BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "Negara Indonesia adalah negara hukum". Sebagai perwujudan dari negara hukum tersebut, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus dijalankan berdasarkan hukum. Salah satu upaya untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan adanya peraturan perundang-undangan yang baik.

Untuk memperoleh peraturan perundang-undangan yang baik, diperlukan pula tatanan yang tertib di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dimulai sejak saat perencanaan sampai dengan pengundangannya.

Di dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, adanya peraturan perundang-undangan yang baik akan banyak menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara yang diinginkan.[1]

Sangat diperlukan adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam untuk membuat peraturan perundang-undangan yang baik. Berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik, penyusunan maupun pemberlakuannya.

---

[1] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 134.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada tahap perencanaan penyusunan peraturan perundang-undangan, diatur mengenai Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Legislasi Daerah (Prolegda) dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan secara terencana, bertahap, terarah dan terpadu.

Agar pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan secara terencana, maka pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan berdasarkan Prolegnas. Dalam Prolegnas tersebut, ditetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Untuk maksud tersebut, maka dalam Prolegnas akan memuat program legislasi jangka panjang, menengah, atau tahunan.

Prolegnas hanya memuat program penyusunan peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Dalam penyusunan program tersebut perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu, penyusunan Prolegnas disusun secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden dan juga Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Peraturan mengenai Prolegnas tersebut terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 (sekarang Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014) tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3) dan juga dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan(UU P3).

Di dalam UU P3 diatur bahwa, baik RUU yang diusulkan oleh DPR, Presiden, atau DPD harus disusun berdasarkan Prolegnas. Selain melalui Prolegnas, dalam

keadaan tertentu DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas.

DPD sebagai Lembaga negara, yang dalam hal ini kewenangannya diatur di dalam dua Undang-Undang tersebut di atas, merasa secara konstitusional telah dirugikan pemenuhan kewenangan konstitusionalnya dengan diberlakukannya UU MD3 dan UU P3 tersebut, dikarenakan beberapa pasal yang terdapat di dalam ke dua Undang-Undang tersebut diatas, dirasa tidak sesuai dengan pengaturan mengenai kewenangan DPD yang diatur dalam UUD 1945. Oleh karena itu, DPD kemudian mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terhadap UU MD3 dan UU P3.

Di dalam Posita *Judicial review* nya, DPD mendalilkan bahwa beberapa pasal di dalam UU P3 tersebut, bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang memberikan kewenangan konstitusional kepada DPD untuk mengajukan RUU. Pasal 18 huruf g, Pasal 20 ayat (1), Pasal 21 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22 ayat (1), dan Pasal 23 ayat (2) UU P3 telah meniadakan kewenangan DPD untuk dapat Mengajukan Rancangan Undang-Undang baik di dalam maupun di luar Program Legislasi Nasional.[2]

Salah satu permohonan uji materiil DPD kepada Mahkamah Konstitusi atas UU P3 adalah terhadap Pasal 23 ayat (2) :

> *"Dalam keadaan tertentu yang memerlukan pengaturan yang tidak tercantum dalam Prolegnas, DPR RI atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas mencakup :*
> *a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam;dan*
> *b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat*

[2] Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, bagian Posita Pemohon (DPD), halaman 14.

kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum"

Atas permohonan *judicial review* terhadap pasal tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 92/PUU-X/2012 menyatakan bahwa DPD berwenang mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas. Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan bahwa UU P3 :

> *"Pasal 23 ayat (2) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai, "dalam keadaan tertentu, DPR, DPD, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup : a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum."*
>
> *"Pasal 23 ayat (2) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "dalam keadaan tertentu, DPR, DPD, atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup : a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum."*[3]

Satu tahun pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 tersebut, DPR dan Presiden kemudian mengesahkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR ,DPR, DPD, DPRD (UU MD3). Akan tetapi di dalam UU MD3 tersebut, kewenangan DPD untuk mengajukan RUU di luar Prolegnas sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 tidak dicantumkan. Di dalam UU MD3, Pada bagian kedelapan mengenai pelaksanaan wewenang dan tugas DPD, Pasal 276 ayat (1)

[3] DPD mengajukan pengujian UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 yang salah satu isu pentingnya adalah kewenangan DPD mengajukan RUU di luar Prolegnas. Lihat dalam putusan MK No. 92/PUU-X/2012.

menyebutkan :

> *"(1) DPD dapat mengajukan rancangan Undang-Undang berdasarkan program legislasi nasional."*

DPD kemudian mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terhadap UU MD3. Hal ini karena terdapat beberapa pasal dalam UU MD3 tersebut dirasa semakin membatasi kewenangan DPD, tidak sesuai dengan UUD 1945 dan UU MD3 tersebut tidak mengakomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012. Salah satu dari beberapa pasal yang dimohonkan untuk diuji materil yaitu Pasal 276 ayat (1) tersebut diatas. Akan tetapi yang mengherankan adalah, di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XII/2014 terhadap permohonan *judicial review* atas UU MD3 tersebut, diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi bahwa permohonan DPD atas pasal 276 ayat (1) tentang kewenangan pengajuan RUU di luar Prolegnas dinyatakan tidak beralasan menurut hukum. Mahkamah Konstitusi dalam putusan tersebut hanya mengabulkan sebagian kecil permohonan DPD. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XII/2014 tersebut, tidak ditegaskan kembali kewenangan DPD untuk dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas, sehingga kedua Putusan tersebut sepintas terlihat kontradiktif.

Berdasarkan uraian dan batasan masalah di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti mengenai kewenangan DPD dalam mengajukan RUU di luar Prolegnas tersebut dengan judul ***"Kewenangan DPD Dalam Pengajuan RUU di luar Prolegnas; Studi Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014".***

✓ **Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dan batasan masalah di atas, rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini, yaitu:

1. Bagaimanakah pengaturan pengajuan RUU di luar Prolegnas menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014?
2. Apakah DPD berwenang mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014?

✓ **Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini antara lain :

1. Untuk mengetahui pengaturan pengajuan RUU di luar Prolegnas menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui kewenangan DPD dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014.

✓ **Tinjauan Pustaka**

1. Negara Hukum

Konsep negara *Rule of Law* merupakan konsep negara yang dianggap paling ideal saat ini. Terhadap istilah "*rule of law*" ini dalam bahasa Indonesia sering

juga diterjemahkan sebagai "supremasi hukum" (*supremacy of law*) atau "pemerintahan berdasarkan atas hukum". Di samping itu, istilah "negara hukum" (*government by law*) atau *rechtstaat*, juga merupakan istilah yang sering digunakan untuk itu.[4]

Sedangkan di negara-negara Eropa kontinental dikenal konsep "negara hukum" (*rechtstaat*), sebagai lawan dari "negara kekuasaan" (*machtstaat).* Rechtstaat ini adalah istilah bahasa Belanda yang mempunyai pengertian sejajar dengan pengertian rule of law di negara-negara yang berlaku sistem Anglo Saxon. Dalam bahasa Perancis disebut dengan *"Etat de Droit"* sedangkan dalam bahasa Italia disebut dengan *"Stato di Dirito"*. Dalam konsep negara hukum versi Eropa Kontinental ini, prinsip supremasi hukum *(supremacy of law)* merupakan inti utamanya. Menurut Dicey, makna dari supremasi hukum, dengan mengutip hukum klasik dari pengadilan-pengadilan di Inggris, adalah sebagai berikut : Hukum menduduki tempat tertinggi, lebih tinggi dari kedudukan raja, terhadapnya raja dan pemerintahannya harus tunduk, dan tanpa hukum maka tidak ada raja dan tidak ada pula kenyataan hukum ini.[5]

Dengan demikian, sejak kelahirannya, konsep Negara Hukum memang dimaksudkan sebagai usaha untuk membatasi kekuasaan penguasa negara agar tidak menyalahgunakan kekuasaan untuk menindas rakyatnya*(abuse of power, abuse de droit).* Sehingga dapat dikatakan bahwa dalam suatu Negara Hukum, semua orang harus tunduk kepada hukum secara sama. Tidak ada seorang pun termasuk penguasa yang kebal terhadap hukum. Dalam hal ini konsep Negara

---

[4] Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 1.

[5] *Ibid*, hlm. 2.

hukum sangat tidak bisa menolerir baik terhadap sistem pemerintahan totaliter, diktator atau fascis, maupun terhadap sistem pemerintahan yang berhaluan anarkis.[6]

Adapun ciri-ciri *rechtstaat* atau negara hukum adalah :

a. Adanya Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat.

b. Adanya pembagian kekuasaan negara.

c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.[7]

Di negara Anglo Saxon dikenal dengan sebutan *The Rule of Law* yang membatasi kekuasaan penguasa negara sesuai isi hukum tertinggi sebagaimana terdapat dalam dalam konstitusi atau konvensi ketatanegaraan. Pembatasan kekuasaan kepala negara dengan memberikan perlindungan kepada hak-hak rakyat ini di Inggris sudah dikenal dalam dokumen magna charta (tahun 1215), atau di Negara Amerika serikat dengan konstitusinya yang mulai berlaku sejak Revolusi Amerika tahun 1776. Untuk negara-negara berkembang, kesadaran terhadap pembatasan kewenangan kepala negara untuk melindungi hak-hak rakyat baru muncul dan berkembang sejak abad ke-20.[8]

Albert Venn Dicey mengemukakan adanya tiga prinsip dalam *The Rule of Law,* yaitu sebagai berikut : [9]

a. Equality before the law

b. Supremacy of law

---

[6] *Ibid*.
[7] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 93.
[8] Munir Fuady, *Teori ... Op.cit*., hlm. 28.
[9] Albert Venn Dicey sebagimana dikutip dalam Munir Fuady, *Teori ... Ibid*, hlm. 10.

c. *HAM tidak bersumber kepada UUD*

2. Lembaga negara

Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal itu identik dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara.[10]

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI 1997), kata "lembaga" diartikan sebagai (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (ii) berbentuk asli (rupa, wujud); (iii) acuan, ikatan; (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.[11]

Pandangan Hans Kelsen dapat digunakan untuk memahami pengertian organ negara. Dalam bukunya *General Theory of Law and State,* Hans Kelsen menguraikan bahwa *"Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ".* Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum *(legal order)* adalah suatu organ.[12] Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat

---

[10] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006, *Hlm.* 31.

[11] Kamus Besar Bahasa Indonesia, lihat H.A.S Natabaya, dalam Jimly Asshiddiqie dkk (editor Refly Harun)., *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hln. 60-61. Lihat juga Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi dan KRHN, Jakarta, 2005, hlm. 29-30. Dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan .... Ibid*.

[12] Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State*, Russell 7 Russell, New York, 1961, hlm. 192. Dalam Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan. ... Ibid.* hlm. 36

menjalankan norma *(norm applying*).[13]

Lebih lanjut Kelsen mengatakan, parlemen yang menetapkan undang-undang, dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum merupakan organ-organ negara dalam arti luas, termasuk hakim yang menghukum penjahat serta individu yang sesungguhnya melaksanakan hukuman tersebut. Menurut pengertian organ yang luas ini, organ identik dengan individu yang menjalankan fungsi tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum *(public offices)* dan pejabat publik atau pejabat umum *(public officials).*[14]

Pengertian organ negara atau lembaga negara yang paling luas, yaitu organ negara yang paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law creating* dan *law applying.* Selanjutnya pengertian organ negara yang juga luas adalah mencakup individu yang menjalankan fungsi *law creating* atau *law applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan. Pengertian organ negara yang sempit yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law creating* dan/atau *law applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan, dalam pengertian ini, lembaga negara mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Presiden atau oleh keputusan-keputusan yang tingkatnya lebih rendah, baik tingkat pusat maupun tingkat daerah. Pengertian yang lebih sempit, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan

---

[13] *Ibid.*
[14] *Ibid.* hlm 37.

UUD, UU, atau Peraturan yang lebih rendah.[15]

3. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam perspektif pembentukan peraturan, Montesquieu dalam karyanya *L'esperit des Lois* mengemukakan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembentukan perundang-undangan, yaitu :[16]

1. Gaya peraturan hendaknya padat dan sederhana. Ini mengandung arti bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan kebesaran dan retorik hanya merupakan tambahan yang menyesatkan dan mubazir;
2. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya bersifat mutlak dan relatif, sehingga dengan demikian memperkecil kemungkinan munculnya perbedaan pendapat yang individual;
3. Hukum hendaknya membatasi diri pada hal-hal yang riil dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis;
4. Hukum hendaknya tidak dirumuskan dalam bahasa yang tinggi, oleh karena ia ditujukan kepada rakyat yang memiliki tingkat kecerdasan rata-rata, bahasa hukum tidak untuk platihan penggunaan logika melainkan hanya penalaran sederhana yang bisa dipahami oleh orang rata-rata;
5. Hukum hendaknya tidak meracunkan pokok masalah dengan pengecualian pembatasan atau pengubahan, gunakan semua itu jika benar-benar diperlukan;
6. Hukum hendaknya tidak bersifat *debatable*, adalah bahaya merinci alasan-alasan karena hal itu akan menimbulkan konflik;
7. Lebih dari itu semua, pembentukan hukum hendaknya mempertimbangkan masak-masak dan mempunyai manfaat praktis dan hendaknya tidak menggoyahkan sendi-sendi pertimbangan dasar keadilan dan hakekat permasalahan, sebab hukum yang lemah tidak perlu dan tidak adil akan membawa seluruh sistem Perundang-undangan mendapat citra buruk dan menggoyahkan legitimasi negara.

Asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik menurut I.C van der Vlies. Dalam bukunya yang berjudul *"Het wetsbegrib en beginselen van behoorlijke regelgeving"* I. C van der Vlies membagi asas-asas dalam

---

[15] *Ibid*, hlm. 40-41.

[16] Sijarudin, Fatkhurohman, Zulkarnain, *Legislative drafting; Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan*, MCW&YAPPIKA, Jakarta, 2008, hlm. 22.

pembentukan peraturan negara yang baik ke dalam asas-asas yang formal dan yang material.[17]

Adapun asas-asas yang formal meliputi :[18]

a. Asas tujuan yang jelas;
b. Asas organ/lembaga yang tepat;
c. Asas perlunya pengaturan;
d. Asas dapat dilaksanakan;dan
e. Asas consensus.

Adapun asas-asas yang material meliputi :[19]

a. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
b. Asas tentang dapat dikenali;
c. Asas perlakuan yang sama dalam hokum;
d. Asas kepastian hukum;dan
e. Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.

Proses pembentukan undang-undang terdiri atas tiga tahap, yaitu : [20]

a. Proses penyiapan rancangan Undang-Undang, yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan Pemerintah, atau di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat;
b. Proses mendapatkan persetujuan, yang merupakan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat;dan
c. Proses pengesahan (oleh Presiden) dan pengundangan (oleh Menteri

---

[17] *Ibid*, hlm. 227.
[18] *Ibid*, hlm. 228.
[19] *Ibid.*
[20] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Loc.cit.*

Negara Sekretaris Negara atas perintah Presiden).

4. *Judicial Review*

Yang dimaksud dengan *judicial review* adalah suatu pranata dalam ilmu hukum yang memberikan kewenangan kepada badan pengadilan umum, atau badan pengadilan khusus, ataupun lembaga khusus untuk melakukan peninjauan ulang, dengan jalan menerapkan atau atau menafsirkan ketentuan dan semangat dari konstitusi, sehingga hasil dari peninjauan ulang tersebut dapat menguatkan atau menyatakan batal atau membatalkan, atau menambah atau mengurangi terhadap suatu tindakan berbuat atau tidak berbuat dari aparat pemerintah (eksekutif) atau dari pihak lain termasuk parlemen.[21]

Dalam ilmu hukum dikenal dua macam *judicial review*, yaitu sebagai berikut :

a. *Judicial review* dalam bidang pengadilan, yang berarti *review* dari badan pengadilan tertinggi terhadap putusan pengadilan yang lebih rendah dengan alasan-alasan yang sangat terbatas, seperti adanya barang bukti baru *(novum)* atau ada kesalahan berat ketika hakim yang lebih rendah memutus perkara tersebut. Dalam sistem hukum Indonesia, kewenangan hukum untuk melakukan *judicial review* seperti ini ada di tangan Mahkamah Agung dalam bentuk pranata hukum Peninjauan Kembali (PK)
b. Dalam bidang hukum konstitusi, kewenangan lembaga pengadilan tertinggi untuk membatalkan putusan badan legislatif dan atau eksekutif.

[21] Munir Fuadi, *Teori ... op.cit.*, hlm. 81.

Di Indonesia, kewenangan untuk melakukan *judicial review* seperti ini dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Inilah pengertian *Judicial review* yang lebih sering dipergunakan.[22]

Guna menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi yang termuat dalam Undang-Undang Dasar dan Peraturan Perundang-undangan konstitusional lainnya tidak dilanggar atau disimpangi (baik dalam bentuk perundang-undangan maupun dalam bentuk tindakan-tindakan pemerintah lainnya), perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan (dan perbuatan administrasi negara) yaitu :[23]

a. Pengujian oleh badan peradilan *(judicial review)*
b. Pengujian oleh badan yang sifatnya politik *(political review),* dan
c. Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara *(administrative review).*

Istilah "hak menguji" berbeda dengan *"judicial review".* Kalau kita berbicara mengenai hak menguji maka orientasinya ialah ke Eropa Kontinental (Belanda), sedangkan *"judicial review"* orientasinya ialah ke Amerika Serikat. Walaupun tujuannya sama tetapi dalam perkembangan selanjutnya apa yang dilaksanakan oleh negara-negara Eropa yang menganut sistem *civil law* berbeda dengan negara-negara yang menganut *common law.*[24]

---

[22]*Ibid*, hlm. 82.
[23] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, & Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.73.
[24] *Ibid*, hlm.74.

✓ **Metode penelitian**

1. Obyek Penelitian

   Obyek penelitian dalam penelitian ini adalah kewenangan DPD dalam pengajuan RUU di luar Prolegnas, studi terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014.

2. Sumber Data

   Dalam penelitian ini digunakan data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum. Yakni bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.

3. Bahan hukum

   a. Bahan Hukum Primer yaitu bahan yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis , berupa :

   1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
   2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
   3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
   4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
   5) Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan

Pelaksanaan undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan

6) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

7) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-XII/2014

b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara yuridis berupa buku-buku, jurnal, dan literatur-literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini.

c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum penunjang berupa berupa kamus hukum.

3. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dengan cara studi pustaka, yaitu studi yang dimaksudkan untuk mempelajari dan memahami buku-buku, mengkaji Peraturan perundang-undangan, mengkaji putusan Mahkamah Konstitusi dan mengkaji literatur lain yang berkaitan dengan permasalahan penulisan.

4. Metode penelitian

Dalam penelitian ini digunakan metode yuridis normatif yaitu metode pendekatan dimana proses penyelidikannya meninjau dan membahas obyek dengan menitik beratkan pada aspek-aspek yuridis, kemudian disesuaikan dengan tema skripsi.

5. Analisis data

Data yang diperoleh kemudian diolah dengan metode deskriptif kualitatif, yaitu pengelolaan dan penguraian data-data yang diperoleh ke dalam suatu

gambaran sistematis yang didasarkan pada teori-teori dan pengertian hukum yang terdapat dalam studi ilmu hukum untuk mendapatkan kesimpulan yang ilmiah.

- ✓ **Sistematika penulisan**

Untuk memudahkan penulisan dan pembahasan hasil penelitian, maka dibuat sistematika penulisan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan

Bab ini terdiri dari latar belakang penulisan skripsi, rumusan masalah, tujuan penelitian, telaah pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan umum mengenai Negara hukum, Lembaga negara, Pembentukan peraturan perundang-undangan, dan *Judicial review.*

Pada bab ini akan diuraikan mengenai negara hukum, lembaga negara, pembentukan peraturan perundang-undangan, dan *judicial review.* Dari paparan tersebut diharapkan dapat mengantarkan penulis untuk memahami teori-teori yang terkait dengan pokok persoalan dan akan berguna bagi penulis dalam menganalisis pokok persoalan sebagaimana fokus kajian penelitian.

Bab III :Analisis Yuridis Kewenangan DPD dalam pengajuan RUU di luar Prolegnas, Studi Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014

Pada bab ini penulis akan memaparkan pengaturan mengenai pengajuan RUU di luar Prolegnas berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, dan menganilsa kewenangan DPD dalam mengajukan RUU diluar Prolegnas sebagai tindak lanjut putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012 dan putusan MK Nomor 79/PUU-XII/2014.

BAB IV Penutup

Bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan berisi jawaban atas permasalahan yang diteliti yang menjadi objek penelitian setelah dianalisis. Dan saran adalah rekomendasi dari penulis terhadap kesimpulan.