BAB III

ANALISIS YURIDIS KEWENANGAN DPD DALAM PENGAJUAN RUU DI LUAR PROLEGNAS; STUDI TERHADAP PUTUSAN MK NO. 92/PUU-X/2012 DAN PUTUSAN MK NO. 79/PUU-XII/2014

A. Pengaturan Pengajuan RUU Di Luar Prolegnas Menurut Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) dan Menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3)

Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mencakup beberapa tahap, yaitu tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pada tahap perencanaan, penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional (Prolegnas) ketentuan ini sebagaimana terdapat dalam Pasal 16 UU P3 menyebutkan :

"Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas."

Selain melalui Prolegnas, pada tahap perencanaan penyusunan Undang-Undang dapat pula dilakukan di luar Prolegnas.

A. 1. Pengaturan Pengajuan RUU di luar Prolegnas menurut UU P3

Sebelum membahas pengaturan pengajuan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas menurut UU P3, penulis terlebih dahulu akan memaparkan pengaturan pengajuan Rancangan Undang-Undang berdasarkan Prolegnas. Pengertian Prolegnas menurut Pasal 1 ayat (9) UU P3 yaitu :

"Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis."

Prolegnas sebagai instrumen perencanaan pembentukan Undang-Undang

merupakan elemen yang penting dalam kerangka pembangunan hukum, Prolegnas diharapkan menjadi pedoman dan sebagai pengontrol penyusunan Undang-Undang yang mengikat lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, karena perancanaan penyusunan Undang-Undang tersebut dilakukan di dalam Prolegnas.

Pasal 18 huruf g UU P3 menyatakan :

> *"Dalam penyusunan Prolegnas sebgaimana dimaksud dalam Pasal 16 , penyusunan daftar Rancangan Undang-Undang didasarkan atas :*
> *g. Rencana kerja Pemerintah dan rencana strategis DPR.*

Oleh karena itu penyusunan Prolegnas dilakukan secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu yang melibatkan partisipasi bersama antara DPR RI dan Pemerintah.

Ketentuan mengenai penyusun Prolegnas terdapat dalam Pasal 20 ayat (1) UU P3 yang menyatakan bahwa :

> *"Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah."*

Proses penyusunan Prolegnas antara DPR RI dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR, melalui alat kelengkapan DPR RI yang khusus menangani bidang legislasi (Pasal 21 ayat (1) UU P3). Alat kelengkapan khusus DPR RI tersebut adalah Badan legislasi (Baleg) DPR RI.

Penyusunan prolegnas di lingkungan DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat. (Pasal 21 ayat (3) UU P3)

Baleg DPR juga yang mengkoordinasikan proses penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR RI sedangkan penyusunan Prolegnas di lingkungan Pemerintah di koordinasikan oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang

peraturan Perundang-undangan(Pasal 21 ayat (4) UU P3). Menteri yang dimaksud adalah Menteri Hukum dan HAM.

Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kedua adalah tahap persiapan, persiapan RUU merupakan proses penyusunan dan perancangan sebuah Undang-Undang di lingkungan pemerintah, di lingkungan DPR RI, atau di lingkungan DPD RI. Proses persiapan pembentukan Undang-Undang diatur dalam Pasal 45,46,47 ,dan Pasal 48 UU P3.

RUU yang berasal dari DPR maupun Presiden, serta RUU yang berasal dari DPD ke DPR disusun berdasarkan Prolegnas. Hal ini sebagaimana ketentuan Pasal 45 ayat (1) yang menyatakan :

"Rancangan Undang-Undang baik yang berasal dari DPR RI, Presiden, ataupun RUU dari DPD ke DPR, disusun berdasarkan Prolegnas."

Untuk RUU yang diajukan oleh DPD RI adalah RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan 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.

Pengajuan RUU yang berasal dari Presiden, DPR RI, dan DPD RI diatur dalam Pasal 46, Pasal 47 dan Pasal 48 UU P3, yang menyatakan :

Pasal 46 UU UU P3 :

"(1) Rancangan Undang-Undang dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau DPD
(2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi
(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan RUU

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan DPR."

Pasal 47 UU P3:

"(1) Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh Menteri atau Pimpinan Lembaga Pemerintah Nonkementrian, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya.
(2) Dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang, menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementrian terkait membentuk panitia antar kementrian dan/atau antar nonkemerntrian.
(3)Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.
(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan presiden."

Pasal 48 UU P3 :

(1) Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai dengan Naskah Akademik
(2) Usul RUU sebagaimana dimaksud ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan konsepsi RUU.
(3) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud ayat (2) dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan konsepsi RUU dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan UU untuk membahas usul RUU.
(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.

Dengan demikian, berdasarkan ketentuan Pasal-pasal dalam UU P3 tersebut, pengajuan RUU di dalam atau berdasarkan Prolegnas, dapat dilakukan oleh DPR, Presiden, serta DPD. Akan tetapi penyusunan Prolegnas hanya dilaksanakan oleh DPR dan Presiden. Itu berarti DPD tidak dilibatkan dalam penyusunan prolegnas. Padahal Penyusunan Prolegnas sebagai instrumen perencanaan program Pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak

dan/atau kewenaangan untuk mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah yang dimiliki DPD sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 :

> *"Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Rancangan Undang-Undang yang berikaitan 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."*

Untuk Pengaturan Pengajuan RUU di luar prolegnas di dalam UU P3 hanya terdapat 1 Pasal, yaitu Pasal 23 ayat (2) UU P3 yang menyatakan :

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

Selain di dalam UU P3, pengaturan pengajuan RUU di luar Prolegnas terdapat di dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU P3, akan tetapi sebenarnya yang diatur dalam Perpres tersebut adalah usul Rancangan Undang-Undang, bukan Rancangan Undang-Undang. Tata cara penyusunan usul RUU di luar Prolegnas, Pasal 24 menyebutkan :

> *(1) Dalam keadaan tertentu, pemrakarsa dapat mengajukan usul Rancangan Undang-Undang di luar prolegnas*
> *(2) Dalam keadaan tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup :*
> *a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, dan bencana alam;dan/atau*
> *b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh Baleg dan menteri.*

Pasal 25 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU P3 menyebutkan :

(1) Dalam menyusun RUU di luar Prolegnas, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24, pemrakarsa harus terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden.
(2) Permohonan izin prakarsa kepada Presiden disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan RUU, meliputi :

14. Urgenasi dan tujuan penyusunan;
15. Sasaran yang ingin diwujudkan;
16. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan di atur;dan
17. Jangkauan serta arah pengaturan.

(3) dalam hal Presiden memberikan izin prakarsa penyusunan RUU di luar prolegnas, pemrakarsa menyusun RUU tersebut.
(4) Pemrakarsa menyampaikan usulan RUU di luar Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada Menteri, dengan melampirkan dokumen kesiapan teknis yang meliputi :

a. Izin prakarsa dari Presiden;
b. Naskah akademik;
c. Surat keterangan penyelarasan Naskah Akademik dari Menteri;
d. Rancangan Undang-Undang
e. Surat keterangan telah selesai pelaksanaan rapat panitia antarkementrian/antarnonkementrian dari pemrakarsa; dan
f. Surat keterangan telah selesai pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi RUU dari Menteri.

Pasal 26 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU P3 menyebutkan :

"Menteri mengajukan usul Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas sebagaimana dimaksud Pasal 24 kepada Pimpinan DPR melalui Baleg untuk di muat dalam Prolegnas prioritas tahunan."

Yang dimaksud dengan Pemrakarsa dalam pasal-pasal tersebut di atas adalah Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementrian yang mengajukan usul penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Jadi, berdasarkan uraian pasal-pasal di atas, penulis menarik kesimpulan yakni berdasarkan pasal 23 ayat (2) UU P3, Pengajuan RUU di luar Prolegnas

hanya dapat diajukan oleh DPR dan Presiden. RUU yang di ajukan di luar Prolegnas tersebut mencakup Rancangan Undang-Undang untuk mengatasi kedaan luar biasa, konflik, atau bencana alam dan keadaan lain 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.

DPD tidak dapat mengajukan RUU di luar prolegnas karena bahkan berdasarkan UU P3 ini, dalam penyusunan Prolegnas sekalipun DPD tidak dilibatkan.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU P3 tersebut di atas, mengenai tata cara penyusunan usul RUU di luar Prolegnas, Pemrakarsa yaitu Menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementrian dapat mengajukan usul RUU di luar Prolegnas untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, dan bencana alam;dan/atau Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh Baleg dan Menteri. Pemrakarsa dalam menyusun RUU di luar prolegnas terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden. Apabila Presiden memberikan izin prakarsa penyusunan RUU di luar prolegnas, maka pemrakarsa menyusun RUU tersebut kemudian Pemrakarsa menyampaikan usulan RUU di luar Prolegnas kepada Menteri. Menteri mengajukan usul Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas kepada Pimpinan DPR melalui Baleg untuk di muat dalam Prolegnas

prioritas tahunan.

A. 2. Pengaturan Pengajuan RUU di luar Prolegnas menurut UU MD3

Di dalam UU MD3, terdapat ketidakseimbangan pengaturan kelembagaan antara DPR dan DPD. Ketidakseimbangan tersebut yakni, Pengaturan DPR diatur dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 245. Sedangkan pengaturan DPD diatur dalam Pasal 246 sampai dengan 262. Hal ini berarti secara umum DPR diatur dalam 178 ketentuan, sedangkan DPD diatur hanya dalam 16 ketentuan.[85]

Dapat dilihat bahwa kesungguhan dalam menyusun aturan main lembaga perwakilan sangat tidak seimbang. Sebelum memaparkan pengaturan pengajuan RUU di luar Prolegnas menurut UU MD3, Penulis akan memaparkan beberapa contoh ketidakseimbangan kewenangan antara DPR dan DPD dalam bidang legislasi.

Pasal-pasal yang terdapat di dalam Bab mengenai tugas dan kewenangan DPR dalam bidang legislasi, Pasal 71 :

> *DPR berwenang :*
> *a. Membentuk Undang-Undang yang di bahas dengan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama;*
> *b. Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang;*
> *c. Membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemerkaran, serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam atau sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikut sertakan DPD sebelum di ambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.*

Pasal 72 UU MD3 menyebutkan :

> *DPR bertugas :*
> *a. Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program*

---

[85] Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XII/2014, hlm. 6.

legislasi nasional.
b. Menyusun, membahas, dan menyebarluaskan rancangan Undang-Undang
c. Menerima RUU yang diajukan DPD berkaitan dengan berikaitan 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....."

Pada bagian kesembilan mengenai pelaksanaan wewenang dan tugas DPR, Pasal 162 UU MD3 menyatakan :

(1) DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.
(2)Pembentukan Undang-Undang dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan, kecuali yang di tentukan lain dalam Undang-Undang ini."

Pasal 163 UU MD3 menyatakan :

(1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR, Presiden, atau DPD
(2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD disertai dengan naskah akademik, kecuali rancangan Undang-Undang mengenai :
a. APBN
b.Penetapan peraturan Perundang-undangan pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.
c.Pencabutan Undang-Undang atau pencabutan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang.

Pasal 166 UU MD3 menyatakan :

(1) Rancangan Undang-Undang dapat diajukan oleh DPD berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan denga perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Mengenai kewenangan legislasi DPD terdapat dalam Bagian ketiga mengenai wewenang dan fungsi DPD. Pasal 249 UU MD3 menyatakan :

(1) 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 denga perimbangan keuangan pusat dan daerah.
b. Ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR atau presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU tentang APBN, Pajak, pendidikan dan agama.
e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi 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, pelaksanaan APBN, Pajak, pendidikan dan agama;
f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan denga perimbangan keuangan pusat dan daerah, pelaksanaan Undang-Undang tentang APBN, pajak, pendidikan dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang ruu yang berkaitan dengan APBN;
h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
i. Menyusun Program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi 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.

Dalam bagian kedelapan mengenai pelaksanaan wewenang dan tugas DPD, Paragraf 1, pengajuan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang. Pasal 276 ayat (1) UU MD3 menyatakan :

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

Mengenai Pengaturan Pengajuan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas, dapat dilakukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi

kemudian Badan legislasi memberikan pertimbangan atas Rancangan Undang-Undang tersebut, hal ini sebagaimana Pasal 105 ayat (1) huruf d UU MD3 yang menyatakan :

> *(1) Badan legislasi bertugas :*
> *d. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan Undang-Undang atau di luar rancangan Undang-Undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional..."*

Berdasarkan Pasal-Pasal UU MD3 tersebut di atas, terlihat ketidakseimbangan antara kewenangan DPR dengan kewenangan DPD dalam proses legislasi. DPR memegang kekuasaan dalam pembentukan Undang-Undang, mulai dari tahap perencanaan sampai tahap pengambilan keputusan. DPR bertugas membentuk Undang-Undang, kemudian Undang-Undang tersebut dibahas bersama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Bahkan DPR berwenang membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah bersama DPD, dan yang mengambil persetujuan atas RUU yang berkaitan dengan daerah tersebut adalah DPR dan Presiden. Peran DPR dalam proses legislasi sangat kuat.

Dalam penyusunan Prolegnas DPR berwenang Menyusun, membahas, menetapkan, dan menyebarluaskan program legislasi nasional. Artinya dari tahap awal sampai akhir berkaitan dengan Prolegnas, DPR lah yang lebih dominan perannya, sedangkan DPD hanya berperan pada tahap awal yaitu dapat mengajukan RUU berdasarkan Prolegnas dan ikut membahasnya. RUU yang diajukan DPD berdasarkan Prolegnas tersebut yakni RUU yang berkaitan dengan otonomi 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. Kewenangan DPD dalam proses legislasi terbatas pada mengajukan RUU tertentu dan ikut membahasnya, untuk pengambilan keputusan atau persetujuan atas RUU tersebut DPD tidak dilibatkan.

Pengaturan mengenai pengajuan RUU di luar Prolegnas terdapat dalam tugas Badan Legislasi, dalam Pasal 105 ayat (1) huruf d yaitu Badan legislasi bertugas memberikan pertimbangan terhadap Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh anggota DPR, komisi, atau gabungan komisi di luar prioritas rancangan Undang-Undang atau di luar rancangan Undang-Undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional.

B. Kewenangan DPD dalam Mengajukan RUU Di Luar Prolegnas Sebagai Tindak Lanjut Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 dan Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014.

Berdasarkan pembahasan bab sebelumnya mengenai lembaga negara, dalam Undang-Undang Dasar 1945 terdapat lebih dari 34 buah lembaga baik yang disebut secara langsung ataupun tidak langsung. Dari segi hirarkinya, ke-34 lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga adalah lembaga daerah. Memang benar sekarang tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi negara dan lembaga tertinggi negara. Namun, untuk mempermudah pengertian, organ-organ konstitusi pada

lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yaitu :[86]

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
5. Mahkamah Konstitusi (MK);
6. Mahkamah Agung (MA);
7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Organ konstitusi lapis kedua yaitu :

1. Menteri Negara;
2. Tentara Nasional Indonesia;
3. Kepolisian Negara;
4. Komisi Yudisial;
5. Komisi Pemilihan Umum;
6. Bank Sentral

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah Undang-Undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional, dan Komisi Ombudsman Nasional yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebjijakan Presiden, jika Presiden hendak membubarkannya tentu saja Presiden berwenang untuk itu. Artinya keberadaannya sepenuhnya berada dalam kebijakan Presiden. Disamping

[86] Jimly Asshiddiqie, *Loc.cit.*

itu ada pula lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam BAB VI UUD 1945. Lembaga-lembaga Daerah itu adalah :

1. Pemerintahan Daerah Provinsi;
2. Gubernur;
3. DPRD Provinsi;
4. Pemerintahan Daerah Kabupaten;
5. Bupati;
6. DPRD Kebupaten;
7. Pemerintahan Daerah Kota;
8. Walikota;
9. DPRD Kota.

Berdasarkan pemaparan di atas, Dewan Perwakilan Daerah termasuk salah satu dari organ konstitusi lapis pertama, secara struktural sejajar dengan MPR, DPR, Presiden, MA, MK, KY Dan BPK. Dalam pembahasan kali ini penulis akan memaparkan sedikit latar belakang di bentuknya Dewan Perwakilan Daerah. Dewan Perwakilan Daerah adalah Lembaga negara yang lahir setelah Perubahan Ketiga UUD 1945. Anggota DPD dipilih melalui Pemilihan Umum dan menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sekaligus sebagai lembaga negara yang sejajar dengan lembaga negara lainnya dan mempunyai kewenangan konstitusional tersendiri.

Pembentukan DPD merupakan upaya konstitusional yang dimaksudkan untuk lebih menampung suara daerah dengan memberi ruang, sekaligus peran kepada daerah-daerah. Ruang dan peran tersebut dilakukan dengan memberikan

kesempatan bagi daerah-daerah untuk menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan tingkat nasional agar wakil-wakil tersebut dapat memperjuangkan dan menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya sehingga akan memperkuat persatuan dan kesatuan Negara Republik Indonesia.

Perwakilan daerah dalam DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional *(regional representation)* dari daerah, dalam hal ini Provinsi. Dengan demikian, keberadaan DPD tidak dapat dipisahkan dari adanya utusan daerah sebagai salah satu unsur MPR.

Semula ide pembentukan DPD dikaitkan dengan upaya mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar *(bicameral)* yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bikameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdsarkan sistem *double check* yang memungkinkan representasi kepentingan rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis soasial yang lebih luas. DPR merupakan cermin representasi politik *(political representation)* dan DPD mencermainkan prinsip representasi teritorial atau regional *(regional representation*).[87] Oleh karena itu perlu diatur dan ditentukan dengan tepat pembagian tugas dan kewenangan masing-masing lembaga perwakilan ini yang pada hakikatnya sama-sama merupakan lembaga legislatif. DPD dan DPR sama-sama merupakan parlemen dengan fungsi utamanya pengawasan dan legislasi, ataupun ditambah dengan fungsi anggaran sebagai instrumen yang penting dalam rangka fungsi pengawasan parlemen terhadap

[87] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan ... Op.cit.*, hlm. 119.

pemerintah.[88]

Namun demikian, Perubahan Ketiga UUD 1945 hasil Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 mengadopsikan gagasan parlemen *"becameral"* yang bersifat *'soft'*. Kedua kamar dewan perwakilan tersebut tidak dilengkapi dengan kewenangan yang sama kuat. Yang lebih kuat tetap DPR, sedangkan kewenangan DPD hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah.[89]

UUD 1945 memberikan kewenangan konstitusional kepada DPD sebagai Lembaga negara untuk "Dapat Mengajukan Rancangan Undang-Undang", yang berkaitan dengan bidang-bidang tertentu kepada DPR sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 :

> *"Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan Undang-Undang yang berikaitan 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."*

DPD juga diberikan kewenangan oleh Konstitusi untuk "Ikut Membahas RUU" tertentu, dan dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang tertentu pula, sebagaimana diatur di dalam Pasal 22D ayat (2) UUD 1945 :

> "*Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan Undang-Undang yang berikaitan 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."*

---

[88] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*,FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 17.

[89] *Ibid.* hlm. 52.

Pasal 22D ayat (3) UUD 1945 :

> *"Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang yang berikaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah."*

Dengan ketentuan demikian, jelaslah bahwa kewenangan DPD bersifat terbatas. Lagi pula seperti yang ditentukan Pasal 22C ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945, jumlah anggota DPD itu hanya sepertiga dari jumlah anggota DPR. Karena itu secara akademis, struktur parlemen Indonesia berdasarkan hasil Perubahan Ketiga UUD 1945 tersebut bersifat *'soft bicameralism'* atau bikameralisme yang sederhana.[90]

Dalam proses pembentukan suatu Undang-Undang, kewenangan DPD menurut UUD 1945 sebagaimana telah dipaparkan diatas hanya terbatas pada mengajukan RUU yang berkaitan dengan daerah, ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah, kemudian mengawasi pelaksanaan UU yang berkaitan dengan daerah tersebut. Apabila dibandingkan kewenangan DPR dalam bidang legislasi, dalam UUD 1945 sangat jelas terlihat bahwa dalam rangka fungsi legislatif, yang lebih tinggi posisinya adalah DPR.

Dalam Pasal 20 UUD 1945 ditentukan bahwa :

> *(1) DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang.*
> *(2) Setiap rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.*

Pasca amandemen UUD 1945 yang pertama, kekuasaan membentuk Undang-Undang dipegang oleh DPR, sebelum amandemen UUD 1945 Presiden

---

[90] Jimly Asshiddiqie, *Format ... Op.cit,* hlm. 53.

lah yang memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan bahwa *"Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR"*. Amandemen pasal 5 ayat (1) UUD 1945 tersebut dilakukan antara lain untuk membatasi kekuasaan Presiden yang pada saat itu bukan hanya sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif tetapi juga memiliki andil yang sangat besar dalam penyelenggaraan kekuasaan legislatif yang mengakibatkan terjadinya kesewenang-wenangan oleh Presiden. Amandemen Pasal 5 ayat (1) tersebut juga dimaksudkan untuk menegaskan kekuasaan legislatif yang sudah seharusnya dimiliki oleh DPR, dan sebagai penegasan prinsip pemisahan kekuasaan.

Menurut Jimly Asshiddiqie pengertian pemisahan kekuasaan adalah dipisah-pisahkannya kekuasaan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling *mengimbangi (check and balances)* artinya bersifat horizontal, dalam Perubahan Pertama dan Kedua UUD 1945, prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal jelas mulai dianut oleh para perumus Perubahan UUD 1945 seperti tercermin dalam perubahan pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5).[91] Oleh karena itu, pasca amandemen Pasal 5 ayat (1) tersebut, Indonesia menganut prinsip pemisahan kekuasaan secara horizontal, dimana kekuasaan di pisahkan kepada lembaga-lembaga negara yang posisinya sejajar, agar lembaga-lembaga negara itu kemudian dapat saling mengimbangi dan saling mengawasi satu sama lain, jadi kekuasaan tidak hanya berada di satu tangan saja.

---

[91] Jimly Asshiddiqie, *Format ... Op.cit.* Hlm. 11.

Berdasarkan ketentuan UUD 1945, DPR bukan hanya berhak mengajukan usul rancangan Undang-Undang (RUU), tetapi juga ikut membahas RUU, dan atas persetujuan bersama antara DPR dengan Presiden terhadap suatu RUU, RUU tersebut kemudian harus mendapat pengesahan oleh Presiden agar menjadi Undang-Undang. Artinya UUD 1945 memberikan kewenangan yang begitu kuat bagi DPR dalam pembentukan Undang-Undang. Apabila dibandingkan dengan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada DPD tentu saja tidak seimbang. UUD 1945 hanya memberikan kewenangan yang terbatas kepada DPD.

Padahal jika melihat posisi DPD sebagai organ atau lembaga negara, DPD termasuk dalam organ konstitusi pada lapis pertama sebagaimana telah penulis paparkan sebelumnya, Menurut Jimly Asshiddiqie, organ-organ konstitusi pada lapis pertama yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yaitu Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwailan Daerah (DPD), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).[92]

Posisi DPD sebagai lembaga negara itu adalah sejajar dengan DPR. Akan tetapi melihat dari segi kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945, DPR adalah lembaga legislatif yang utama, dan DPD hanya bersifat sebagai penunjang atau pelengkap. Meskipun dalam bidang pengawasan yang menyangkut kepentingan daerah, DPD mempunyai kedudukan yang penting dan oleh karenanya DPD tetap dapat disebut sebagai lembaga utama *(main state organ).* Akan tetapi, Lembaga parlemen yang memegang fungsi legislasi yang utama adalah DPR, sedangkan

---

[92] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan ... Loc.cit.*

DPD bersifat penunjang.[93] Fungsi DPD hanyalah sebagai *co-legislator* di samping DPR. Dalam proses pembentukan suatu Undang-Undang atau legislasi DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan atau berperan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali. Padahal, persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPD jauh lebih berat daripada persyaratan dukungan untuk menjadi anggota DPR. Artinya, kualitas legitimasi anggota DPD itu sama sekali tidak diimbangi secara sepadan oleh kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah *(regional representatives).*[94] Menurut penulis seharusnya kualitas legitimasi anggota DPD itu diimbangi secara seimbang dengan kualitas kewenangannya sebagai wakil rakyat daerah, karena DPD memiliki peranan yang penting.

Peran penting DPD yaitu, DPD mengharapkan dukungan publik dan kekuatan-kekuatan politik yang ada dalam mendorong penguatan lembaga DPD. DPD memerlukan payung hukum untuk memperjelas statusnya dan untuk melaksanakan fungsi dan juga perannya secara maksimal. Apa artinya kata representasi jika tidak dapat dikonkretkan, baik secara institusi maupun individu, DPD akan menanggung beban politik yang berat jika terus tidak mampu membuktikan tupoksinya sebagai badan legislatif yang berkewajiban mengakomodasi aspirasi dan kepentingan daerah dalam bentuk legislasi. Sebagai perwakilan wilayah atau penyambung aspirasi rakyat daerah DPD hadir untuk menjaga keragaman daerah agar karakteristik dan kekhasan yang dimiliki masing-masing daerah tetap menjadi kekayaan bagi Indonesia. Karena itu, DPD

---

[93] *Ibid*, hlm. 114
[94] *Ibid*, hlm. 121.

juga dimaksudkan untuk memperkuat kedudukan pemerintah daerah dan rakyat daerah dalam proses dan produk legislasi tingkat pusat.[95]

Dengan terbatasnya kewenangan yang dimiliki oleh DPD, maka sulit bagi DPD untuk melaksanakan fungsinya sebagai perpanjangan aspirasi daerah di tingkat pusat. Terbatasnya kewenangan DPD menurut hemat penulis diakibatkan pengaturan mengenai kewenangan konstitusional DPD yang diberikan oleh UUD 1945 sangat terbatas, sehingga penulis berpendapat untuk perlunya dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 terkait dengan kewenangan DPD. Walaupun melakukan amandemen terhadap UUD 1945 itu sangat sulit mengingat ketentuan Pasal 37 ayat (2) UUD 1945. Pasal yang berisi mekanisme amandemen tersebut menjelaskan bahwa usul perubahan pasal-pasal UUD baru dapat di agendakan dalam sidang MPR apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya sepertiga dari jumlah anggota MPR, untuk mengubah pasal-pasal UUD, sidang MPR dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota MPR, dan putusan untuk mengubah pasal-pasal UUD dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota MPR.

Perubahan tersebut harus mempunyai tujuan yang jelas dan juga dilakukan sesuai dengan peraturan yang berlaku. Alasan dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, karena UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang dijadikan landasan dalam penyelenggaraan Negara maka harus sesuai dengan aspirasi tuntutan kehidupan masyarakat Indonesia. Mengingat kehidupan masyarakat

---

[95] Siti Zuhro, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, hlm. 209. Keterangan ahli tentang arti pentingnya kehadiran dan peran DPD

Indonesia yang selalu tumbuh dan berkembang sesuai dengan peradaban manusia pada umumnya maka UUD 1945 diamandemen oleh MPR.

Ketidakseimbangan kewenangan antara DPR dan DPD dalam bidang legislasi bukan hanya didalam UUD 1945 tapi juga di dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan(UU P3) dan Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (UU MD3) sebagaimana yang telah dijabarkan sebelumnya. Salah satu ketidakseimbangan kewenangan legislasi antara DPD dan DPR, yang dibahas oleh penulis dalam skripsi ini yaitu kewenangan legislasi pada tahap perencanaan penyusunan Undang-Undang, terkait pengajuan RUU di luar Prolegnas.

Pada tahap perencanaan penyusunan Undang-Undang, hanya DPR dan Presiden yang dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas, sebagaimana di atur dalam Pasal 23 ayat (2) UU P3:

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

Bahkan di dalam Pasal 20 ayat (1) UU P3 yang mengatur tentang penyusunan Prolegnas menyebutkan :

"Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah."

Sebagaimana yang telah penulis paparkan di atas, Artinya yang berhak menyusun Prolegnas hanya DPR dan pemerintah sementara DPD tidak dilibatkan.

Padahal 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, karena menurut Pasal 16 UU P3 :

"Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Prolegnas."

Itu berarti setiap pembentukan Undang-Undang harus direncanakan terlebih dahulu di dalam prolegnas. Hanya melalui Prolegnas suatu RUU dapat di proses menjadi Undang-Undang. Karena prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang. Selama tidak termuat dalam prolegnas maka RUU tersebut bukan merupakan prioritas sehingga tidak dapat di proses menjadi Undang-Undang.

Pasal 20 ayat (1) dan pasal 23 ayat (2) UU P3 ini kemudian menjadi pasal-pasal yang diajukan DPD dalam permohonan *judicial review* DPD ke Mahkamah Konstitusi pada tahun 2012.

Di dalam Posita, DPD mendalilkan bahwa beberapa pasal didalam 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 RUU baik di dalam maupun di luar Prolegnas.[96]

Pada penulisan skripsi ini yang menjadi fokus penelitian penulis adalah

---

[96] Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, bagian Alasan-alasan Permohonan Pengujian UU MD3 dan UU P3 oleh DPD, hlm. 14.

kewenangan DPD dalam mengajukan RUU di luar Prolegnas, dan ketentuan mengenai pengajuan RUU di luar Prolegnas diatur di dalam Pasal 23 ayat (2) UU P3 tersebut, maka penulis akan membahas Pasal 23 ayat (2).

Pasal 23 ayat (2) UU P3 menurut DPD telah meniadakan Kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tidak memberikan ruang bagi DPD dalam mengajukan RUU di luar Prolegnas karena berdasarkan Pasal 23 ayat (2) tersebut, yang dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas hanyalah DPR dan Pemerintah.[97]

Di dalam UUD 1945 memang tidak ada pasal terkait kewenangan DPD yang menyatakan bahwa DPD berwenang mengajukan RUU di luar Prolegnas, akan tetapi berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menyatakan bahwa Undang-Undang nomor 12 tahun 2011,

> *"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*

[97] *Ibid*, hlm 16

hukum."[98]

Mahkamah Konstitusi menyatakan Inkonstitusional bersyarat atas pasal yang menjadi dasar hukum pengajuan RUU di luar prolegnas oleh DPD tersebut.

Yang dimaksud Inkonstitusional bersyarat adalah menyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945. Artinya, pasal yang dimohonkan diuji tersebut adalah inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi.[99]

Artinya Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 23 ayat (2) tersebut bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai adanya keterlibatan DPD dalam mengajukan RUU di luar Prolegnas. Secara berlawanan berarti Putusan tersebut menyatakan pasal yang bersangkutan tetap konstitusional apabila dimaknai adanya keterlibatan DPD dalam mengajukan RUU di luar Prolegnas.

Prinsipnya dalam model putusan Inkonstitusional bersyarat ini, Mahkamah Konstitusi mengubah atau membuat baru bagian tertentu dari suatu Undang-Undang yang diuji, sehingga norma Undang-Undang itu juga berubah dari yang sebelumnya. Pintu masuk perumusan norma baru dapat mengambil bentuk putusan konstitusional bersyarat atau inkonstitusional bersyarat. Dengan kata lain, jika tafsir yang ditentukan dalam Putusan MK dipenuhi, maka suatu norma atau Undang-Undang tetap konstitusional sehingga dipertahankan

---

[98] Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, bagian Amar Putusan, hlm. 257-258.

[99] Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Mahrus Ali, *Model dan Implementasi Putusan MK(Studi Putusan 2003-2012)*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2013. hlm. 10

legalitasnya, sedangkan jika tafsir yang ditentukan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi maka suatu norma hukum atau Undang-Undang Inkonstitusional sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.[100]

Menurut Mahfud MD, Mahkamah Konstitusi boleh saja membuat putusan yang tidak ada panduannya di dalam hukum acara, bahkan secara ekstrem bisa keluar dari Undang-Undang apabila Undang-Undang itu tidak memberi rasa keadilan.[101] Di lain pihak Jimly Asshiddiqie[102] berpendapat bahwa posisi MK adalah sebagai *negative legislator,* yang berarti MK hanya dapat memutus sebuah norma yang bertentangan dengan konstitusi, tanpa boleh memasukkan norma baru ke dalam Undang-Undang. Menurut Hans Kelsen, Mahkamah Konstitusi juga berfungsi sebagai legislator sebagaimana Parlemen. Bedanya, Parlemen sebagai *positive legislator* (pembuat norma) dan Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator* (penghapus norma).

Berbeda dengan model Putusan lainnya, model putusan yang merumuskan norma baru didasarkan suatu keadaan tertentu dan dianggap mendesak untuk segera dilaksanakan. Dengan demikian ada problem implementasi jika putusan MK hanya menyatakan suatu norma bertentangan dan tidak memilki kekuatan hukum mengikat, maka akan timbul kekosongan norma sementara norma tersebut sedang, akan, bahkan diimplementasikan namun menimbulkan persoalan

---

[100] *Ibid*. hlm. 14.

[101] Mohd. Mahfud MD dalam Abdul Latif, dkk, *Buku Ajar Mahkamah Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm. xi, Lihat dalam Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Mahrus Ali, *Model* .... hlm. 15.

[102] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hlm. 609, dalam Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Mahrus Ali, *Model ... Ibid.*

konstitusional terutama dalam penerapannya. Oleh karena itu, Mahkamah dalam Putusannya kemudian merumuskan norma baru untuk mengatasi inkonstitusionalitas penerapan norma tersebut. Rumusan norma tersebut pada dasarnya bersifat sementara, nantinya norma tersebut akan diambil-alih dalam pembentukan atau revisi Undang-Undang terkait.[103]

Implementasi putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dapat dilihat dari model putusannya. Implementasi model putusan yang secara hukum membatalkan dan menyatakan tidak berlaku dan model putusannya merumuskan norma bersifat langsung dapat dieksekusi *(self executing/self implementing)*, sedangkan baik model putusan Konstitusional bersyarat maupun Inkonstitusional bersyarat tidak dapat secara langsung dieksekusi *(non-self executing/implementing).*[104]

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 ini, maka DPD memiliki kewenangan untuk dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas, sama halnya dengan DPR dan Presiden. Akan tetapi dengan ditetapkannya Pasal 23 ayat (2) dan Pasal-pasal lain dalam UU P3 dengan model putusan Inkonstitusional bersyarat, maka Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak dapat dieksekusi secara langsung. Model putusan tersebut masih memerlukan tahapan berikutnya, yaitu tindak lanjut dengan pembentukan Undang-Undang baru atau Undang-Undang perubahan.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, Mahkamah menyatakan bahwa seluruh ketentuan UU No. 27 Tahun 2009 dan UU No. 12 Tahun 2011 yang telah

---

[103] Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Mahrus Ali, *Model ... Ibid.*
[104] *Ibid*, hlm. 27

mereduksi atau mengurangi kewenangan DPD yang telah ditentukan oleh UUD 1945 atau telah mengurangi fungsi, tugas, dan kewenangan DPD sebagaimana yang dikehendaki oleh konstitusi haruslah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 atau dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945 apabila tidak sesuai dengan penafsiran atau pemahaman yang diberikan oleh Mahkamah.[105]

Namun, Pemerintah dan DPR hanya mengabaikan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dan tidak melakukan tindak lanjut atas norma-norma yang telah di batalkan atau dinyatakan inkonstitusional bersyarat atas pasal-pasal di dalam UU P3 dan UU MD3 tersebut. Padahal jika diperlukan perubahan terhadap Undnag-Undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi, maka DPR atau Presiden menindaklajuti Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, sebagaimana ketentuan di dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 59 ayat (1) menyatakan :

> *"Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian UU terhadap UUD 1945 disampaikan kepada Presiden, DPR, DPD, dan Mahkamah Agung. Jika diperlukan perubahan terhadap Undang-Undang yang telah diuji, DPR atau Presiden menindaklanjuti putusan MK sesuai dengan Peraturan perundang-undangan."*

Pasal 59 ayat (2) Undang-Undang No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi :

> *"Jika diperlukan perubahan terhadap UU yang telah diuji, DPR atau Presiden segera menindaklanjuti putusan MK sebagaimana pada ayat (1) sesuai dengan peraturan perUndang-Undangan."*

---

[105] Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, bagian Pendapat Mahkamah. hlm. 250.

Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi :

> *"Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk :*
> *1. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ...."*

Berdasarkan pasal-pasal di atas, Pemerintah dan DPR dalam hal ini sebagai pembentuk Undang-Undang seharusnya menghormati Putusan Mahkamah Konstitusi. Bentuk penghormatan tersebut yaitu dengan cara menindaklanjuti putusan MK dengan menata ulang atau merubah ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan, yakni terhadap norma-norma atau pasal yang telah dibatalkan atau dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi. Karena sebagaimana telah penulis jelaskan sebelumnya, implementasi putusan Mahkamah Konstitusi dengan model Putusan Inkonstitusional bersyarat tidak dapat secara langsung dieksekusi, perlu peran pembentuk Undang-Undang dalam hal ini sebagai eksekutor untuk menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Selain itu, sifat dari Putusan Mahkamah Konstitusi bukan hanya *final* tetapi juga *binding* atau mengikat.

Final yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Selain final putusan Mahkamah Konstitusi juga memiliki kekuatan hukum mengikat *(final and binding).*[106]

---

[106] Lihat dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (1) dalam UU No.8 tahun 2011 tentang Perubahan atas UU MK No. 23 tahun 2004.

Pada tahun 2014, lahir UU MD3 yang baru yaitu Undang-Undang No. 17 tahun 2014. Di dalam UU MD3 yang baru tersebut, Tidak terdapat ketentuan yang menyebutkan bahwa DPD berwenang mengajukan RUU di luar Prolegnas. Hal ini sangat jelas sebagai pengabaian oleh pembentuk UU atas putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012. Karena sebagaimana yang telah penulis jabarkan sebelumnya, di dalam putusan MK No. 92/PUU-X/2012, MK memutuskan bahwa DPD memiliki kewenangan untuk dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas, sama halnya dengan DPR dan Presiden.

Kondisi ini tentu saja tidak memberikan contoh yang baik bagi masyarakat, karena Lembaga negara yang memiliki kewenangan membentuk Undang-Undang dapat dengan mudah tidak melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi yang merupakan Lembaga negara pengawal atau penjaga konstitusi *(the guardian of contitution).*

Pengabaian terhadap putusan Mahkamah Konstitusi oleh Lembaga negara Pembentuk UU ini menurut penulis dapat dikatakan sebagai kemunduran dari prinsip Negara Hukum yang terdapat di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 *"Indonesia adalah Negara Hukum"*. Dalam suatu Negara Hukum, semua orang harus tunduk kepada hukum secara sama, Tidak ada seorang pun termasuk penguasa yang kebal terhadap hukum.[107] Tunduk terhadap hukum salah satunya dengan penghormatan terhadap putusan pengadilan, termasuk pengadilan konstitusi (Mahkamah Konstitusi). Artinya baik DPR maupun Pemerintah harus menaati Putusan Mahkamah Konstitusi yang memiliki kekuatan hukum mengikat.

---

[107] Munir Fuady, *Teori ... Loc.cit.*

UU MD3 yang baru ini tidak dimaksudkan untuk mengakomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi, yang lebih utama UU MD3 baru ini dibentuk untuk mengatur secepatnya susunan dan kedudukan DPR dalam rangka hasil pemilihan Presiden langsung (2014). Mekanisme persetujuan DPR atas UU MD3 baru, terkesan terburu-buru tujuannya adalah untuk membuat ketentuan yang tidak memungkinkan partai pemenang pemilu secara otomatis dapat menjadi pimpinan DPR, seperti sebelumnya. Akibat konsentrasi DPR pada pengaturan struktur kepemimpinan DPR, menyebabkan bagian penting yang harusnya di atur dalam UU MD3 baru, khusus terkait dengan fungsionalisasi DPD pasca putusan MK, menjadi kurang diperhatikan.[108]

DPD yang kewenangannya ikut diatur di dalam UU MD3 yang baru tersebut, merasa bahwa UU MD3 baru memuat pasal-pasal yang mereduksi, menegasikan, bahkan mengikis kewenangan konstitusional sebagaimana di tegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan MK No. 92/PUU-X/2012. Oleh karenanya DPD mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi, bukan hanya permohonan uji materiil bahkan juga permohonan pengujian formiil atas UU MD3.

Menurut DPD Problem Konstitusional utama dari UU MD3 ada dua, yakni problem ketidaksesuaian ketentuan pembentukan Undang-Undang berdasarkan UUD 1945 dan yang kedua problem substansif/materiil akibat materi muatannya bertentangan dengan UUD 1945.[109]

---

[108] Enny Nurbainingsih, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif model hubungan kelembagaan terkait pembentukan Undang-Undang,* Mimbar Hukum Volume 27, Nomor 1, Februari 2015, hlm. 8

[109] Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitsusi No. 79/PUU-XII/2014, bagian duduk

Terdapat ketimpangan pengaturan kelembagaan antara DPR dan DPD di dalam UU MD3 tersebut yakni, Pengaturan DPR diatur dalam Pasal 67 sampai dengan Pasal 245. Sedangkan pengaturan DPD diatur dalam Pasal 246 sampai dengan 262. Hal ini berarti secara umum DPR diatur dalam 178 ketentuan, sedangkan DPD diatur hanya dalam 16 ketentuan. Hal ini menunjukkan bahwa kesungguhan dalam menyusun aturan main lembaga perwakilan sungguh sangat timpang.[110]

Salah satu permohonan uji materiil DPD atas UU MD3 yaitu terhadap pasal 276 ayat (1) yang menyatakan :

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

Dalam alasan pengujian materiilnya, DPD beranggapan bahwa Pasal 276 ayat (1) tersebut telah membatasi kewenangan DPD dalam mengajukan RUU. Ketentuan tersebut menurut DPD bertentangan dengan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 karena berdasarkan tafsir MK melalui putusan MK No. 92/PUU-X/2012 diputuskan bahwa DPD dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas :

> *"Dalam keadaan tertentu, DPR, DPD, atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas meliputi :*
>
> *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."*[111]

---

perkara hlm. 6.

[110] Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitsusi No. 79/PUU-XII/2014, bagian duduk perkara hlm. 6.

[111] Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XII/2014, dalam Posita DPD sebagai pemohon, terhadap pengujian materiil UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3, hlm. 40.

Mahkamah dalam pertimbangan hukum mengenai pengujian materiil atas UU MD3, Pasal 276 ayat (1) menyatakan :

> Menurut Mahkamah bahwa benar DPD berdasarkan Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 mempunyai kewenangan dapat mengajukan kepada DPR 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, namun kewenangan DPD dimaksud bukan tanpa aturan, melainkan harus dilakukan dengan terlebih dahulu menyusun rencana program rancangan Undang-Undang untuk diajukan kepada DPR agar dapat dimasukkan di dalam Program Legislasi Nasional. Mekanisme demikian harus ditempuh sebab selain untuk mempersiapkan anggaran, juga untuk mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan perancangan Undang-Undang termaksud dan untuk mengukur tingkat keberhasilan DPD dalam menyusun rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan 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 yang akan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Oleh karena itu DPD mengajukan usulan rancangan Undang-Undang tertentu sebelum ditetapkan prolegnas oleh DPR dan Presiden.
>
> Selain itu, Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, tanggal 27 Maret 2012 telah menegaskan untuk mengikutsertakan DPD dalam penyusunan prolegnas dalam bidang-bidang tertentu yang menyatakan :[112]
>
> "*.... Keikutsertaan dan keterlibatan DPD dalam penyusunan Prolegnas seharusnya merupakan konsekuensi dari norma Pasal 22D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dengan 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 sebgai instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari hak dan/atau kewenaangan untuk mengajukan RUU yang dimiliki DPD. Berdasarkan pasal 16 dan pasal 17 UU No. 12 tahun 2011, perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam prolegnas yang merupakan skala prioritas program pembentukan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dengan demikian RUU yang tidak masuk dalam Prolegnas tidak menjadi prioritas untuk di bahas. Apabila DPD*

---

[112] Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 ,Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam pokok permohonon atas pengujian materiil, hlm. 176-177.

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."

Berdasarkan pertimbangan tersebut, mahkamah menyatakan bahwa ketentuan pasal 276 ayat (1) UU No. 17 tahun 2014 yang menentukan syarat pengajuan RUU oleh DPD harus sesuai dengan Prolegnas bukan merupakan pembatasan terhadap kewenangan DPD dalam penyampaian RUU sebagaimana diatur dalam pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Selain itu menurut mahkamah ketentuan tersebut telah sejalan dengan Pasal 45 ayat (1) UU No. 12 tahun 2011 yang menyatakan, RUU baik yang berasal dari DPR maupun Presiden serta RUU yang diajukan DPD kepada DPR disusun berdasarkan Prolegnas. Dengan demikian, menurut Mahkamah, dalil pemohon sepanjang mengenai pasal 276 ayat (1) UU No. 17 tahun 2014 tidak beralasan menurut hukum.[113]

Menurut hemat penulis, yang dimaksudkan oleh DPD bahwa pasal 276 ayat (1) telah membatasi kewenangan DPD dalam mengajukan RUU, Karena sebelumnya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, yang menyatakan bahwa : Undang-Undang nomor 12 tahun 2011

"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."

Artinya berdasarkan Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 tersebut DPD

---

[113] *Ibid.*

berwenang mengajukan RUU di luar prolegnas sama halnya dengan DPR dan Presiden.

Akan tetapi pasal 276 ayat (1) UU MD3 menyebutkan bahwa *"DPD dapat mengajukan RUU berdasarkan Prolegnas"*. Apa yang dikehendaki oleh DPD sebenarnya adalah UUMD3 khususnya Pasal 276 ayat (1) seharusnya tidak hanya menyatakan bahwa DPD dapat mengajukan RUU berdasarkan Prolgenas saja, tetapi juga penegasan bahwa DPD dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas sebagaimana ditetapkan di dalam Putusan MK No.92/PUU-X/2012. Di dalam Petitumnya DPD menyebutkan :

"Menyatakan Pasal 276 ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai :

(1) DPD dapat mengajukan rancangan Undang-Undang berdasarkan Program Legislasi Nasional dan mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup :

a. Untuk mengatasi keadaan luar biasa, 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."[114]

Mahkamah dalam pertimbangannya menyatakan dalil DPD sepanjang mengenai pasal 276 ayat (1) UU No. 17 tahun 2014 tidak beralasan menurut hukum, sehingga menurut penulis Mahkamah tidak mempertimbangkan Putusan MK sebelumnya yaitu Putusan MK No. 92/PUU-X/2012, yang memutuskan bahwa DPD memiliki kewenangan untuk dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas. Oleh karena itu atas penolakan terhadap pasal 276 ayat (1) UU MD3

[114] Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-XII/2014, dalam Petitum DPD, hlm. 63.

tersebut, berdasarkan Putusan MK No. 79/PUU-XII/2014, kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas tidak di pertegas kembali oleh Mahkamah Konstitusi. Menurut hemat penulis, Mahkamah Konstitusi tidak mempertegas lagi kewenangan DPD untuk dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas dikarenakan ketentuan tersebut sudah di tetapkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *final and binding.* Jadi meskipun tidak dipertegas kembali melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 79/PUU-X/2014, DPD tetap berwenang mengajukan RUU di luar Prolegnas.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 yang memutuskan bahwa DPD memiliki kewenangan untuk dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas, dalam implementasinya DPD tidak pernah mengajukan RUU di luar Prolegnas, DPD hanya mengajukan RUU berdasarkan Prolegnas. Untuk Prioritas Prolegnas Tahun 2016, DPD mengajukan sebanyak 15 RUU.[115] Dari ke 15 RUU yang diajukan DPD tersebut ada 2 RUU yang kemudian masuk dalam daftar RUU Prioritas Prolegnas 2016, yaitu RUU tentang Wawasan Nusantara dan RUU tentang Ekonomi Kreatif.[116] Dan dalam Prolegnas 2015-2019, dari 161 daftar RUU terdapat 37 RUU usul DPD.[117] Hal ini lebih baik dibandingkan dengan kondisi sebelumnya. Sebelumnya dalam 247 daftar RUU Prolegnas 2010-2014,

---

[115] 15 RUU yang diajukan DPD dalam Prolegnas Rancangan Undang-Undang Priotitas 2016 penulis sertakan dalam lampiran.

[116] http://nasional.kompas.com/read/2016/01/22/13450911/Ini.40.RUU.dalam.Prolegnas.Prioritas.2016?page=all#, diakses pada tanggal 8 Januari 2016, 11.27.

[117] Daftar 161 RUU Prolegnas 2015-2019 Penulis sertakan dalam lampiran.

tidak ada satu pun RUU yang berasal dari DPD.[118] Artinya bahkan RUU yang diajukan DPD berdasarkan Prolegnas tidak mendapatkan tanggapan yang positif baik dari DPR maupun Pemerintah. Padahal, sejak tahun 2010, DPD telah secara berkala mengajukan usulan untuk Program Prolegnas kepada DPR. Dan sejak masa sidang I – IV tahun sidang 2009-2014 sampai dengan Mei 2012, DPD telah mengajukan 12 RUU kepada DPR. Akan tetapi, tidak ada kejelasan terhadap RUU yang telah diajukan DPD tersebut, baik mengenai pembahasan maupun hasilnya.[119]

Oleh karena itu kesimpulan yang dapat penulis ambil adalah, Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, RUU dari DPD untuk Prolegnas mulai mendapat tanggapan yang positif dari Pemerintah dan juga DPR. Oleh karena itu alangkah baiknya jika DPD lebih proaktif dalam mengajukan RUU, baik RUU berdasarkan Prolegnas maupun RUU di luar Prolegnas. Hal ini sebagai tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012 yang menyatakan bahwa DPD berwenang mengajukan RUU di luar Prolegnas.

---

[118] Daftar 247 RUU Prolegnas 2010-2014 Penulis sertakan dalam lampiran.
[119] Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, hlm. 17

Tabel 1 (Perbandingan Pengajuan RUU oleh DPD)

No.	2011-2012	2012-2014	2014- Sekarang
1.	DPD menurut UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 23 ayat (2) tidak berwenang mengajukan RUU di luar Prolegnas. Yang berwenang mengajukan RUU di luar Prolegnas hanya DPR dan Presiden.	Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, Pasal 23 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, oleh karena itu DPD berwenang mengajukan RUU di luar Prolegnas.	Norma-norma dalam UU No. 12 Tahun 2011 yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh MK melalui Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 belum direvisi oleh DPR dan Pemerintah. Implementasinya, DPD tidak pernah mengajukan RUU di luar Prolegnas. DPD hanya mengajukan RUU berdasarkan Prolegnas.
2.	DPD tidak dilibatkan dalam penyusunan Prolegnas. Dari 247 RUU dalam Prolegnas 2010-2014, tidak ada satupun RUU inisiatif DPD.	Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 92/PUU-X/2012, MK menegaskan untuk mengikutsertakan DPD dalam penyusunan prolegnas dalam bidang-bidang tertentu.	DPD dilibatkan dalam penyusunan prolegnas, dalam Prolegnas Prioritas 2016, terdapat 2 RUU inisiatif DPD dan dalam Prolegnas 2015-2019 terdapat 37 RUU usulan DPD. RUU dari DPD mulai mendapat tanggapan positif dari DPR dan Pemerintah.