga menyiratkan penguatan DPD dan menegdepankan semangat kesetaraan DPD dalam mengajukan RUU, antara lain melalui Pasal 248 (1) yang menyatakan, *DPD mempunyai fungsi: a. pengajuan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.*

Selain itu juga dalam Pasal 249 (1) huruf a yang menyatakan, *DPD mempunyai wewenang dan tugas: a. mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR.*

Termasuk juga melalui Pasal 256 huruf a yang menyatakan, *DPD berhak mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan*

dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

- b. Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU.

Menurut MK dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang *menyatakan, Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang 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.*

Menurut MK, frasa “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, 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.

Kesamaan hak/kewenangan DPD dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU telah tercermin dalam Pasal 168 sampai dengan Pasal 174 UU 17/2014.

Penguatan posisi DPD untuk ikut membahas juga dirumuskan dalam ketentuan-ketentuan yang mengatur wewenang, fungsi, dan hak DPD. Dalam Pasal 248 (1) huruf b dinyatakan, *DPD mempunyai fungsi ikut dalam pembahasan 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.*

- c. DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU

Dalam Putusan Nomor 92/PUU-X/2012, MK menyatakan, Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 telah menentukan dengan jelas bahwa DPD hanya berwenang ikut membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tidak ikut serta pada pemberian persetujuan akhir yang lazimnya dilakukan pada rapat paripurna DPR pembahasan Tingkat II. Artinya, DPD dapat saja ikut membahas dan memberi pendapat pada saat rapat paripurna DPR yang membahas RUU pada Tingkat II, tetapi tidak memiliki hak memberi persetujuan terhadap RUU yang bersangkutan. Jadi menurut MK, DPD tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU untuk menjadi Undang-Undang.

- d. DPD ikut menyusun Program Legislasi Nasional

Dalam pertimbangan Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, MK menyatakan keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. 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. Apabila DPD tidak terlibat atau tidak ikut serta menentukan Prolegnas, maka sangat mungkin DPD tidak dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengajukan RUU sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945, karena dapat saja RUU tersebut tidak menjadi prioritas sehingga tidak akan

dibahas. Menurut MK, norma Undang-Undang yang tidak melibatkan DPD dalam penyusunan Prolegnas telah mereduksi kewenangan DPD yang ditentukan oleh UUD 1945.

Mengingat Badan Legislasi mengoordinir program legislasi nasional, maka keterlibatan DPD dalam penyusunan program legislasi nasional berkait erat dengan pengaturan mengenai Badan Legislasi. Sementara, menurut Pasal 106 Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan, susunan, tugas, dan mekanisme Badan Legislasi diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib. Dengan demikian, pengaturannya akan lebih banyak dituangkan dalam Tata Tertib.

- e. DPD memberikan pertimbangan atas RUU APBN dan DPR serta Presiden wajib meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

Sejalan dengan pertimbangan MK dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 bahwa kewenangan DPD untuk membahas RUU telah diatur dengan tegas dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 yang *menyatakan, Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang 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.*

Menurut MK, makna “memberikan pertimbangan” sebagaimana yang dimaksud Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 adalah tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut membahas RUU. Artinya, DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan dan merupakan kewenangan DPR dan Presiden untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD sebagian atau seluruhnya. Hal terpenting adalah adanya ke wajiban dari DPR dan Presiden untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

b. Perubahan Tata Tertib DPR

Tatib DPR 2014 disahkan dalam Rapat Paripurna DPR pada Selasa 16 September 2014. Tata Tertib tersebut terdiri atas 25 Bab dan 313 Pasal. Terkait dengan tata cara pembentukan undang-undang, diatur dalam Bab VI Tata Cara Pembentukan Undang-Undang, dari Pasal 103 sampai dengan Pasal 153. Selain itu, perubahan juga tersebar diberbagai pasal yang menyangkut pengaturan wewenang, fungsi, dan hak Badan Legislasi, DPD, DPR, dan Presiden dalam legislasi.

- a. Kesetaraan DPD dengan DPR dan Presiden dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah

Menurut Tatib DPR 2014, DPD bukan lagi menjadi bagian pengusul RUU yang diajukan oleh DPR yang setingkat dengan anggota, komisi, gabungan komisi, dan Badan Legislasi DPR. Sebagai pihak yang dapat mengusulkan RUU, DPD diposisikan sebagaimana mestinya, yakni berdiri sendiri, tidak lagi inferior, melainkan setara dan sama derajatnya dengan Presiden dan DPR. Dengan kata lain, RUU DPD diperlakukan sama dengan RUU yang diusulkan DPR maupun RUU yang diusulkan Presiden.

Jika pada Tatib 2009, Badan Legislasi DPR yang melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang, akan tetapi dalam Tatib 2014, Pimpinan DPR harus meminta Pimpinan DPD menunjuk alat kelengkapan DPD yang ditugasi mewakili DPD ikut serta dalam pembahasan rancangan undang-undang oleh DPR bersama Presiden.

- b. Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU

Sama halnya dengan perubahan dari UU 27/2009 ke UU 17/2014, substansi Pasal 136 ayat (4) Tatib 2009 diubah ke dalam Pasal 138 ayat (4) Tatib 2014. Pasal 136 ayat (4) Tatib 2009 diubah ke dalam Pasal 138 ayat (4) yang menambahkan sisipan ketentuan huruf c yang menyatakan, DPD memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari DPD yang berkaitan dengan kewenangan DPD.

- c. DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU

Terkait dengan hal ini, tidak terdapat perubahan mendasar dari Tatib 2009 ke Tatib 2014. Dalam rezim UU 27/2009 dan Tatib 2009, DPD memang ditentukan tidak ikut memberikan persetujuan terhadap RUU menjadi UU. Jadi, DPD hanya ikut dalam pembahasan sampai dengan Pembicaraan Tingkat I. Dalam Tatib 2014, hal demikian diatur dalam Pasal 152 ayat (1) yang pada intinya menyatakan bahwa dalam Pembicaraan Tingkat II untuk mengambil keputusan dalam rapat paripurna DPR, DPD hanya menyampaikan pendapat mini. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap Fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna DPR dan pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.

- d. Keterlibatan DPD dalam Penyusunan Prolegnas

Sejalan dengan disahkannya UU 17/2014 yang memposisikan DPD terlibat dalam penyusunan Program Legislasi Nasional, maka perubahan tersebut diikuti dalam Tatib 2014. Inti perubahan substansinya ialah, **DPD bukan lagi pihak yang dimintai usulan oleh Badan Legislasi** mengingat dalam Pasal 106 Tatib 2014 dinyatakan, *Penyusunan Prolegnas antara DPR, Pemerintah, dan DPD dikoordinasikan oleh Badan Legislasi*. Dengan demikian, DPD mengusulkan RUU untuk diusulkan dalam Progam Legislasi Nasional tersendiri, bukan menjadi bagian dari usulan DPR yang dikoordinasikan oleh Badan Legislasi DPR.

Perubahan tersebut tersebar ke dalam beberapa pasal dalam Tatib 2014. Semula, Pasal 103 ayat (1) Tatib. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Program Legislasi Nasional disusun oleh DPR dan Presiden. Pasal 104 ayat (1) Tatib 2009 diubah ke dalam Pasal 107 ayat (1) dan ayat (2) Tatib 2014. Usulan Program Legislasi Nasional DPD 'dikeluarkan' dari lingkup usulan DPR yang dikoordinasikan oleh Badan Legislasi. Perubahan serupa juga terjadi pada Pasal 104 ayat (2) dan ayat (3) Tatib 2009. Dalam Tatib 2014, substansi pengaturan tersebut diubah sebagaimana rumusan Pasal 107 ayat (3). Sementara, Pasal 107 ayat (4), menyatakan, *Usulan sebagaimana*

dimaksud pada ayat (2) disampaikan oleh Fraksi, atau komisi, paling lambat 20 (dua puluh) Hari dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas. Demikian pula, Pasal 106 ayat (10) Tatib 2009 perubahannya dalam Tatib 2014 Pasal 109 (1) diantara frasa “Badan Legislasi dan Menteri” ditambahkan “DPD”.

- e. DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU APBN, namun DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

Substansi pengaturan mengenai DPD memberikan pertimbangan dalam pembahasan RUU APBN tidak mengalami perubahan. Dalam Tatib 2009, hal tersebut diatur dalam Pasal 154. Sementara, dalam Tatib 2014, hal tersebut dinyatakan dalam Pasal 157.

B. Politik Hukum Legislasi Pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012

Revisi UU MD3, UU P3 dan Tatib DPR sudah seharusnya dilakukan untuk melaksanakan program legislasi nasional pasca putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. Kebijakan politik hukum legislasi harus sesuai dengan putusan MK tersebut.²⁸ DPD pada hakikatnya bukanlah lembaga legislatif yang berdiri sendiri. Yang mempunyai kewenangan penuh dalam urusan legislatif dan karena itu dapat disebut sebagai lembaga legislatif untuk tingkat UU adalah DPR, sedangkan untuk tingkat UUD fungsi legislatif itu ada dalam forum MPR. Akan tetapi, karena DPD juga diberikan kewenangan untuk mengajukan pendapat dan pertimbangan serta kewenangan membahas RUU bersama DPR, maka DPD juga mempunyai kewenangan di bidang legislatif, meskipun tidak perlu menyebabkan para anggota dapat disebut sebagai legislator.

Melalui Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 menegaskan pengembalian kewenangan legislasi yang dimiliki oleh DPD dalam 5 (lima) hal, yaitu (1) dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR dan Presiden; (2) Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU; (3) DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU; (4) DPD ikut menyusun Program Legislasi Nasional; dan (5) DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU. Dalam hal ini, DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN. Oleh karena itu, revisi UU MD3 dan

²⁸ *Ibid.*

UU P3 sangat diperlukan untuk menentukan arah politik hukum legislasi pasca putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012.

Dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR dan Presiden.²⁹ DPD sebagaimana ditentukan pengaturannya dalam Bab VIIA UUD 1945 hasil perubahan Ketiga pada tahun 2001 itu, hanya memiliki kewenangan terbatas untuk memberikan pertimbangan mengajukan usul saran kepada DPR, akan tetapi pasca putusan MK tersebut DPD setara dengan DPR dan Presiden dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah.³⁰ Di bidang legislasi, DPD mempunyai fungsi sebagai pengusul di bidang-bidang tertentu, sebagai ko-pembahas RUU tertentu, dan sebagai pemberi pertimbangan atas perancangan dan pembahasan RUU di bidang tertentu.

Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU. Dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 ditegaskan: "*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*". Oleh karena itu, DPD berfungsi sebagai ko-pembahas yang dalam hal ini tentulah dimaksud ikut membahas RUU dalam sidang DPR di mana RUU yang bersangkutan dibahas DPR dan Presiden. Dengan demikian, DPD ikut membahas suatu RUU dalam sidang DPR. Pasca putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU berarti DPD tidak lagi sebagai ko-pembahas.

DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU.³¹ Ikut membahas RUU sebagaimana dimaksud di atas bersama DPR dalam rapat DPR, baik atas RUU inisiatif DPR, pemerintah atau atas inisiatif DPD. Rapat bersama tersebut dilakukan bersama DPR dan pemerintah. Sebab pada dasarnya rapat pembahasan RUU dilakukan oleh DPR bersama pemerintah, dan apabila dikatakan dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 bahwa DPD ikut

²⁹ *Ibid.*, h. 121.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, h. 122.

membahas RUU sebagaimana dimaksud, maka tentulah rapat tersebut adalah rapat pembahasan bersama antara anggota DPR dan DPD sekaligus. Dengan demikian prosedur pembahasan RUU tidak bertele-tele. Meskipun rapat tersebut dilakukan bersama-sama antara anggota DPR dan DPD serta pemerintah status rapat itu tetap merupakan rapat DPR. Dalam hal ini putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 hanya memberikan ruang kepada DPD untuk ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU.

DPD ikut menyusun Program Legislasi Nasional.³² Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Menurut Pasal 20 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah. Prolegnas menjadi acuan dalam proses penyusunan undang-undang secara nasional dan memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan hukum secara keseluruhan.³³ Upaya pembangunan sistem hukum nasional sendiri mencakup beberapa hal. Pertama, pembangunan substansi hukum, baik hukum tertulis maupun tidak tertulis dengan mekanisme pembentukan hukum nasional yang lebih baik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Kedua, penyempurnaan struktur hukum yang lebih efektif. Ketiga, pelibatan seluruh komponen masyarakat dengan kesadaran hukum tinggi untuk membentuk sistem hukum yang dicita-citakan. Oleh karena itu, pelibatan DPD pasca putusan MK dalam menyusun Program Legislasi Nasional sangat diperlukan. Karena DPD mempunyai kedudukan yang sama dengan DPR dan Pemerintah dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) dan dalam membahas RUU yang berkaitan dengan daerah. Tentunya hal ini dengan cara merevisi UU MD3, P3, Tatib DPR yang berkaitan dengan substansi penyusunan program legislasi nasional.

DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU. Dalam hal ini, DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.³⁴ Dalam hal ini di bidang anggaran, merupakan pemberi pertimbangan tertulis, baik kepada pemerintah dalam rangka perancangan maupun kepada DPR dalam rangka pembahasan RUU APBN dengan menjadikan laporan keuangan BPK sebagai salah satu bahan utama. Menurut ketentuan Pasal 23 ayat (2) UUD

³² Pasal 1 Angka 9 UU No. 12 Tahun 2011

³³ Richo Wahyudi, *Pembaharuan Hukum*, Tesis, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011, h. 50.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Kerja Antara DPD Dengan DPR dan Lembaga Negara Lainnya Dalam Buku Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Sekretariat Jenderal MPR dan UNDP, 2003, h. 116-117.

1945, RUU APBN diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama DPR dengan memperhatikan DPD. Secara gramatikal, karena subjeknya adalah RUU APBN diajukan dan dibahas dengan memperhatikan pertimbangan DPD, maka dapat ditafsirkan pula bahwa pertimbangan DPD itu dapat diberikan secara tertulis selain kepada DPR juga kepada pemerintah sebelum RUU itu diajukan oleh pemerintah kepada DPR. Pelibatan DPD pasca putusan MK dalam meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN karena sifatnya wajib dengan cara merevisi UU MD3, P3, Tatib DPR yang berkaitan dengan meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah bersifat terbatas. Dalam kaitannya dengan dengan fungsi legislatif, misalnya, Dewan Perwakilan Daerah hanya memberikan pertimbangan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemegang kekuasaan legislatif yang sesungguhnya. Seperti yang ditentukan dalam Pasal 22C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah itu hanya sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Karena itu, banyak orang berpendapat bahwa struktur parlemen Indonesia berdasarkan hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut bersifat *soft bicameralism* atau bikameralisme yang sederhana. Akan tetapi, jika diperhatikan dengan sungguh-sungguh, seperti telah diuraikan sebelumnya, struktur partai Indonesia pasca Perubahan Keempat UUD 1945 sama sekali tidak dapat disebut sebagai sistem bikameral. DPD sama sekali tidak diberi kewenangan legislatif, meskipun hanya sederhana sekalipun. DPD hanya memberikan saran atau pertimbangan, dan sama sekali tidak berwenang mengambil keputusan apa-apa di bidang legislatif.³⁵

III. KESIMPULAN

Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 telah diimplementasikan oleh Pembentuk Undang-Undang, dalam hal Presiden dan DPR, melalui perubahan UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 menjadi UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3. Seiring dengan disahkannya UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3, DPR melakukan perubahan terhadap Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib menjadi Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Implementasi Putusan sebelum Perubahan UU MD3 dan Tatib DPR dilakukan oleh DPR dengan cara melibatkan DPD dalam pembahasan RUU yang terkait dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran,

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konpress, 2005, h. 188.

dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Terbukti, dalam proses pembahasan UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Kelautan yang merupakan Perubahan UU Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil, DPR telah melibatkan DPD sedemikian rupa sampai dengan Pembicaraan Tingkat I. Akan tetapi, untuk persetujuan RUU menjadi UU, DPD tidak dilibatkan.

Implementasi melalui Perubahan UU MD3 dan Perubahan Tata Tertib DPR. Perubahan UU MD3 dari UU Nomor 27 Tahun 2009 ke UU Nomor 17 Tahun 2014 maupun Perubahan Tata Tertib DPR dari Tatib 2009 ke Tatib 2014 telah mengakomodir 5 (lima) substansi dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012. UU Nomor 17 Tahun 2014 maupun Tata Tertib DPR 2014 telah mengakomodir Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 yang pada pokoknya mendesain proses legislasi menjadi model tripartit, yakni DPR, DPD, dan Presiden, yang setara sejak awal hingga akhir tahapan Pembicaraan Tingkat I. Pada Pembicaraan Tingkat II, DPD menyampaikan pendapatnya sebelum persetujuan atau pengesahan RUU menjadi UU antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna DPR namun DPD tidak terlibat pengesahan RUU menjadi UU.

Politik hukum legislasi pasca Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 ialah dengan melakukan revisi UU MD3, UU P3, dan Tatib DPR yang berkaitan dengan 5 (lima) hal substansial sebagaimana yang terdapat dalam Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012, yaitu:

- a. dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR dan Presiden;
- b. Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU;
- c. DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU;
- d. DPD ikut menyusun Program Legislasi Nasional; dan
- e. DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU. Dalam hal ini, DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latif, 2007, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Total Media, h. 61.
- Alexander Hamilton, 1961, *The Federalist Papers, Mentor Book, The New American Library*, 1961.
- Badan Legislasi DPR RI, 2013, *Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Dewan Perwakilan Rakyat RI, h. 61.
- Bede Harris, *Esential Constitutional Law*, Sydney-London-Portland, Oregon: Cavendish Publishing, 2000, h. 2.
- Ernst Benda, 2005, *Pelaksanaan Keputusan Mahkamah Konstitusi di Negara-Negara Transformasi dengan Contoh Indonesia*, Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung, h. 15.
- Feri Amsari, 2013, *Konflik Legislasi DPR-DPD*, Koran Tempo, 5 Juli 2013.
- Georg Vanberg, 2005, *The Politics of Contitutional Review in Germany*, Political Economy of Institution and Decision, Cambridge University Press, h. 2-8.
- Jimly Asshiddiqie, 2003, *Hubungan Kerja Antara DPD Dengan DPR dan Lembaga Negara Lainnya Dalam Buku Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR dan UNDP, h. 116-117.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konpress, 2005, h. 188.
- Johny Ibrahim, 2005, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, h. 302.
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 34.

- Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2011, h. 89.
- Richo Wahyudi, 2010, *Pembaharuan Hukum*, Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, h. 50.
- Robert H. Fallon, Jr., 2001, *Implementing the Constitution*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusset, and London, England, h. 37.
- Soetandyo** Wignjosoebroto, *Tentang Kajian "Hukum dan Masyarakat": Sebuah Pengenalan*, <http://soetandyo.wordpress.com/2011/07/11/tentang-kajian-hukum-dan-masyarakat-sebuah-pengenalan/#more-197>, diunduh 7 Januari 2014.
- Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, h. 251-252.
- Stephen Sherlock, 2005, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australian National University.
- "DPR-DPD agar ubah tatib sikapi Putusan MK", 26 Juni 2013, <http://koran-indonesia.com/2013/06/dpr-dpd-agar-ubah-tatib-sikapi-putusan-mk/#.U0yfcqJaeSw>. Diakses 22 Maret 2014.