

SKRIPSI

**Hak Anggota Dewan Perwakilan Daerah dalam
Kedudukannya Sebagai Anggota Majelis Permusyawaratan
Rakyat Untuk Memilih dan Dipilih Sebagai Ketua dan
Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik
Indonesia**

(Study Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 117/PUU-VII/2009)



SKR - H10
DAR
h

OLEH :

ARWINDA PUSPITA DARWIS

B111 05 602

**UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM
BAGIAN HUKUM TATA NEGARA
MAKASSAR
2010**

**PENGESAHAN SKRIPSI
(SKRIPSI)**

**Hak Anggota DPD dalam Kedudukannya Sebagai Anggota MPR Untuk Memilih
dan Dipilih Sebagai Ketua dan Wakil Ketua MPR-RI (Studi Putusan Mahkamah
Konstitusi Nomor 117/PUU-VII/2009)**

Disusun dan diajukan oleh

ARWINDA PUSPITA DARWIS

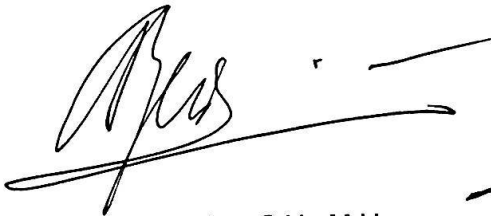
B111 05 602

Telah dipertahankan di hadapan panitia ujian skripsi yang dibentuk dalam
Rangka penyelesaian studi program sarjana bagian Hukum Tata Negara
Program studi ilmu hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Jumat, 06 Agustus 2010

Panitia ujian

Ketua :

Sekretaris :

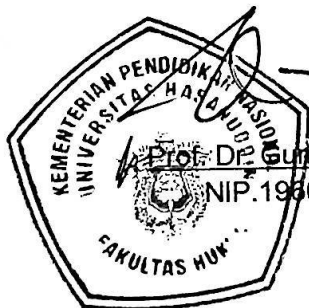


Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
Nip : 195701011986011001

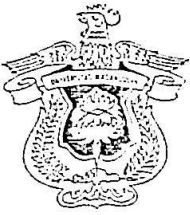


Naswar, S.H., M.H.
Nip : 197302131998021001

A.n Dekan
Pembantu Dekan I



Prof. Dr. Guntur Hamzah, S.H., M.H.
NIP. 19601081993011001



DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

KAMPUS UNHAS TAMALANREA JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10 MAKASSAR
90245 TELEPON/FAXIMILE : (0411) 587219, E-MAIL: hukum@unhas.ac.id

PERSETUJUAN PEMBIMBING SKRIPSI

FORM S1

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : ARWINDA PUSPITA. D

Nomor Induk : B111 05602

Bagian : Hukum Tata Negara


Judul Skripsi : Hak Anggota DPD dalam Kedudukannya Sebagai Anggota MPR Untuk Memilih dan Dipilih Sebagai Ketua dan Wakil Ketua MPR-RI (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 117/PUU-VII/2009)


Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi

Makassar, 3 Juni 2010

Pembimbing I :

Pembimbing II :


Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.
Nip : 195701011986011001


Naswar, S.H., M.H.
Nip : 197302131998021001

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa

Nama : ARWINDA PUSPITA D.
Nomor Induk : B111 05 602
Bagian : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : Hak Anggota DPD dalam Kedudukannya sebagai Anggota MPR Untuk Memilih dan Dipilih sebagai Ketua dan Wakil Ketua MPR-RI (Studi Kasus Putusan Mk No.117/PUU-VII/2009)

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir Program Studi.

Makassar, Juli 2010

a.n. Dekan
Pembantu Dekan I,



Prof. Dr. Muh. Guntur, S.H., .M.H.

196501081990021001

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Dengan penuh kesadaran, penyusun yang bertanda tangan dibawah ini, menyatakan bahwa skripsi ini benar adalah hasil karya penyusun sendiri. Jika kemudian hari terbukti bahwa ia merupakan duplikat, tiruan, plagiat, atau dibuat orang lain secara keseluruhan atau sebagian, maka skripsi dan gelar diperoleh karenanya, batal demi hukum.

Makassar, 3 Juni 2010

Penyusun,

(ARWINDA PUSPITA D)

NIM : B111 05602

ABSTRAK

ARWINDA PUSPITA D. (B11105602), *Hak Anggota DPD dalam Kedudukannya Sebagai Anggota MPR Untuk Memilih dan Dipilih Sebagai Ketua dan Wakil Ketua MPR-RI (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 117/PUU-VII/2009)* (dibimbing oleh Achmad Ruslan dan Naswar).

Penelitian studi kasus ini bertujuan untuk mengetahui Kedudukan Lembaga DPD serta hubungannya dengan Lembaga DPR dan Lembaga MPR serta mengetahui Landasan Yuridis Hak Anggota DPD Untuk Memilih dan Dipilih Sebagai Ketua dan Wakil Ketua MPR-RI.

Metode Penelitian ini adalah murni penelitian studi kepustakaan mengingat yang dikaji adalah Putusan Mahkamah Konstitusi.

Temuan yang diperoleh dari penelitian studi kasus ini antara lain ialah, Keberadaan DPR dan DPD mencerminkan sistem bikameral yang tidak sempurna atau bisa juga disebut bikameral sederhana atau lunak (*soft bicameralism*). Bahkan keberadaan MPR, DPR, DPD itu dapat pula disebut sebagai bangunan parlemen unikameral yang tidak murni, karena pada pokoknya fungsi legislasi berada ditangan DPR, tetapi disampingnya ada DPD yang juga mempunyai tugas sebagai "*partner in legislation*". Di samping itu, MPR sendiri tetap dianggap penting karena mempunyai kewenangan-kewenangan yang berdiri sendiri, terlepas dari pengertian lembaga DPR dan DPD. Akan tetapi, anggota DPD juga sebenarnya rangkap jabatan sebagai anggota MPR seperti halnya anggota DPR, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Hal tersebut mencerminkan hubungan antara lembaga DPD dan lembaga MPR. Karena keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPD dan anggota DPR, maka sesungguhnya anggota (bukan lembaga) DPD juga melaksanakan fungsi-fungsi MPR, seperti mengubah dan menetapkan UUD, serta memilih Presiden dan/atau wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan ditengah masa jabatan. Disamping itu, hubungan antara lembaga DPD dan lembaga DPR ialah DPD hanya akan terlibat dalam pembahasan RUU tertentu dalam persidangan intern DPR, sebelum DPR membahasanya bersama Presiden. Demikian pula DPD hanya memiliki kewenangan yang sangat terbatas untuk memberikan pertimbangan, mengajukan usul saran kepada DPR dan mengawasi pelaksanaan UU tertentu. Selain itu, temuan lain yang diperoleh dari hasil penelitian studi kasus ini ialah, Mengingat kedudukan, hak, dan kewenangan anggota DPR dan anggota DPD pada lembaga MPR adalah sama, yaitu sebagai anggota MPR, maka baik anggota DPR maupun anggota DPD sebenarnya mempunyai kesempatan yang sama untuk ikut mencalonkan diri dalam bursa pimpinan MPR. Oleh karenanya, pemilihan dan penetapan pimpinan MPR tidak boleh dilaksanakan oleh lembaga di luar MPR (lembaga DPR dan lembaga DPD). Namun, karena perbandingan jumlah anggota DPD yang hanya sepertiga dari anggota DPR pada lembaga MPR, memungkinkan keseluruhan pimpinan MPR bakal diduduki oleh anggota DPR saja, maka wajar jika Mahkamah Konstitusi menyatakan dalam pendapatnya bahwa agar MPR tetap aspiratif mencerminkan representasi politik (rakyat) dan representasi teritorial (daerah), maka MPR melalui Peraturan Tata Tertib-nya dapat membuat konsensus politik menampung aspirasi yang merefleksikan keterwakilan anggota MPR yang mencakup representasi politik (DPR) dan representasi daerah (DPD). Namun, pengaturan mekanisme pemilihan tersebut tidaklah perlu diatur dalam ketentuan undang-undang. Selain itu, Pasca diputuskannya perkara Nomor 117/PUU-VII/2009 oleh Mahkamah Konstitusi tersebut, telah berimplikasi pada pembentukan dan penetapan komposisi pimpinan MPR periode 2009-2014 pada bulan Oktober 2009 lalu, yaitu bahwa pimpinan MPR periode 2009-2014 mayoritas diisi dari unsur anggota DPR, yaitu satu ketua dan tiga wakil ketua MPR. Sedangkan dari unsur anggota DPD hanya mendapatkan satu kursi untuk wakil ketua MPR.

KATA PENGANTAR

Sebagai seorang yang dibesarkan dalam lingkungan keluarga Muslim, sudah sepatutnya penulis memanjatkan puja dan puji syukur atas kehadiran Allah SWT yang atas berkah, rahmat, dan limpahan kesehatan dan wawasan pengetahuannya lah sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini. Juga penulis tak lupa memanjatkan salam dan shalawat kepada junjungan ummat muslim, Rasulullah Muhammad SAW beserta ahlul bait dan keluarganya yang telah mengemban misi dan amanah sebagai penyebar ajaran jalan kebenaran, Islam.

Skripsi yang penulis susun ini adalah hasil dari penelitian studi terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 yang diberi judul "*Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi (Study Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009)*." Skripsi ini merupakan persyaratan untuk menempuh ujian akhir strata satu (S1) pada Fakultas Hukum Bagian Hukum Tata Negara di Universitas Hasanuddin.

Sebagai seorang manusia biasa, penulis menyadari bahwa penulis akan mengalami kesulitan tanpa adanya dorongan dan semangat yang ditularkan oleh orang-orang yang selama ini memberikan dorongan motivasi dalam penyelesaian penulisan skripsi ini. Oleh karenanya, penulis tentunya akan mengucapkan rasa terima kasih kepada:

1. Kedua orang tuaku, **Muh. Darwis Azis, S.E.** dan **A. Ertifah Haruni, S.H.**, yang dengan ketabahan dan kesabarannya dalam membesarkan dan mendidik saya hingga ke jenjang perguruan tinggi. serta kepada saudara-saudariku tercinta, **Affandy Darwis, S.E., Yayat, Angga dan Anggie;**
2. **Bapak Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.S., D.F.M.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan **Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.H.**, selaku

Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin periode 2005-2010, beserta seluruh staf dan dosen yang ada di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

3. **Bapak Prof. Dr. Muh. Guntur, S.H., M.H, Bapak Dr. Anshory ilyas, S.H., M.H, dan Ibu Prof. Dr. Farida Pattitingi, S.H., M.Hum,** masing-masing selaku Pembantu Dekan I, Pembantu Dekan II, dan Pembantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Kepada Dosen Pembimbing, **Prof. Dr. Achmad Ruslan, SH., M.H. (Pembimbing 1) dan Naswar Bohari, S.H.,M.H. (Pembimbing 2),** yang telah membimbing penulis dalam hal penyelesaian peulisan skripsi ini;
5. Kepada Dosen Penguji, **Prof. Dr. M. Yunus Wahid, S.H., M.Si., Prof. Dr. Abd. Razak, S.H., M.H., dan M. Zulfan Hakim, S.H., M.H.,** yang telah menguji dan memberikan masukan kepada penulis guna penyempurnaan skripsi ini;
6. Kepada teman-teman KKN-PH Ang.III FH-UH Kanwil DEPKUMHAM., terkhususkan ibuku yang terbaik **Rastiawaty Gunawan, S.H., M.H.,** selaku DPL diposko bolank, dan juga bapak **Puguh Wiyono** selaku MPL;
7. Spesial buat sahabat-sahabatku **Riski Meilani Pradipta, Muthmainnah Fahmy, dan A.Gustianingsih,** yang selalu memenuhi hari-hariku dengan canda tawa, serta terima kasih atas keikhlasannya karena butuh kesabaran yang ekstra dalam persahabatan kita;
8. Kepada Kekasihku yang tercinta **“Rezky. P. Sikado”**, terima kasih atas kesabaran, pengertian, dan ketabahannya dalam menghadapi keegoisanku selama ini. terima kasih atas dukungan dan semangatnya.
9. Kepada teman-temanku yang terbaik, **Erna, Eka Agustiyanti, Puja, Nenenk, Eki, Ochits, Iksan bobi, Saiful Irawan, Wawan, Sari, Andri, Sunny, Nienie, Uni, dan yomma,** terima kasih atas dukungan kalian selama ini;

10. Kepada pak Tawil, pak Ilyas, pak Ramlan, Kak Edho, Kak Tri, ibu Husni, serta seluruh Staf Tata Usaha yang telah membantu segala urusan yang terkait perkuliahan dan akademik di Fakultas Hukum Unhas;

11. Kepada seluruh teman-teman Angkatan 2005 baik yang sudah lulus maupun yang masih sama-sama berjuang untuk bisa mencapai kelulusan di Fakultas Hukum Unhas, Serta kepada teman-teman yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, terima kasih atas dukungannya selama ini;

Akhirnya, penulis sadar bahwa penulis hanyalah seorang manusia biasa yang tidak akan pernah luput dari sebuah kesalahan. Oleh karenanya, apabila dalam skripsi ini terdapat kesalahan, penulis sangat mengharapkan kritik konstruktif dan masukan sebagai saran agar skripsi ini dapat penulis koreksi kembali guna penyempurnaannya.

Makassar 1 Juli 2010

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Halaman Persetujuan Pembimbing.....	iii
Halaman Persetujuan Menempuh Ujian Skripsi.....	iv
Pernyataan Keaslian Skripsi.....	v
Kata Pengantar.....	vii
Daftar isi.....	x

BAB I

Pendahuluan.....	1
Latar Belakang Pemilihan Kasus.....	1

BAB II

Tinjauan Pustaka.....	5
1. Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi.....	5
a) <i>Legal Standing</i> Pemohon.....	5
b) Asas Tujuan Hukum.....	7
c) Putusan Mahkamah Konstitusi.....	11
2. Teori Hukum Dasar dan Asas Perundang-Undangan.....	14
3. Tinjauan Singkat Sistem Bikameral.....	19
4. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada Lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).....	23

BAB III

Kasus Posisi.....	29
A. Kasus Posisi.....	29

1) Pokok Permohonan.....	30
2) Petitum Pemohon.....	34
B. Masalah Hukum.....	35

BAB IV

Perumusan Intisari Putusan.....	36
A. Intisari Putusan.....	36
B. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi.....	40

BAB V

Analisis Kasus.....	48
A. Kedudukan Lembaga DPD serta hubungannya dengan Lembaga DPR dan Lembaga MPR	48
1. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Perwakilan di Indonesia.....	48
2. Hubungan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Lembaga Negara lainnya Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia.....	53
a. Hubungan DPD dengan MPR.....	53
b. Hubungan DPD dengan DPR.....	54
B. Landasan Yuridis Hak Anggota DPD Untuk Memilih dan Dipilih Sebagai Ketua dan Wakil Ketua MPR-RI	56

BAB VI

Simpulan.....	69
A. Kesimpulan.....	69
B. Saran dan Rekomendasi.....	71
Daftar Pustaka.....	74

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang Pemilihan Kasus

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) adalah konstitusi negara Indonesia yang merupakan hasil kesepakatan seluruh rakyat Indonesia. Keberlakuan UUD 1945 berlandaskan pada legitimasi kedaulatan rakyat sehingga ia merupakan hukum tertinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh karena itu, hasil-hasil perubahan UUD 1945 (lama) berimplikasi terhadap seluruh lapangan kehidupan berbangsa dan bernegara, terlebih lagi perubahan tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD 1945. Jika naskah asli UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah empat kali mengalami perubahan materi muatannya mencakup 199 butir ketentuan.¹

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan amanat amandemen ketiga Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 22C dan 22D pada Agustus 2002. Secara garis besar, struktur ketatanegaraan yang diatur dalam UUD tersebut mengatur tiga lembaga utama dalam badan perwakilan Indonesia, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Struktur MPR yang sebelumnya terdiri dari anggota DPR, utusan daerah dan utusan golongan, kini berubah wujud menjadi suatu lembaga yang terdiri dari

¹ Jimly Asshiddiqie, 2003, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, Makalah Disampaikan dalam Simposium yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Kehakiman dan HAM, hal. 1.

anggota DPR dan anggota DPD. Utusan daerah dihapuskan dan diganti dalam bentuk DPD, sebuah “kamar kedua” yang dianggap lebih merepresentasikan “utusan daerah”, sementara utusan golongan yang keanggotaannya didapat melalui penunjukkan dari tiap golongan, ditiadakan karena representasinya yang tidak jelas dan dianggap sudah terwakili melalui Partai Politik (Parpol). Dalam sistem ketatanegaraan yang baru ini, MPR adalah forum antara DPR dan DPD dengan kewenangan terbatas, diantaranya: mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan wakil presiden yang telah terpilih (dalam pemilihan presiden langsung oleh rakyat), serta memilih presiden dan atau wakil presiden bila salah satu atau keduanya berhalangan.²

Perubahan struktur ini dalam rangka mengimplementasikan sistem perwakilan dua kamar (*bicameral system*) dengan adanya DPR dan DPD.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa, “*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*” Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 tersebut, maka MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Kemudian, konsekuensi dari ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 di atas adalah bahwa tiap-tiap anggota MPR memiliki kedudukan dan hak yang sama, termasuk hak memilih dan dipilih, dalam hal ini hak memilih dan dipilih sebagai Ketua MPR. Norma yang timbul dari pasal konstitusi tersebut adalah adanya persamaan dan kesetaraan antara anggota MPR

² Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cet. 2. Bahana Ilmu Poluler. Jakarta. Hal. 362

yang berasal dari DPD dan anggota MPR yang berasal dari DPR sehingga, antara anggota DPR dan anggota DPD yang bersama-sama menjadi anggota MPR tidak boleh ada yang dibedakan atau pun ditempatkan lebih rendah antara satu dengan yang lain. Dalam hal memilih pimpinan MPR, baik anggota MPR yang berasal dari DPR maupun anggota MPR yang berasal dari DPD memiliki hak yang sama untuk menjadi Ketua MPR. Oleh karena itu, tidak boleh ada ketentuan yang menghalangi anggota MPR dari unsur lembaga DPD maupun anggota MPR dari unsur lembaga DPR untuk menjadi Ketua MPR. Dengan kata lain, anggota MPR yang terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD, maka komposisi Pimpinan MPR tetap harus memperhatikan keterwakilan unsur kedua lembaga tersebut sehingga tercermin kesetaraan dan persamaan antara anggota keduanya di MPR. Dengan demikian tidak boleh terdapat ketentuan atau norma yang menutup hak salah satu unsur anggota MPR (baik dari DPD atau dari DPR) sekaligus juga memberikan keistimewaan (*privilege*) kepada salah satu unsur anggota MPR (baik dari DPD atau dari DPR).

Wujud dari kesetaraan dan persamaan kedudukan anggota kedua lembaga tersebut sebagai anggota MPR, hanya tercermin dalam komposisi Wakil Ketua MPR sebagaimana dalam ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD³, yakni 2 (dua) dari anggota DPR dan 2 (dua) dari anggota DPD sehingga baik anggota MPR yang berasal dari DPD maupun anggota MPR yang berasal dari DPR sama-sama dapat dipilih menjadi

³ Pasal 14 UU No.27 Thn 2009 :

(1) Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang berasal dari anggota DPR dan 4 (empat) orang wakil ketua yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD, yang ditetapkan dalam sidang paripurna MPR.

Wakil Ketua MPR. Namun ternyata tidak demikian halnya dengan Ketua MPR sebagaimana Pasal 14 ayat (1) UU *a quo* dengan jelas-jelas memberikan keistimewaan kepada anggota MPR yang berasal dari DPR karena telah menentukan bahwa Ketua MPR berasal dari DPR dengan adanya frasa “yang berasal dari anggota DPR”. Frasa tersebut dalam Pasal 14 ayat (1) ini jelas-jelas membedakan kedudukan anggota MPR yang berasal dari DPD dengan anggota MPR yang berasal dari DPR dan menegaskan hak anggota MPR yang berasal dari DPD.

Oleh karenanya, beberapa orang yang berasal dari unsur anggota DPD telah mengajukan pengujian konstitusional (*constitutional review*) ke hadapan Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap ketentuan yang termaktub dalam Pasal 14 UU No.27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD sepanjang memuat frasa “yang berasal dari anggota DPR”. Dari hasil permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Putusan Nomor 117/PUU-VII/2009, dimana dalam amar putusannya telah mengabulkan permohonan pemohon.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis merasa perlu untuk menelaah dan menganalisis putusan MK Nomor 117/PUU-VII/2009 melalui pendalaman studi kasus dengan mengangkat judul, **Hak Anggota DPD dalam Kedudukannya sebagai Anggota MPR untuk Memilih dan Dipilih sebagai Ketua dan Wakil Ketua MPR-RI (Studi Kasus Putusan MK Nomor 117/PUU-VII/2009).**

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi adalah merupakan institusi peradilan yang memegang kekuasaan Yudikatif. Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai lembaga penafsir konstitusi, memiliki posisi yang sangat istimewa di dunia peradilan.⁴

Tugas hakim/badan peradilan sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya dan sebuah Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan ketentuan Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 Ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi memiliki beberapa Kewenangan, yang salah satunya ialah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁵ Dalam peradilan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, hal-hal yang wajib diperhatikan oleh MK sebelum mengeluarkan suatu putusan, ialah sebagai berikut :

a) *Legal Standing* Pemohon

Dalam mengajukan permohonan keberatan mengenai Hak Uji baik Formal maupun Materil terhadap suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 ke Mahkamah Konstitusi, Pemohon harus memenuhi

⁴ Abdul Latief, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi _Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Total Media, Yogyakarta. Hal 126

⁵ Lihat, Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 Ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

persyaratan subjek hukum menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemenuhan syarat-syarat tersebut menentukan kedudukan hukum atau *legal standing* suatu subjek hukum menjadi pemohon yang sah dalam perkara Hak Uji Materil.

Dengan perkataan lain, pemohon diharuskan membuktikan bahwa ia atau mereka benar – benar memiliki *legal standing* atau kedudukan hukum, sehingga permohonan yang diajukannya dapat diperiksa, diadili dan diputus sebagaimana mestinya oleh Mahkamah Konstitusi.

Legal standing atau kedudukan hukum pemohon dengan jelas dapat diketahui melalui identitas pemohon dan alasan-alasan yang dijadikan sebagai dasar permohonan keberatan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 51 Ayat (1) UU.No.24 Tahun 2003⁶:

- (1) *Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*
- a. *perorangan warga negara Indonesia;*
 - b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
 - c. *badan hukum publik atau privat; atau*
 - d. *lembaga negara.*

Selain itu, sejak dikeluarkannya Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

⁶ Indonesia, Undang – Undang tentang Mahkamah Konstitusi, UU No. 24 Tahun 2003.

- i. *adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;*
- ii. *hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;*
- iii. *kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;*
- iv. *adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;*
- v. *adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.*

b) Asas Tujuan Hukum

Dalam menjalankan fungsi peradilan, ketentuan dalam Pasal 28 Ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.⁷ Mengamanatkan bahwa para hakim dituntut untuk mengeluarkan suatu putusan dengan menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat dengan mengutamakan pencapaian tujuan ideal daripada hukum⁸. Sebagaimana diketahui bahwa kekuasaan kehakiman juga dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi yang tak lain berfungsi sebagai

⁷ Pasal 28 Ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004, menyatakan :

"Hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat."

⁸ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Toko Gunung Agung, Jakarta. Hal. 71

pengawal dan penafsir konstitusi (*the guardian and interpreted of constitution*), sehingga hakim konstitusi dalam menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat, diutamakan guna mencapai tujuan ideal daripada hukum itu sendiri. Jawaban atas pertanyaan apa tujuan hukum itu sama sulitnya terhadap jawaban terhadap pertanyaan lain yang menyangkut hakikat hukum seperti apakah hukum itu. Oleh karenanya, Prof. Dr. Achmad Ali, S.H., M.H. mengemukakan bahwa persoalan tujuan hukum dapat dikaji melalui tiga sudut pandang, masing-masing⁹:

- a) Dari sudut pandang ilmu hukum positif-normatif atau yuridis-dogmatik, dimana tujuan hukum dititik beratkan pada asas **kepastian hukumnya**.¹⁰ Dari sudut pandang ini bersumber dari pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanyalah kumpulan aturan. Oleh karenanya, bagi penganut pandangan ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya **kepastian hukum**.¹¹
- b) Dari sudut pandang sosiologi hukum, dimana tujuan hukum dititik beratkan pada asas **kemanfaatannya**.¹² Penganut pemikiran ini, menanggap bahwa tujuan hukum semata-mata adalah memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-

⁹*Ibid.* Hal. 72

¹⁰*Ibid.* Hal. 73

¹¹*Ibid.* hal. 82

¹²*Ibid.* hal. 72

banyaknya warga masyarakat. Penanganannya didasarkan pada falsafah social bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.¹³

- c) Dari sudut pandang filsafat hukum, dimana tujuan hukum dititik beratkan pada asas **keadilannya**.¹⁴ Dengan menyatakan tujuan hukum adalah untuk mewujudkan keadilan, masih jauh lebih mudah daripada menjawab pertanyaan tentang apa yang dimaksud keadilan? Kesulitan terhadap definisi keadilan semata-mata disebabkan karena keadilan itu sendiri merupakan sesuatu yang abstrak, bahwa keadilan bagaimanapun menyangkut nilai etis yang dianut oleh seseorang sebagai individu. Oleh karenanya, Achmad Ali sependapat dengan pernyataan yang dikemukakan oleh N. E. Algra, bahwa :

“Apakah sesuatu itu adil (*rechtvaardig*), lebih banyak tergantung pada *rechtmatigheid* (kesesuaian dengan hukum) pandangan pribadi seorang penilai. Kiranya lebih baik tidak mengatakan “itu adil”, tetapi mengatakan “hal itu saya anggap adil”. Memandang sesuatu itu adil, terutama merupakan suatu pendapat mengenai nilai **secara pribadi**.”¹⁵

L.J. van Apeldoorn mencoba memberikan pengertian keadilan yang diadopsi dari dua macam pengertian keadilan menurut Aristoteles, yaitu keadilan *distributief* dan keadilan *commutatief*. Keadilan *distributief* adalah keadilan yang memberikan tiap-tiap orang jatah menurut jasanya. Ia tidak menuntut supaya tiap-tiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya, bukan persamaan, melainkan *kesebandingan*. Apeldoorn

¹³ *Ibid.* hal. 75

¹⁴ *Ibid.* hal. 72

¹⁵ *Ibid.* hal. 74 – 75.

memberikan contoh mengenai keadilan *distributief* ini, yaitu tiap-tiap orang Belanda dapat diangkat untuk tiap-tiap jabatan., maka ini belum berarti bahwa tiap-tiap orang Belanda mempunyai hak yang sama untuk diangkat menjadi menteri, melainkan berarti bahwa jabatan-jabatan harus diberikan kepada mereka yang, berdasarkan jasa-jasanya patut memperolehnya. Keadilan *Commutatief* ialah keadilan yang memberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perseorangan¹⁶.

Ketiga sudut pandang dalam mengkaji tujuan hukum tersebut, merupakan landasan hakim guna menegakkan hukum dan keadilan. Oleh karenanya, hakim dalam memutuskan suatu perkara atau permohonan yang diajukan kepadanya, tergantung dari sudut pandang dan latar belakang hakim dalam memandang tujuan hukum. Namun, adakalanya untuk suatu kasus memang yang lebih tepat dipandang adalah dari segi asas “keadilan” yang diprioritaskan ketimbang “kemanfaatan” dan “kepastian”, tapi adakalanya tidak mesti demikian. Mungkin untuk kasus-kasus lain justru kebutuhan untuk menuntut “kemanfaatan” yang diprioritaskan ketimbang “keadilan” dan “kepastian”. Dan mungkin untuk kasus lain, justru “kepastian” yang harus diprioritaskan ketimbang “kemanfaatan” dan “keadilan”. Hal ini merupakan pandangan modern yang lebih maju, yang Achmad Ali menamakannya pandangan “prioritas yang kasuistis”.¹⁷

¹⁶ L.J. van Apeldoorn, 1954, *Inleiding Tot de Studie van Het Nederlandse Recht*, diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, *Pengantar Ilmu Hukum*, cet-16, 1980, Pradnya Paramita, Jakarta, Hal. 23-24.

¹⁷ Achmad Ali, *Op.Cit.* hal. 85

c) Putusan Mahkamah Konstitusi

Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 dengan tegas memberikan kewenangan atributif kepada Mahkamah Konstitusi guna melaksanakan pengujian suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (*constitutional review* atau *judicial review*). Pasal 24C *a quo* menyatakan bahwa, *Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar,.....dst.* Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan peradilan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, putusannya bersifat final. Bersifat final yang dimaksud adalah bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat diganggu gugat dan tidak dapat diajukan peninjauan kembali.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam hal menjalankan peradilan pengujian konstitusionalitas undang-undang, sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, terdiri atas 3 (tiga), yaitu menyatakan Permohonan Tidak Dapat Diterima, Permohonan Ditolak, dan Permohonan Dikabulkan.

- 1) Jika amar putusan menyatakan permohonan pemohon 'tidak dapat diterima', berarti pemohon tidak mempunyai syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 50 dan Pasal 51 UU No. 24 Tahun 2003¹⁸.

¹⁸ Pasal 50 UU No.24 Tahun 2003, menyatakan:

2) Apabila amar putusan Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa 'permohonan ditolak', maka Mahkamah berpendapat bahwa undang-undang yang sedang diuji konstitusionalitasnya tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana tertuang dalam Pasal 56 Ayat (5) UU *a quo*¹⁹.

3) Sedangkan, apabila amar putusan mahkamah konstitusi menyatakan bahwa 'permohonan dikabulkan', berarti Mahkamah berpendapat permohonan pemohon beralasan, sebagaimana tertuang dalam Pasal 56 Ayat (2)²⁰ UU *a quo*.

Selain itu, Pendapat Mahkamah yang mengeluarkan amar putusan bahwa permohonan pemohon beralasan sebenarnya mempunyai perbedaan antara pengujian formil dan pengujian materil. Amar putusan Mahkamah yang

Undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sedangkan Pasal 51 menyatakan :

- (1) *Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*
 - a. *perorangan warga negara Indonesia;*
 - b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
 - c. *badan hukum publik atau privat; atau*
 - d. *lembaga negara.*
- (2) *Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*
- (3) *Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:*
 - a. *pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau*
 - b. *materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

¹⁹ Pasal 56 Ayat (5) UU No.24 Tahun 2003, menyatakan :

(5) Dalam hal undang-undang dimaksud tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.

²⁰ Pasal 56 Ayat (2) UU No.24 Tahun 2003, menyatakan :

(2) Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.

menyatakan permohonan dikabulkan terhadap pengujian materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang, berarti Mahkamah berpendapat bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana ketentuan Pasal 56 Ayat (3)²¹ UU *a quo*. Sedangkan, Amar putusan Mahkamah yang menyatakan permohonan dikabulkan terhadap pengujian ketentuan pembentukan undang-undang (pengujian formil), berarti Mahkamah berpendapat bahwa undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana ketentuan Pasal 56 Ayat (4)²² UU *a quo*. Setelah Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon, maka materi muatan pasal, ayat, dan/atau bagian undang-undang (apabila pengujiannya dalam bentuk materil), ataupun keseluruhan undang-undang dimaksud (apabila pengujiannya dalam bentuk formil), tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat, sebagaimana ketentuan Pasal 57 Ayat (1) dan Ayat (2)²³ UU *a quo*, dan tentu saja putusan tersebut bersifat final dan tidak dapat diajukan peninjauan kembali.

²¹ Pasal 56 Ayat (3) UU No.24 Tahun 2003, menyatakan :

3) *Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

²² Pasal 56 Ayat (4) UU No.24 Tahun 2003, menyatakan :

(4) *Dalam hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.*

²³ Pasal 57 Ayat (1) dan Ayat (2) UU No.24 Tahun 2003, menyatakan :

- 1) *Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.*
- 2) *Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.*

B. Teori Hukum Dasar dan Asas Perundang-Undangan

Dalam kaitannya dengan hukum dasar, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak bisa ditelusuri lagi lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Groundnorm*). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar tersebut ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan “gantungan” bagi norma-norma yang berada dibawahnya²⁴.

Dalam kaitannya dengan hukum dasar di Negara Republik Indonesia, maka Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 10/2004)²⁵, menjelaskan bahwa hukum dasar dalam nomenklatur jenis perundang-undangan tertinggi ialah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Sehingga, UUD 1945 merupakan norma dasar (*groundnorm*) sebagai sumber

²⁴ Hans Kelsen, sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati S. 2007. *Ilmu Perundang-undangan, (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*. Yogyakarta, Kanisius. Hal. 41.

²⁵ Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389, menyatakan :

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.

B. Teori Hukum Dasar dan Asas Perundang-Undangan

Dalam kaitannya dengan hukum dasar, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak bisa ditelusuri lagi lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Groundnorm*). Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar tersebut ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan “gantungan” bagi norma-norma yang berada dibawahnya²⁴.

Dalam kaitannya dengan hukum dasar di Negara Republik Indonesia, maka Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 10/2004)²⁵, menjelaskan bahwa hukum dasar dalam nomenklatur jenis perundang-undangan tertinggi ialah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Sehingga, UUD 1945 merupakan norma dasar (*groundnorm*) sebagai sumber

²⁴ Hans Kelsen, sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati S. 2007. *Ilmu Perundang-undangan, (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*. Yogyakarta, Kanisius. Hal. 41.

²⁵ Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389, menyatakan :

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:
- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - c. Peraturan Pemerintah;
 - d. Peraturan Presiden;
 - e. Peraturan Daerah.

pembentukan peraturan perundang-undangan di bawahnya, termasuk pembentukan materi muatan suatu undang-undang. Artinya, suatu undang-undang merupakan pengaturan lebih lanjut daripada ketentuan UUD 1945, disamping pengaturan yang telah diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang. Hal ini dapat terlihat sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 8 UU 10/2004, yang menyatakan bahwa :

Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal-hal yang:

a. mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi:

- 1. hak-hak asasi manusia;*
- 2. hak dan kewajiban warga negara;*
- 3. pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara;*
- 4. wilayah negara dan pembagian daerah;*
- 5. kewarganegaraan dan kependudukan;*
- 6. keuangan Negara,*

b. diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.

Mengenai kekuatan hukum berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, maka yang mempunyai kekuatan hukum terkuat ialah hukum dasar, yakni UUD 1945, disebabkan karena ia merupakan hukum tertinggi berdasarkan hirarki perundang-undangan dengan berpegang pada asas *Lex superiori derogat lege inferiori* (Peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih

rendah), sebagaimana halnya dijelaskan dalam Pasal 7 Ayat (5) beserta penjelasannya UU 10/2004²⁶. Oleh sebab itu, jika UUD 1945 memerintahkan untuk membuat peraturan lebih lanjut kepada undang-undang, maka undang-undang bersangkutan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Contoh, dalam Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa “ *Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*” Frasa “*diatur lebih lanjut dengan undang-undang*” adalah merupakan perintah agar dibuatkan suatu undang-undang sebagai pengaturan lebih lanjut dan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Hal tersebut juga adalah maksud dari Pasal 8 Huruf a Butir (3) UU 10/2004 yang pada intinya menyebutkan bahwa materi muatan yang diatur dengan undang-undang berisi hal yang mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang salah satunya meliputi “pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan Negara”. Dan saat ini telah terbentuk undang-undang yang mengatur tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), sebagaimana diperintahkan oleh Pasal 2 Ayat (1) UUD 1945, yaitu Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD).

²⁶ Pasal 7 ayat (5) UU 10/2004 :

(5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Penjelasan Pasal 7 Ayat (5) :

Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam hal pembentukan materi muatan dalam suatu undang-undang, misalnya UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD, maka tentunya yang harus diperhatikan ialah asas “keadilan” serta asas “kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan”, sebagaimana halnya diatur dalam Pasal 6 Ayat (1) Huruf g dan Huruf h UU 10/2004²⁷. Asas tersebut harus diperhatikan dikarenakan bahwa Anggota MPR terdiri atas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dalam asas “keadilan”, penjelasan Pasal 6 UU *a quo* menyebutkan bahwa “yang dimaksud dengan asas “keadilan” adalah bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara tanpa terkecuali.” Hal mengenai asas keadilan juga dijelaskan dalam Pasal 28H Ayat (2) dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945, yang menyebutkan bahwa :
Pasal 28H Ayat (2), “Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.”

²⁷ Pasal 6 Ayat (1) UU 10/2004 :

(1) Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan mengandung asas:

- a. pengayoman;
- b. kemamusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kesusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Pasal 28I Ayat (2), *Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*

Sedangkan asas “kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan”, menurut penjelasan Pasal 6 Ayat (1) Huruf g UU 10/2004 menyatakan bahwa, *“yang dimaksud dengan asas “kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan” adalah bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang antara lain agama, suku, ras, golongan, gender, dan status sosial.”* Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan juga dijelaskan dalam Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28D Ayat (3) UUD 1945. Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, *“Segala warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”*. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan, *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”* Sedangkan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 menyatakan, *“Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.”*

Oleh karenanya, apabila terdapat materi muatan yang terdapat dalam UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD bertentangan dengan pasal-pasal dalam UUD 1945 sebagaimana dimaksud di atas, maka materi muatan tersebut tidak dapat berlaku dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

C. Tinjauan Singkat Sistem Bikameral

Sistem bikameral adalah wujud institusional dari lembaga perwakilan atau parlemen sebuah Negara yang terdiri atas dua kamar (Majelis). Majelis yang anggotanya dipilih dan mewakili rakyat yang berdasarkan jumlah penduduk secara generik disebut majelis pertama atau majelis rendah, dan dikenal juga sebagai *House of Representatives*. Majelis yang anggotanya dipilih atau diangkat dengan dasar lain (bukan jumlah penduduk), disebut sebagai majelis kedua atau majelis tinggi dan di sebagian besar negara disebut sebagai *Senate*. Kecuali dalam periode yang pendek pada masa RIS di tahun 1950, Indonesia selalu menganut sistem unikameral, maka posisi dan konsep keberadaan majelis kedua dalam sistem perwakilan tidak mudah dapat dicerna dan dipahami oleh masyarakat termasuk banyak para elit politik dan kaum intelektual di Indonesia.

Seperti pemilihan presiden langsung, juga Pilkada langsung, yang pada awalnya banyak yang menentang dan meragukan apakah cocok untuk diterapkan di Indonesia, demikian juga dengan DPD. Banyak yang mempertanyakan apakah lembaga perwakilan seperti DPD cocok untuk negara kesatuan seperti Indonesia, bukankah sistem seperti itu hanya cocok untuk negara federal? Ada juga yang merasa khawatir bahwa proses pembuatan undang-undang bisa menjadi terhambat kalau harus melibatkan dua lembaga perwakilan. Karena selama ini kita tidak menganut sistem bikameral tentu jawabannya tidak bisa kita peroleh dari pengalaman kita sendiri. Jawaban yang paling mendekati dan obyektif adalah dengan mempelajari bagaimana selama ini sistem itu diterapkan di negara-negara lain.

Sebagai referensi, kita dapat melihat hasil studi yang dirangkum oleh IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*). Diindikasikan bahwa dari 54 Negara yang dianggap sebagai negara demokrasi, sebanyak 32 negara memilih bikameral, sedangkan 22 negara memilih unikameral. Berarti di sebagian besar negara yang menganut paham demokrasi, sistem bikameral dianggap lebih cocok. Dari 32 negara yang memiliki sistem bikameral tersebut, 20 diantaranya adalah negara kesatuan. Maka berarti bahwa sistem bikameral tidak hanya berlaku di negara yang menganut paham federal. Negara demokrasi dengan jumlah penduduk besar umumnya memiliki dua majelis (kecuali Bangladesh). Semua negara demokrasi yang memiliki wilayah luas juga memiliki dua majelis (kecuali Mozambique).

Selanjutnya mari kita lihat pada spektrum negara-negara ASEAN. Tercatat dari 10 negara anggota ASEAN, diantaranya 7 negara menganut sistem demokrasi dan 3 negara (Brunei, Myanmar dan Vietnam) menganut paham yang berbeda. Dari 7 negara yang menganut sistem demokrasi tersebut, 5 negara menerapkan sistem parlemen bikameral, yaitu masing-masing Malaysia, Philipina, Kamboja, Thailand (sebelum kudeta militer), dan terakhir Indonesia. Sistem bikameralisme Indonesia memang mengalami perdebatan panjang selama proses sidang-sidang MPR lalu, namun fakta menunjukkan bahwa telah lahir lembaga legislatif kamar kedua di Indonesia yaitu DPD yang mengindikasikan bahwa Indonesia merupakan satu diantara lima negara dengan sistem bikameral tersebut. Dalam “manajemen politik” seperti juga dalam bidang administrasi publik maupun bisnis, ada faktor rentang kendali yang perlu dipertimbangkan (*span of control*). Demikian pula dengan negara sebagai suatu unit manajemen negara, maka Indonesia sebagai

negara demokrasi baru, yang besar penduduknya dan besar wilayahnya adalah yang terakhir memilih sistem bikameral.

Di sebagian besar negara para anggota mewakili negara bagian, provinsi atau wilayah perwakilan dengan jumlah yang sama. Di sebagian negara lagi jumlahnya proporsional terhadap jumlah penduduk, sedangkan di sebagian lainnya merupakan kombinasi dari kedua kriteria tersebut. Namun ada pula yang dipilih secara nasional (tidak mewakili daerah), atau diangkat atas dasar pertimbangan lain. Keanggotaan majelis tinggi dibatasi dalam periode tertentu, ada yang sama dengan periode DPR namun banyak pula yang berbeda. Sistem bikameral juga mencerminkan prinsip *checks and balances* bukan hanya antar cabang-cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif) tapi juga di dalam cabang legislatif itu sendiri. Dengan demikian maka sistem bikameral dapat lebih mencegah terjadinya tirani mayoritas maupun tirani minoritas (Patterson and Mughan: 1999).

Dilihat dari segi kewenangan yang dimiliki majelis tinggi, sistem bikameral pada umumnya dibagi dalam dua kategori, yaitu kuat dan lemah (*soft bicameralism* dan *strong bicameralism*). Dalam hal majelis tinggi mempunyai kewenangan legislasi dan pengawasan yang sama atau hampir sama dengan majelis rendah, maka sistem bikameral di negara tersebut disebut kuat. Dan dalam hal kewenangan yang dimiliki tersebut kurang kuat, atau sama sekali tidak ada maka termasuk kelompok yang lemah. Dari 32 negara demokrasi yang menganut sistem bikameral, antara yang kuat dan yang lemah terbagi sama masing-masing 16 negara (belum termasuk Indonesia).

Pada umumnya, legitimasi dari majelis tinggi menentukan kuat lemahnya sistem bikameral di suatu negara. Legitimasi ditentukan oleh keterlibatan warga negara dalam pemilihan anggota majelis. Majelis yang langsung dipilih oleh rakyat mempunyai legitimasi yang tertinggi; makin tidak langsung, makin kurang legitimasinya. Ada hubungan sistemik antara tingkat legitimasi dengan kewenangan formal yang diberikan kepada majelis tinggi. Makin tinggi legitimasinya, makin kuat kewenangannya, contohnya seperti Amerika Serikat, Swiss, Italia, Filipina. Dengan konsep tersebut, maka Indonesia merupakan sebuah “anomali” karena dengan definisi legitimasi di atas, lembaga DPD mempunyai legitimasi yang sangat tinggi, yang seharusnya memiliki kewenangan formal yang tinggi pula, tetapi dalam kenyataan kewenangan formalnya sangat rendah. Dengan demikian bisa dilihat bahwa Indonesia merupakan satu-satunya negara dengan sistem bikameral yang anggota-anggotanya dipilih langsung, dan karenanya memiliki legitimasi tinggi, tetapi kewenangannya amat rendah.

Masalah yang seringkali ditampilkan sebagai penolakan terhadap sistem bikameral adalah efisiensi dalam proses legislasi, karena harus melalui dua kamar, maka banyak anggapan bahwa sistem bikameral akan mengganggu atau menghambat kelancaran pembuatan undang-undang. Sejak awal memang banyak yang sudah mempersoalkan manfaat yang dapat diperoleh dari adanya dua sistem seperti tersebut di atas dibanding dengan “ongkos yang harus dibayar” dalam bentuk kecepatan proses pembuatan undang-undang. Untuk itu negara-negara yang menganut sistem bikameral dengan caranya masing-masing telah berupaya untuk mengatasi masalah tersebut antara lain dengan membentuk *conference*

committee untuk menyelesaikan perbedaan yang ada antara dua majelis tersebut, sehingga dewasa ini masalah tersebut tidak lagi menjadi faktor penghambat.

D. Kewenangan Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

Sejarah politik dan kekuasaan di negara ini pada dasarnya berbasis pada kepentingan daerah (lokal). Hal ini ditandai dengan keberadaan dan sejarah kerajaan-kerajaan di banyak daerah di Indonesia, yang masing-masing memiliki otonomi bahkan kedaulatan sendiri-sendiri. Di masa sebelum kemerdekaan, eksistensi kekuasaan lokal yang independen satu sama lain itu sebagiannya telah menjadi kaki tangan kolonialisme, termasuk di dalamnya diperhadapkan satu sama lain dengan strategi *divide et impera* (politik pecah belah). Dalam kondisi seperti itulah, kalangan penjajah dengan begitu leluasa melakukan eksploitasi sumber daya manusia, sumber daya alam dan sumber daya lainnya dari bumi nusantara, di mana hasilnya diekstraksi ke luar untuk membangun negeri mereka, yang membuat mereka sekarang menjadi negara maju.

Para pendiri negara (*founding fathers*) sangat menyadari bahwa olah kuasa dan politik (*power and political exercise*) dalam bernegara harus selalu didasarkan pada prinsip dan eksistensi kebhinekaan berbasis daerah. Arah kebijakan negara haruslah ditetapkan berdasarkan prinsip-prinsip kedaulatan dan permusyawaratan dari elemen-elemen bangsa itu, yang dalam terminologi generiknya dikenal dengan kata-kata demokrasi dan musyawarah. Karena disepakati sebagai negara yang berbentuk republik, maka yang berperan dalam proses-proses penentuan arah kehidupan berbangsa itu adalah para wakil dari elemen-elemen bangsa yang juga mewakili unsur-unsur daerah. Para anggota Badan Penyelidik Usaha

Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dalam menyusun konstitusi mempersiapkan kemerdekaan Indonesia di tahun 1945 secara jelas menyadari kebhinekaan itu. Prof. Muhammad Yamin, dalam sidang BPUPKI menyatakan bahwa *“permusyawaratan rakyat adalah wujud tertinggi kedaulatan rakyat, dan kedaulatan rakyat syaratnya adalah adanya wakil langsung rakyat dan daerah”*.

Pemikiran Prof. Muhammad Yamin yang menggambarkan ruh konstitusi kita sangat sesuai dengan kondisi kebangsaan Indonesia dan kaidah-kaidah kehidupan masyarakat negara modern. Bangunan lembaga pemegang kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara **wakil rakyat** dan **wakil daerah** yang dipilih langsung oleh rakyat. Dalam sejarah politik Indonesia era kemerdekaan, perwujudan pemikiran itu telah berkembang dinamis dari periode ke periode, dan pada tahun 1998, dengan gerakan reformasi secara prinsip menemukan bentuknya yang mendasar dalam perubahan makna dan paradigma. Amandemen konstitusi yang sudah dilakukan sebanyak empat kali di mana tampaknya akan terus berproses dalam rangka penyempurnaan telah melahirkan sistem perwakilan dalam dua lembaga, yakni lembaga yang mewakili rakyat dan lembaga yang mewakili wilayah. Dalam konstitusi kita hasil amandemen bangunan kelembagaan yang berdaulat itu sangat jelas, yakni yang mewakili rakyat melalui partai-partai politik adalah lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang mewakili rakyat melalui entitas daerah atau wilayah adalah lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang anggota-anggotanya dipilih melalui jalur perseorangan.

Penataan kelembagaan negara melalui amandemen konstitusi ketiga yang kemudian melahirkan DPD tidak serta merta muncul jatuh dari langit. Karena

kecuali ia merupakan pengejawantahan dari ruh yang menjiwai lahirnya UUD 1945 seperti yang sedikit digambarkan di atas, juga merupakan produk sosiologi-politik setelah melalui proses pergumulan panjang dalam sejarah hubungan pusat dan daerah di negeri ini, sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998. Sejumlah kondisi itu antara lain:

Pertama, Penyelenggaraan negara yang sentralistik yang berlangsung sejak era Orde Lama hingga Orde Baru telah secara signifikan menimbulkan akumulasi kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat, yang sekaligus merupakan indikasi kuat kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini. Maka, di awal reformasi semangat itu kemudian diwujudkan dalam sistem desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu suatu pilihan politik dalam pengelolaan NKRI dimana daerah harus menjadi aktor sentral dalam pengelolaan republik ini. Keluarnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan realisasi dari kebijakan desentralisasi itu, yang kemudian diperkuat dalam Perubahan Kedua UUD 1945 seperti tertuang pada BAB VI Pemerintahan Daerah Pasal 18, 18A, dan 18B.

Kedua, di masa Orde Baru dan di awal era reformasi (bahkan hingga sekarang) persepsi publik terhadap eksistensi dan perilaku partai politik (parpol) kurang sejalan dengan harapan publik, karena sistem kepartaian kita masih sangat sentralistik. Sistem seperti itu sudahlah pasti selalu menyulitkan perjuangan kepentingan daerah dalam proses-proses pengambilan kebijakan di tatar nasional, akibat dari kebijakan yang sentralistik yang secara alamiah berseberangan dengan aspirasi desentralistik.

Ketiga, kehadiran DPD merupakan produk dari refleksi kritis terhadap eksistensi utusan daerah dan utusan golongan yang mengisi formasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem keterwakilan kita di era sebelum reformasi. Mekanisme pengangkatan dari utusan daerah dan utusan golongan bukan saja merefleksikan sebuah sistem yang tidak demokratis; melainkan juga mengaburkan sistem perwakilan yang seharusnya dibangun dalam tatanan kehidupan negara modern yang demokratis. Maka DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tatar-nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI.

Keempat, kehadiran DPD mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah. Para wakil daerah bukanlah wakil dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah. Dengan sendirinya, para wakil daerah baru bisa dikatakan “sungguh-sungguh berada di atas kepentingan golongan” apabila yang bersangkutan benar-benar memahami apa yang menjadi muatan daerah yang diwakilinya (komunitas berikut budaya dan ruhnya, geografisnya, kandungan buminya, dan sebagainya), dan sekaligus harus terbebas dari semua sekat ideologis. Kita semua tahu dan menyadari, apalagi di era kebebasan berorganisasi dan berekspresi yang dijamin oleh konstitusi kita, bahwa parpol yang eksis di daerah umumnya merepresentasikan kepentingan menurut kebijakan parpol pada tingkat pusat atau dengan kata lain parpol masih berwatak sentralistik. Tepatnya,

kalau seorang wakil daerah merupakan bagian dari komunitas yang *primary group*-nya berbasis parpol, maka sangat berpotensi (untuk tidak dikatakan pasti) mengabaikan kepentingan daerah yang diwakilinya apabila itu tidak sejalan dengan kepentingan partainya.

Dewan Perwakilan Daerah (disingkat DPD) merupakan lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap provinsi yang dipilih melalui Pemilihan Umum²⁸. Selain menjabat sebagai Perwakilan dari tiap-tiap daerah, anggota DPD juga merangkap jabatan sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagaimana halnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini secara tegas tertuang dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 (UUD 1945), yaitu "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*"

Dari ketentuan Pasal 2 Ayat (1) *a quo*, mencerminkan bahwa kedudukan anggota DPD pada lembaga MPR adalah sama dengan kedudukan anggota DPR pada lembaga MPR. Artinya, tidak ada perbedaan kedudukan maupun kewenangan antara anggota DPD dengan anggota DPR pada lembaga MPR, yang menurut Jimly Asshiddiqie, MPR merupakan lembaga tersendiri yang berbeda dengan lembaga DPR dan lembaga DPD. Disebutkan bahwa lembaga MPR merupakan lembaga tersendiri dikarenakan ia mempunyai kewenangan tersendiri yang berbeda dengan kewenangan DPD maupun DPR dan diatur secara tegas

²⁸ Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Konstitusi Press. Jakarta. Hal. 141

pada Pasal 3 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.²⁹ Dan karena MPR merupakan lembaga tersendiri yang meskipun para anggotanya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang notabene mempunyai kewenangan berbeda pada lembaga masing-masing, akan tetapi dalam lembaga MPR, anggota DPD maupun anggota DPR kedudukannya adalah sama karena mempunyai kewenangan yang sama sebagai anggota MPR.

²⁹ Pasal 3 UUD 1945 :

- (1) *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*
- (2) *Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
- (3) *Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.*

Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 :

- (2) *Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.*
- (3) *Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.*

(Lihat, Jimly Asshiddiqie.2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cet. 2. Bahana Ilmu Poluler. Jakarta. Hal. 185)

BAB III

KASUS POSISI

A. Kasus Posisi

Tanggal 1 September 2009, Surat Permohonan Pengujian Undang-Undang yang diajukan oleh: **WAHIDIN ISMAIL**, Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dari Provinsi Papua Barat, beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta; **MARHANY VICTOR POLY PUA**, Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dari Provinsi Sulawesi Utara, beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta; **SRI KADARWATI**, Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dari Provinsi Kalimantan Barat, beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta; **K. H. SOFYAN YAHYA**, Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dari Provinsi Jawa Barat, beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta; dan **INTSIAWATI AYUS**, Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dari Provinsi Riau, beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta.

Permohonan *a quo* telah diterima dan terdaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 1 September 2009 dengan registrasi Nomor 117/PUU-VII/2009 dan diperbaiki dengan surat permohonan bertanggal 7 September 2009 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 7 September 2009, yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut.

Para Pemohon adalah anggota DPD periode 2004-2009, berdasarkan Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 137/M Tahun 2004 tanggal 23

September 2004 yang menetapkan nama-nama anggota DPD masa jabatan tahun 2004-2009, dan dengan demikian adalah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) periode 2004-2009, yang telah terpilih kembali menjadi anggota DPD untuk periode 2009-2014 melalui Pemilihan Umum Tahun 2009 berdasarkan SK Komisi Pemilihan Umum Nomor 287/Kpts/KPU/Tahun 2009, dan dengan demikian dengan sendirinya akan menjadi anggota MPR periode 2009-2014.

1) Pokok Permohonan

Sebagaimana disampaikan di atas, para Pemohon adalah anggota DPD yang merupakan “perorangan (kelompok orang) warga negara Indonesia”, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK. Oleh karena itu, para Pemohon memiliki kualifikasi sebagai pemohon pengujian undang-undang.

Para Pemohon adalah anggota DPD periode 2004-2009, dan dengan demikian adalah anggota MPR periode 2004-2009, yang telah terpilih kembali menjadi anggota DPD untuk periode 2009-2014 melalui Pemilu Tahun 2009, dengan demikian dengan sendirinya akan menjadi anggota MPR periode 2009-2014. Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyatakan, *“Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang berasal dari DPR dan 4 (empat) orang wakil ketua yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD, yang ditetapkan dalam sidang paripurna MPR.”* Dengan berlakunya Pasal 14 ayat (1), maka hak-hak konstitusional para Pemohon sebagai warga negara

anggota MPR yang dijamin oleh Pasal 2 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 dirugikan:

Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.* Ketentuan UUD 1945 ini melahirkan norma konstitusi bahwa Para Pemohon yang merupakan anggota MPR yang berasal dari DPD memiliki hak yang setara dengan anggota MPR yang berasal dari DPR, termasuk hak memilih dan dipilih sebagai Ketua MPR. Lebih lanjut, konstruksi ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 ini juga melahirkan norma bahwa hak dan kewajiban setiap anggota MPR adalah setara.

Sementara itu, Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyebabkan kerugian terhadap hak konstitusional para Pemohon yang timbul berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, yakni hak yang setara untuk dipilih menjadi Ketua MPR. Adanya Frasa "*yang berasal dari anggota DPR*" dalam Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD tersebut membuat para Pemohon, yakni anggota MPR yang berasal dari DPD ditempatkan dalam kedudukan yang tidak setara dengan anggota MPR yang berasal dari DPR.

Lebih jauh, frasa "*yang berasal dari anggota DPR*" dalam Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD juga melanggar hak-hak konstitusional para Pemohon yang dijamin dan dilindungi oleh UUD 1945 dalam pasal-pasal berikut:

Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "*Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*".

Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 menyatakan, *"Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum."*

Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 menyatakan, *"Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan."*

Adanya frasa *"yang berasal dari anggota DPR"* dalam Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyebabkan terjadinya kerugian terhadap hak-hak konstitusional para Pemohon atas kesamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan, kepastian hukum yang adil dan perlakuan yang sama di hadapan hukum, serta kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Frasa *"yang berasal dari anggota DPR"* dalam Pasal 14 ayat (1) ini menghilangkan hak konstitusional para Pemohon untuk diperlakukan sama dan setara dengan anggota MPR lain yang berasal dari DPR, dalam hal ini hak anggota MPR yang berasal dari DPD untuk dipilih menjadi Ketua MPR.

Untuk saat ini, para Pemohon, sebagai individu anggota DPD periode 2004-2009 yang terpilih kembali untuk periode 2009-2014, merasa dirugikan kepentingan dan hak konstitusionalnya sebatas pada frasa *"yang berasal dari anggota DPR"* dalam Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD dan DPRD. Sementara untuk frasa lain dalam Pasal 14 ayat (1) tersebut atau pun dalam ketentuan pasal-pasal dan ayat-ayat lainnya. Para Pemohon belum merasa hak konstitusionalnya dirugikan karena ketentuan-ketentuan lainnya tersebut tidak menutup hak para Pemohon untuk menjadi Ketua MPR dan Wakil Ketua MPR.

Berdasarkan seluruh uraian di atas telah menunjukkan bahwa para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang ini.

Selain itu, dapat disimpulkan bahwa hal-hal atau dalil-dalil permohonan yang diajukan oleh para pemohon adalah sebagai berikut:

- 1) MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui Pemilu.
- 2) Setiap anggota MPR, baik yang berasal dari DPR maupun yang berasal dari DPD memiliki kedudukan hukum yang setara dan sederajat.
- 3) Setiap anggota MPR baik yang berasal dari DPR maupun yang berasal dari DPD, memiliki hak yang sama, yakni hak atas persamaan kedudukan, hak atas kepastian hukum yang adil, hak mendapat perlakuan sama di depan hukum, dan hak atas kesempatan yang sama dalam suatu pemerintahan.
- 4) Setiap anggota MPR baik yang berasal dari DPR maupun yang berasal dari DPD, memiliki hak yang sama untuk dipilih menjadi Ketua MPR.
- 5) Frasa "*yang berasal dari anggota DPR*" dalam Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD dan DPRD menghalangi hak anggota MPR yang berasal dari DPD untuk dipilih menjadi Ketua MPR.
- 6) Adanya frasa "*yang berasal dari anggota DPR*" dalam Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD dan DPRD telah memosisikan kedudukan anggota MPR yang berasal dari DPD tidak setara dengan anggota MPR yang berasal dari DPR.
- 7) Adanya frasa "*yang berasal dari anggota DPR*" dalam Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD memberikan anggota MPR yang berasal dari DPD kedudukan yang tidak sama di dalam hukum dan pemerintahan,

ketiadaan kepastian hukum yang adil, serta menutup hak anggota MPR yang berasal dari DPD atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan, yakni kesempatan untuk dipilih menjadi Ketua MPR. Akibatnya hak-hak konstitusional para Pemohon menjadi terlanggar.

- 8) Oleh karena itu, Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD dan DPRD sepanjang frasa “yang berasal dari anggota DPR” bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 2 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3).
- 9) Agar Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD dan DPRD dapat terlaksana secara jelas maka kata “ditetapkan” dalam Pasal 14 ayat (1) tersebut harus dinyatakan konstitusional sepanjang ditafsirkan:
 - a. Ketua MPR dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam sidang paripurna MPR;
 - b. Dalam hal musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, Ketua MPR dipilih oleh anggota MPR dan ditetapkan dalam sidang paripurna MPR

2) Petitum Pemohon

Berdasarkan dalil-dalil permohonan *a quo*, maka para Pemohon memohonkan *petitum* agar Mahkamah memberikan putusan sebagai berikut.

1. Menerima dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD sepanjang menyangkut frasa “yang berasal dari DPR” bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 2 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3);

3. Menyatakan bahwa Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD sepanjang menyangkut frasa “yang berasal dari DPR” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya;
4. Menyatakan bahwa terkait pemilihan Ketua MPR, Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD dan DPRD sepanjang menyangkut kata “ditetapkan” adalah konstitusional sepanjang diartikan sebagai berikut:
 - a) Ketua MPR dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam sidang paripurna MPR;
 - b) dalam hal musyawarah untuk mufakat tidak tercapai, Ketua MPR dipilih oleh anggota MPR dan ditetapkan dalam sidang paripurna MPR.

B. Masalah Hukum

Untuk lebih memudahkan pengkajian studi kasus ini, maka perlu dirumuskan permasalahan yang nantinya akan menjadi objek pembahasan, sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Kedudukan Lembaga DPD serta hubungannya dengan Lembaga DPR dan Lembaga MPR?
2. Apa yang menjadi Landasan Yuridis Hak Anggota DPD Untuk Memilih dan Dipilih Sebagai Ketua dan Wakil Ketua MPR-RI serta bagaimana Implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 117/PUU-VII/2009?

BAB IV

PERUMUSAN INTISARI PUTUSAN

A. Intisari Putusan

Surat Permohonan Pengujian Undang-Undang telah diajukan oleh: WAHIDIN ISMAIL, Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dari Provinsi Papua Barat, beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta; MARHANY VICTOR POLY PUA, Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dari Provinsi Sulawesi Utara, beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta; SRI KADARWATI, Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dari Provinsi Kalimantan Barat, beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta; K. H. SOFYAN YAHYA, Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dari Provinsi Jawa Barat, beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta; dan INTSIAWATI AYUS, Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dari Provinsi Riau, beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta. Permohonan *a quo* telah diterima dan terdaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (Kepaniteraan Mahkamah) dengan registrasi Nomor 117/PUU-VII/2009.

Para Pemohon tersebut adalah anggota DPD periode 2004-2009, dan dengan demikian adalah anggota MPR periode 2004-2009, yang telah terpilih kembali menjadi anggota DPD untuk periode 2009-2014 melalui Pemilu Tahun 2009, dengan demikian dengan sendirinya akan menjadi anggota MPR periode 2009-2014. Hal yang diajukan oleh pemohon untuk diuji konstitusionalitasnya

ialah Pasal 14 ayat (1) UU Nomor 27 Tahun 2009 MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD) yang menyatakan bahwa, "Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang berasal dari DPR dan 4 (empat) orang wakil ketua yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD, yang ditetapkan dalam sidang paripurna MPR." Dengan berlakunya Pasal 14 ayat (1), maka hak-hak konstitusional para Pemohon sebagai warga negara anggota MPR yang dijamin oleh Pasal 2 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 dirugikan. Pasal 14 ayat (1) UU *a quo* menyebabkan kerugian terhadap hak konstitusional para Pemohon, yakni hak yang setara untuk dipilih menjadi Ketua MPR. Adanya Frasa "yang berasal dari anggota DPR" dalam Pasal 14 ayat (1) UU *a quo* membuat para Pemohon, yakni anggota MPR yang berasal dari DPD ditempatkan dalam kedudukan yang tidak setara dengan anggota MPR yang berasal dari DPR.

Mahkamah setelah menyatakan para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) serta menyatakan berwenang menguji konstitusionalitas Pasal 14 Ayat (1) UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan setelah mempertimbangkan dalil-dalil para pemohon, selanjutnya memberikan konklusi atau kesimpulan, yaitu :

1. Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
2. Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

3. Dalil para Pemohon mengenai konstitusionalitas Pasal 14 ayat (1) UU 27/2009 sepanjang menyangkut frasa, "*yang berasal dari anggota DPR*" terbukti beralasan menurut hukum, sedangkan dalil dan *petitum* Nomor 4 tentang tafsir kata "*ditetapkan*" yang tercantum dalam Pasal 14 ayat (1) UU 27/2009 yang hanya diperuntukkan bagi pemilihan ketua MPR dan tidak berlaku bagi pemilihan wakil ketua MPR menimbulkan dualisme dalam prosedur pemilihan pimpinan MPR, sehingga harus dinyatakan tidak beralasan hukum;
4. Frasa "*yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD*" yang tercantum dalam rumusan Pasal 14 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 27/2009, bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
5. Kata "*ditetapkan*" dalam Pasal 14 ayat (1) UU 27/2009 harus dimaknai "*dipilih*", sehingga pimpinan MPR, baik pemilihan ketua MPR maupun pemilihan wakil ketua MPR, harus dipilih dari dan oleh anggota MPR dalam sidang paripurna MPR.

Setelah menyampaikan konklusi tersebut, selanjutnya Mahkamah mengeluarkan Amar Putusan dengan menyatakan bahwa :

1. Menyatakan permohonan para Pemohon dikabulkan;
2. Menyatakan Pasal 14 ayat (1) sepanjang menyangkut frasa "*yang berasal dari anggota DPR*" dan frasa "*yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD*", serta Pasal 14 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

3. Menyatakan Pasal 14 ayat (1) sepanjang menyangkut frasa “*yang berasal dari anggota DPR*” dan frasa “*yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua dari anggota DPD*”, serta Pasal 14 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Menyatakan kata, “*ditetapkan*” dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5043) harus dimaknai “*dipilih*”;
5. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

B. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi setelah mempertimbangkan dalil-dalil para Pemohon beserta alat bukti tulis dan keterangan ahli yang diajukan, keterangan Pemerintah, keterangan DPR, serta kesimpulan para Pemohon, maka terlebih dahulu Mahkamah menyampaikan hal-hal berikut yang merupakan pertimbangan dari dasar putusan:

- a. Bahwa Perubahan UUD 1945 (tahun 1999 sampai dengan tahun 2002) telah mengubah pula desain konstitusional mengenai kelembagaan MPR yang meliputi susunan keanggotaannya, cara rekrutmen anggotanya, dan kewenangannya, yaitu:
 - 1) Susunan keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang kesemuanya dipilih melalui pemilihan umum [Pasal 2 ayat (1) UUD 1945], sedangkan sebelum Perubahan UUD 1945, keanggotaan MPR terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, serta tidak ditentukan apakah direkrut melalui pemilihan umum atau tidak;
 - 2) Kewenangan MPR meliputi enam hal, yaitu: i) mengubah dan menetapkan UUD [Pasal 3 ayat (1)]; ii) melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden [Pasal 3 ayat (2)]; iii) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD [Pasal 3 ayat (3)]; iv) melantik Wakil Presiden menjadi Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya [Pasal 8 ayat (1) *juncto* Pasal 3 ayat (2)]; v) memilih Wakil Presiden dari dua orang calon yang diusulkan oleh Presiden apabila terjadi

kekosongan jabatan Wakil Presiden dalam masa jabatannya [Pasal 8 ayat (2)]; dan vi) memilih Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya [Pasal 8 ayat (3)]. Sebelum Perubahan UUD 1945, kewenangan MPR adalah: i) menetapkan UUD dan garis-garis besar haluan negara (Pasal 3); ii) memilih Presiden dan Wakil Presiden [Pasal 6 ayat (2)]; dan iii) mengubah UUD [Pasal 37].

- b. Bahwa baik ditinjau dari susunan keanggotaan MPR sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, maupun dari kewenangan MPR yang tercantum dalam Pasal 3 dan Pasal 8 UUD 1945 menunjukkan bahwa anggota MPR, baik yang berasal dari anggota DPR maupun yang berasal dari anggota DPD, pada dasarnya sudah merupakan satu kesatuan sebagai sesama anggota MPR, sehingga tidak dibedakan lagi asal usul dari mana anggota MPR tersebut berasal, apakah dari DPR ataukah dari DPD. Pendapat tersebut sejalan dengan keterangan wakil DPR dalam Sidang Pleno Mahkamah tanggal 9 September 2009;
- c. Bahwa sebagai konsekuensinya, sejalan dengan pendapat para Pemohon, pada hakikatnya, kedudukan, hak, dan kewajiban anggota MPR, dari mana pun asal usul keanggotaannya adalah setara atau sederajat (*equal*), termasuk haknya untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan pimpinan MPR. Kesetaraan demikian justru terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU 22/2003) yang dalam Pasal 7 ayat (1)

menyatakan, “*Pimpinan MPR terdiri atas seorang ketua dan tiga orang wakil ketua yang dipilih dari dan oleh anggota MPR dalam Sidang Paripurna MPR*”;

- d. Bahwa desain konstitusional kelembagaan MPR berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 juga menunjukkan bukan lembaga perwakilan dengan sistem bikameral, karena baik DPR maupun DPD bukanlah kamar dari MPR, lain halnya jika rumusannya adalah “*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah*”. Bandingkan misalnya dengan Konstitusi Amerika yang menganut sistem bikameral yang tercermin dalam Congress sebagaimana tercantum dalam *Article I Section 1*, “*All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives*”.
- e. Bahwa MPR sebagai lembaga negara yang merupakan organ konstitusi dengan enam kewenangannya, sudah sewajarnya apabila pimpinan MPR dipilih dari dan oleh anggota MPR sendiri dalam forum persidangan MPR, sebagaimana ketentuan UU 22/2003, bukan dipilih dan/atau ditentukan oleh sidang atau forum lain di luar MPR, termasuk oleh lembaga negara dari mana anggota MPR masing-masing berasal, sebagaimana ketentuan UU 27/2009. Pemilihan pimpinan MPR bukan oleh MPR pada dasarnya telah mendegradasi lembaga MPR;

Dengan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

- a. Bahwa baik para Pemohon maupun pembentuk Undang-Undang tidak tepat dalam memahami hakikat lembaga MPR yang dimaksud oleh UUD 1945

setelah Perubahan, sehingga pola pikirnya menggunakan bikameralisme yang menganggap seolah-olah DPR dan DPD sebagai kamar MPR. Hal tersebut tercermin dalam rumusan Pasal 14 ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 27/2009;

- b. Bahwa para Pemohon bersikap mendua (*ambivalen*) dan hanya berpikir untung rugi dalam menerapkan prinsip kesetaraan (ekualitas) anggota MPR baik yang berasal dari DPR maupun yang berasal dari DPD. Di satu pihak tidak setuju apabila Ketua MPR secara serta merta berasal dari DPR, namun di lain pihak menghendaki kuota kelembagaan untuk komposisi wakil ketua MPR. Dengan kata lain, para Pemohon menganggap sesuatu itu inkonstitusional apabila merugikan, namun di sisi lain konstitusional apabila menguntungkan, meskipun pada hakikatnya juga tidak konstitusional;
- c. Bahwa dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 14 ayat (1) UU 27/2009 sepanjang menyangkut frasa “*yang berasal dari anggota DPR*” bertentangan dengan Pasal 2 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 adalah beralasan hukum karena telah mendiskriminasi sesama anggota MPR, yakni menutup peluang anggota DPD untuk memilih dan dipilih sebagai Ketua MPR;
- d. Bahwa sejatinya, menurut Mahkamah, bukan hanya Pasal 14 ayat (1) UU 27/2009 sepanjang menyangkut frasa “*yang berasal dari anggota DPR*” yang bertentangan dengan UUD 1945, melainkan juga:
 - 1) frasa “*yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD*”, karena mencerminkan pola pikir bikameralisme dan pendekatan sektoral

institusional yang tidak sesuai dengan norma konstitusi yang terkandung dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945; serta

- 2) Pasal 14 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 27/2009 merupakan penjabaran dan pelaksanaan ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU 27/2009, sehingga apabila Pasal 14 ayat (1) dinyatakan inkonstitusional, maka *mutatis mutandis* Pasal 14 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) dengan sendirinya juga inkonstitusional, karena norma-norma yang terkandung dalam pasal-pasal *a quo* telah mendistorsi pengertian UUD 1945 mengenai lembaga MPR, yakni menjadikan pemilihan pimpinan MPR bukan oleh dan dari anggota MPR dalam forum MPR, melainkan dipilih oleh dan dari anggota DPR atau anggota DPD dalam forum DPR atau forum DPD;
- e. Bahwa meskipun yang dimohonkan pengujian hanya Pasal 14 ayat (1) sepanjang yang menyangkut frasa “yang berasal dari anggota DPR”, namun Mahkamah sesuai dengan kewenangan konstitusionalnya, tidak akan membiarkan adanya norma dalam Undang-Undang, *in casu* yang terkandung dalam Pasal 14 ayat (1) UU 27/2009 sepanjang frasa “yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD”, serta :
 - a) ayat (2) yang berbunyi, “Pimpinan MPR yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR;”
 - b) ayat (3) yang berbunyi, “Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak tercapai, pimpinan MPR yang

berasal dari DPR dipilih dari dan oleh anggota DPR dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR;"

c) ayat (4) yang berbunyi, *"Pimpinan MPR yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam sidang paripurna DPD;"*

d) ayat (5) yang berbunyi, *"Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak tercapai, pimpinan MPR yang berasal dari DPD dipilih dari dan oleh anggota DPD serta ditetapkan dalam sidang paripurna DPD;"* yang secara *expressis verbis* melanggar norma UUD 1945.

Lagi pula, apabila Pasal 14 ayat (1) UU 27/2009 baik sebagian atau seluruhnya dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka demi hukum akan melumpuhkan norma hukum yang terkandung dalam Pasal 14 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 27/2009, sehingga keberadaannya tidak mempunyai makna apapun;

f. Bahwa Mahkamah juga memahami apabila pimpinan MPR dipilih dari dan oleh anggota MPR dalam forum sidang paripurna MPR tanpa adanya ketentuan yang menyatakan *"dengan memperhatikan unsur anggota DPR dan unsur anggota DPD"*, akan menyebabkan kemungkinan pimpinan MPR semuanya akan diisi oleh anggota MPR yang berasal dari anggota DPR, mengingat bahwa jumlah anggota MPR yang berasal dari anggota DPR tiga kali lebih banyak dari jumlah anggota MPR yang berasal dari anggota DPD. Oleh karena itu, agar MPR tetap aspiratif mencerminkan representasi politik (rakyat) dan representasi teritorial (daerah), maka MPR melalui *Peraturan '10*

h. Bahwa dalam perkara konstitusi yang berkaitan dengan pengujian konstiusionalitas suatu Undang-Undang sesungguhnya tidak mengenal istilah putusan "*ultra petita*" (putusan melebihi yang diminta oleh pemohon), karena Undang-Undang merupakan satu kesatuan sistem yang apabila sebagian pasalnya diuji pasti akan berpengaruh terhadap pasal-pasal lain yang mungkin tidak dimohonkan pengujian. Oleh karena itu, pernyataan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat norma hukum yang terkandung dalam Pasal 14 ayat (1) sepanjang frasa, "*yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD*" dan Pasal 14 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 27/2009, meskipun tidak dimohonkan pengujian oleh para Pemohon, merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindarkan, karena selain bertentangan dengan UUD 1945 juga sebagai konsekuensi logis adanya peniadaan sebagian frasa dan penafsiran Mahkamah atas beberapa kata dan/atau frasa dalam rumusan norma Pasal 14 ayat (1) UU 27/2009.

h. Bahwa dalam perkara konstitusi yang berkaitan dengan pengujian konstiusionalitas suatu Undang-Undang sesungguhnya tidak mengenal istilah putusan "*ultra petita*" (putusan melebihi yang diminta oleh pemohon), karena Undang-Undang merupakan satu kesatuan sistem yang apabila sebagian pasalnya diuji pasti akan berpengaruh terhadap pasal-pasal lain yang mungkin tidak dimohonkan pengujian. Oleh karena itu, pernyataan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat norma hukum yang terkandung dalam Pasal 14 ayat (1) sepanjang frasa, "*yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD*" dan Pasal 14 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 27/2009, meskipun tidak dimohonkan pengujian oleh para Pemohon, merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindarkan, karena selain bertentangan dengan UUD 1945 juga sebagai konsekuensi logis adanya peniadaan sebagian frasa dan penafsiran Mahkamah atas beberapa kata dan/atau frasa dalam rumusan norma Pasal 14 ayat (1) UU 27/2009.

BAB V

ANALISIS KASUS

A. Kedudukan Lembaga DPD serta hubungannya dengan Lembaga DPR dan Lembaga MPR

1. Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Perwakilan di Indonesia

Berdasarkan hasil amandemen keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), ada perubahan mendasar yang berkenaan dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dimana semula MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) ditambah utusan golongan, menjadi MPR terdiri dari DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Sebagai lembaga baru DPD bukan perwakilan DPRD-DPRD di pusat, melainkan institusi yang berdiri sendiri dan dipilih secara tersendiri pula.

Perubahan ini menjadikan sistem badan perwakilan di Indonesia berubah dari sistem monokameral ke sistem bikameral, bahwa sistem bikameral yang diselenggarakan di Indonesia berbeda dengan sistem bikameral negara-negara lain. Dalam hal ini perlu diketahui bahwa apa yang dikenal dengan sistem bikameral di berbagai negara di dunia adalah sistem dua kamar yang kuat (*strong bicameralism*). Sehingga kedua kamar (Lembaga Parlemen) dilengkapi dengan kewenangan yang sama-sama kuat dan saling mengimbangi satu terhadap yang lain, bahkan ditambah dengan hak veto. Dalam konteks Indonesia dewasa ini

dimana otonomi daerah makin cenderung federalistik, mulai muncul usulan agar struktur parlemen yang dianut adalah yang bersifat "*strong bicameralism*"³⁰.

Berdasarkan UUD 1945 yang diamandemen disebutkan bahwa DPD menjalankan fungsi-fungsi legislasi, pertimbangan, dan pengawasan. DPD dapat mengajukan RUU tertentu kepada DPR dan ikut membahas RUU tertentu bersama DPR. Bidang-bidang yang memungkinkan DPD mengajukan RUU atau ikut membahas RUU adalah yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pemerintah 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. Dalam fungsi pertimbangan, DPD memberi pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, serta pertimbangan dalam hal pemilihan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Disamping itu DPD mempunyai fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan UU dalam bidang-bidang dimana DPD dapat mengajukan RUU, ikut membahas dan memberikan pertimbangan. Pengawasan secara tidak langsung DPD dapat terjadi dengan menerima laporan BPK. Hasil-hasil pengawasan DPD disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dari rumusan yang tertuang dalam UUD 1945 tersebut, kita dapat mengetahui bahwa DPD sebagai lembaga perwakilan Daerah mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan³¹.

³⁰ Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Konstitusi Press: Jakarta. Hal. 174.

³¹ Agus Hariyadi, dkk. 2006. *Bikameral Bukan Federal*. Kelompok DPD di MPR-RI: Jakarta. Hal. 210.

Oleh karena itu, DPR dan DPD sebenarnya mencerminkan sistem bikameral yang tidak sempurna atau bisa juga disebut bikameral sederhana atau lunak (*soft bicameralism*). Bahkan keberadaan MPR, DPR, DPD itu dapat pula disebut sebagai bangunan parlemen unikameral yang tidak murni, karena pada pokoknya fungsi legislasi berada ditangan DPR, tetapi disampingnya ada DPD yang juga mempunyai tugas sebagai "*partner in legislation*"³². Di samping itu, MPR sendiri tetap dianggap penting karena mempunyai kewenangan-kewenangan yang berdiri sendiri, terlepas dari pengertian lembaga DPR dan DPD. Keberadaan DPD dalam Parlemen sebagai institusi baru, yang sebelumnya lembaga ini diisi oleh Dewan Utusan Daerah (DUD) dan utusan golongan. Mekanisme pengisiannya berbeda, dimana untuk utusan golongan dan utusan daerah lebih mudah karena DUD dipilih oleh DPRD Propinsi dan utusan golongan diangkat.

Kalau melihat komposisi MPR sekarang, yang terdiri dari DPR dan DPD, memang cenderung disebut sistem bikameral, ada kamar DPR dan ada kamar DPD. Namun secara teoritis kita tidak menganut sepenuhnya sistem dua kamar ini. Karena kewenangan DPR di satu sisi dan kewenangan DPD di sisi lain tidak sama dengan senat dan Kongres dalam lembaga legislatif di Amerika Serikat³³.

Berdasarkan Pasal 22D UUD 1945 yang diamandemen menyatakan bahwa:

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkenaan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya

³² Jimly Asshiddiqie. *Op.Cit.* Hal. 178

³³ *Ibid.* Hal. 179.

ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang daerah, 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 pertimbangan 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.

(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dari ketentuan pasal 22D tersebut menunjukkan bahwa, *Pertama*, kedudukan DPD memang didesain lebih rendah daripada DPR atau hanya sekedar pelengkap penyerta DPR, memang tidak tepat dalam posisinya sebagai representasi teritorial atau daerah. *Kedua*, mencerminkan adanya empat fungsi DPD, yaitu fungsi legislasi (meskipun bersifat fakultatif), fungsi anggaran, fungsi pengawasan (fakultatif) dan fungsi pertimbangan. *Ketiga*, keberadaan DPD memang untuk mewakili aspirasi daerah.

Kemudian dalam Pasal 222 UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD), menyebutkan bahwa, “*kedudukan DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara*”. Pasal tersebut menunjukkan penegasan kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah sudah tepat, namun seharusnya posisi DPD sejajar dengan DPR, bukan lebih rendah.

Jadi kedudukan DPD merupakan lembaga perwakilan yang bertugas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam wadah Negara Kesatuan RI. Keberadaan lembaga ini antara lain bertujuan untuk meningkatkan atau menambah akses kelembagaan bagi penyampaian dan perjuangan aspirasi dan kepentingan daerah dalam pengambilan kebijakan ditingkat nasional. Disamping itu juga mendorong lebih cepat berlangsungnya pembangunan dan terwujudnya kemajuan daerah-daerah. Secara teoritik, ada dua alasan penting keberadaan DPD. *Pertama*, kebutuhan untuk lebih efektif dalam menyalurkan aspirasi daerah dengan kondisi geografis Indonesia yang sangat luas, jumlah penduduk yang besar, dan keragaman masyarakatnya. Sebelum adanya DPD, keterwakilan masyarakat lokal sebatas keberadaan Fraksi Utusan Daerah di MPR. Karena sifat MPR yang hanya bersidang sekali dalam satu tahun, atau lebih buruk lagi, satu kali dalam lima tahun pada masa sebelumnya, membuat jalur aspirasi masyarakat daerah menjadi tidak optimum, dan diperlukan suatu mekanisme yang mampu merepresentasikan kepentingan masyarakat daerah secara lebih optimal. *Kedua*, pembentukan DPD juga penting untuk menambah instrumen *checks and*

balances terhadap pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan rakyat. Dengan adanya DPD, maka akan ada saluran aspirasi daerah yang lebih jelas. Secara politik DPD memunculkan aspirasi daerah sehingga ada mitra tanding DPR dalam menghasilkan kebijakan-kebijakan nasional. Kita sama sekali tidak menginginkan bahwa DPD ini ada semata-mata hanya bicara kepentingan daerahnya, tapi pada saat berada di Lembaga MPR, maka yang dibicarakan disamping kepentingan daerah, dia juga harus mempunyai wawasan Negara Kesatuan RI, sikap pemersatu ini yang harus diutamakan.

Meskipun secara teori Ketatanegaraan DPD "*hanya*" sebagai "*lembaga pertimbangan*" DPR, tetapi jika amanat konstitusi dijalankan sudah memberikan gambaran bagaimana fungsi dan peran positifnya dalam kehidupan kenegaraan di Republik yang kita cintai ini, sebaliknya, hendaknya jangan sampai lembaga tinggi negara yang baru ini menjadi problem ketatanegaraan baru.

2. Hubungan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan Lembaga Negara lainnya Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

a. Hubungan DPD dengan MPR

Perubahan terakhir UUD 1945 pasal 2 ayat (1) menetapkan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD. Jadi bukan MPR terdiri atas DPR dan DPD dalam arti lembaga. Ini memang punya konsekwensi yang berbeda dalam mekanismenya. Tiap anggota yang berasal dari DPR maupun DPD sama-sama merangkap menjadi anggota MPR. Dalam kedudukan yang demikian, hakekatnya MPR merupakan majelis persidangan bersama (*joint session*) antara DPR dan DPD tatkala putusan-putusan harus diambil oleh anggota parlemen Indonesia sebagai anggota MPR. Karena keanggotaan

MPR terdiri atas anggota DPD dan anggota DPR, maka sesungguhnya anggota (bukan lembaga) DPD juga melaksanakan fungsi-fungsi MPR, seperti mengubah dan menetapkan UUD, serta memilih Presiden dan/atau wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan ditengah masa jabatan. Dari diskripsi tersebut tampak bahwa di satu sisi DPD bisa menjadi "pengimbang" bagi DPR dalam forum sidang MPR, walaupun pengimbang tidak sepenuhnya tepat, karena jumlah anggota DPD dibatasi paling banyak sepertiga anggota DPR dan segala putusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak. Artinya kemampuan voting DPD dirancang agar tidak bisa terlalu mengganggu DPR. Sedangkan di sisi lain dalam Pasal 10 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD dinyatakan bahwa "*MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berdedukan sebagai lembaga negara*", hal ini menunjukkan bahwa MPR merupakan lembaga tetap bukan "*joint session*" antara DPD dan DPR.

b. Hubungan DPD dengan DPR

Menurut ketentuan pasal 20 ayat (1) UUD 1945 amandemen pertama, tegas menyatakan bahwa "*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang*". Jadi DPR adalah lembaga yang berwenang membentuk UU. Sedangkan DPD hanya akan terlibat pembahasan RUU dalam persidangan intern DPR, sebelum DPR membahasanya bersama Presiden. Pasal 20 ayat (2) menyatakan, "*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*". Tidak ada pasal yang mengatur tentang pembahasan

RUU bersama-sama DPR, DPD, dan Presiden, bahkan tidak ada aturan yang mensyaratkan persetujuan DPD dalam pembahasan RUU tertentu, yang artinya ketidaksetujuan DPD kemungkinan tidak akan menghalangi sahnyanya pembentukan undang-undang.

Demikian pula dalam ketentuan Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945 amandemen ke III, dimana DPD memiliki kewenangan yang sangat terbatas untuk memberikan pertimbangan, mengajukan usul saran kepada DPR dan mengawasi pelaksanaan UU tertentu. Sehingga, kewenangan legislatif sepenuhnya berada di DPR bersama Presiden, seperti halnya dalam anggaran (budget) DPD hanya bisa memberikan pertimbangan dan usulan. Demikian pula dalam hal pengawasan terhadap pelaksanaan UU, anggaran dan kebijakan politik tertentu, semuanya harus diteruskan kepada DPR untuk ditindaklanjuti. Hal ini berarti DPD hanya mempunyai kewenangan "Konsultatif" saja, karena tidak mempunyai kewenangan untuk memutus, sedangkan DPR kewenangnya "sangat dominan", dimana semua kewenangan Presiden ada pelibatan DPR (dari sisi ketatanegaraan ini sudah mencerminkan sistem Parlementer). Dari segi Hukum Tata Negara kewenangan semacam ini jelas dan tidak biasa, yang menjadi permasalahan adalah implikasi politiknya. Bagaimana bila usulan atau pertimbangan atau hasil pengawasan itu ternyata tidak terwakili dalam putusan DPR? DPR yang terdiri dari Parpol akan mengatakan bahwa DPD hanya memberi usulan bukan menentukan, yang berwenang adalah DPR. Memang semua usul, saran dan pertimbangan yang diberikan oleh DPD kepada DPR tidak bersifat mengikat secara hukum, akan tetapi agar pertimbangan itu mempunyai daya

ikat secara moral (*public morality*), sehingga mempunyai makna yang signifikan secara hukum, maka perlu ditegaskan suatu ketentuan dalam UU apabila DPR tidak dapat menerima usul, saran, pertimbangan DPD harus ada jawaban secara tertulis yang diumumkan secara terbuka dengan disertai alasan-alasan penolakan. Dengan demikian sifat pertimbangan DPD tidak seperti nasehat dan pertimbangan dari Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang tidak mempunyai daya ikat sama sekali, baik secara hukum maupun secara moral.

B. Landasan Yuridis Hak Anggota DPD Untuk Memilih dan Dipilih Sebagai Ketua dan Wakil Ketua MPR-RI

Sebagaimana diketahui bahwa anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dipilih melalui pemilihan umum, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 2 UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD). Sedangkan DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 67 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Menurut ketentuan Pasal 74 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Anggota DPR berjumlah sebanyak 560 (lima ratus enam puluh) orang. Selain itu, dalam ketentuan Pasal 221 UU anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD menjelaskan bahwa anggota DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum, dimana Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang dan Jumlah anggota DPD tidak lebih dari

1/3 (satu pertiga) jumlah anggota DPR, sebagaimana dijelaskan dalam ketentuan Pasal 227 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Jika Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang, sedangkan jumlah provinsi yang tersebar di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebanyak 33 (tiga puluh tiga) provinsi, maka jumlah anggota DPD adalah hasil perkalian dari 4 orang yang tersebar di 33 provinsi, yaitu sebanyak 132 orang. Selain itu, jumlah anggota DPR menurut ketentuan Pasal 74 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD, ialah sebanyak 560 (lima ratus enam puluh) orang. Sehingga jumlah anggota MPR-RI ialah hasil penjumlahan dari jumlah anggota DPR dengan jumlah anggota DPD, yakni sebanyak 692 orang. Untuk lebih jelasnya, maka penulis mencoba melakukan perhitungan matematis terhadap jumlah anggota MPR, DPR, dan DPD dengan rumus sebagai berikut:

$$x + (n = y.z) = 0$$

Penjelasan:

x = jumlah anggota DPR

n = jumlah keseluruhan anggota DPD

y = jumlah anggota DPD tiap provinsi

z = jumlah provinsi

0 = jumlah anggota MPR (hasil pasti)

Jumlah anggota DPR (berdasarkan Pasal 74 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD) = 560 anggota.

Jumlah anggota DPD (berdasarkan Pasal 221 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD), ialah 4 orang dari setiap provinsi, sedangkan provinsi yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia adalah sebanyak 33 provinsi, maka $33 \times 4 = 132$ orang (jumlah anggota DPD sebanyak 132 anggota).

Maka, untuk mengetahui jumlah anggota MPR, berdasarkan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 2 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang menyatakan bahwa anggota MPR terdiri atas anggota DPD dan anggota DPR, maka seluruh anggota DPR dijumlahkan dengan seluruh anggota DPD, hasilnya ialah jumlah anggota MPR-RI, yaitu $560 + 132 = 692$ anggota.

Sederhananya, $560 + (4 \times 33) = 692$

Dengan kata lain, jumlah anggota MPR ialah sebanyak 692 anggota.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bukanlah majelis persidangan bersama (*joint session*) antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) karena MPR merupakan lembaga Negara tersendiri selain dari DPR dan DPD yang berada pada lingkup lembaga perwakilan (legislatif). Hanya saja, keanggotaan lembaga MPR ialah terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Artinya, anggota DPD yang selain menjabat sebagai Perwakilan dari tiap-tiap daerah, juga merangkap jabatan sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagaimana halnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini secara tegas tertuang dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 (UUD 1945), yaitu "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*" Dari ketentuan Pasal 2 Ayat (1) *a quo*, mencerminkan bahwa kedudukan anggota DPD pada lembaga MPR adalah sama dengan kedudukan anggota DPR pada lembaga MPR. Artinya, tidak ada perbedaan kedudukan maupun kewenangan antara anggota DPD dengan anggota DPR pada lembaga MPR, yang menurut Jimly Asshiddiqie, MPR merupakan lembaga tersendiri yang berbeda dengan

lembaga DPR dan lembaga DPD. Disebutkan bahwa lembaga MPR merupakan lembaga tersendiri dikarenakan ia mempunyai kewenangan tersendiri yang berbeda dengan kewenangan DPD maupun DPR dan diatur secara tegas pada Pasal 3 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), dan Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945.³⁴ Dan karena MPR merupakan lembaga tersendiri yang meskipun para anggotanya terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang notabene mempunyai kewenangan berbeda pada lembaga masing-masing, akan tetapi dalam lembaga MPR, anggota DPD maupun anggota DPR kedudukannya adalah sama karena mempunyai kewenangan yang sama sebagai anggota MPR.

Oleh karenanya, Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD mensejajarkan antara anggota DPR dengan anggota DPD pada keanggotaan lembaga MPR dalam hal memilih pimpinan MPR. Pasal 7 ayat (1) UU *a quo* menjelaskan bahwa, "*Pimpinan MPR terdiri atas seorang ketua dan tiga orang wakil ketua yang*

³⁴ Pasal 3 UUD 1945 :

- (1) *Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang- Undang Dasar.*
- (2) *Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden.*
- (3) *Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.*

Pasal 8 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 :

- (2) *Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.*
- (3) *Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.*

(Lihat juga, Jimly Asshiddiqie.2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cet. 2. Bahana Ilmu Poluler. Jakarta. Hal. 185)

mencerminkan unsur DPR dan DPD yang dipilih dari dan oleh Anggota MPR dalam Sidang Paripurna MPR.” Akan tetapi, dengan diundangkannya UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD utamanya dalam Pasal 14 ayat (1), aturan tersebut telah berubah, dimana pimpinan MPR bukan lagi dipilih dan/atau ditentukan oleh sidang atau forum MPR sendiri, melainkan dipilih melalui sidang di luar forum MPR, yaitu sidang DPR dan sidang DPD. Pasal 14 UU *a quo* menjelaskan bahwa:

- (1) *Pimpinan MPR terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang berasal dari anggota DPR dan 4 (empat) orang wakil ketua yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD, yang ditetapkan dalam sidang paripurna MPR.*
- (2) *Pimpinan MPR yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.*
- (3) *Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak tercapai, pimpinan MPR yang berasal dari DPR dipilih dari dan oleh anggota DPR dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPR.*
- (4) *Pimpinan MPR yang berasal dari DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih secara musyawarah untuk mufakat dan ditetapkan dalam sidang paripurna DPD.*
- (5) *Dalam hal musyawarah untuk mufakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) tidak tercapai, pimpinan MPR yang berasal dari DPD dipilih dari dan oleh anggota DPD serta ditetapkan dalam sidang paripurna DPD.*

(6) Selama pimpinan MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, sidang MPR pertama kali untuk menetapkan pimpinan MPR dipimpin oleh pimpinan sementara MPR.

(7) Pimpinan sementara MPR sebagaimana dimaksud pada ayat (6) adalah Ketua DPR sebagai Ketua Sementara MPR dan Ketua DPD sebagai Wakil Ketua Sementara MPR.

(8) Pimpinan MPR ditetapkan dengan keputusan MPR.

Dari penjelasan pasal tersebut memperlihatkan bahwa pimpinan MPR terdiri atas satu orang ketua dan terdiri atas dua orang wakil ketua yang berasal dari anggota DPR yang proses pemilihannya dipilih secara musyawarah/dari dan oleh anggota DPR dan di tetapkan dalam rapat paripurna DPR. Begitu pula untuk dua orang wakli ketua MPR yang berasal dari anggota DPD juga dipilih secara musyawarah/dari dan oleh anggota DPD dan di tetapkan dalam rapat paripurna DPD. Artinya, pembentuk undang-undang telah membagi jatah kursi pimpinan MPR terhadap anggota DPR dan anggota DPD yang proses pemilihannya bukan melalui forum sidang lembaga MPR, melainkan melalui forum sidang lembaga DPR untuk memilih satu orang ketua MPR dan dua orang wakil ketua MPR, dan forum sidang lembaga DPD untuk memilih dua orang wakil ketua DPD. Lembaga MPR hanya menetapkan saja pimpinan MPR hasil sidang paripurna DPR dan DPD.

Disamping itu, penetapan pimpinan MPR yang harus berasal dari anggota DPR merupakan bentuk ketidakadilan bagi anggota DPD yang tidak diberikan kesempatan untuk ikut serta dalam pemilihan ketua MPR. Pengamat politik, Arbi

Sanit, yang bertindak sebagai ahli dalam sidang perkara *a quo* di Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa melalui Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD dan DPRD, pembentuk Undang-Undang mengambil 4 (empat) keuntungan dari institusi yang berada dalam lingkungan lembaga perwakilan rakyat melalui cara-cara sebagai berikut³⁵:

1. Melalui undang-undang *a quo*, DPD dibuat tidak berdaya memperjuangkan haknya untuk menjadi dan/atau memenangkan posisi Ketua MPR;
2. Pemanfaatan rapat DPR yang merumuskan Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD dan DPRD yang tidak mengikutsertakan anggota DPD dalam institusi rapat-rapat DPR.
3. Melalui ketentuan pasal *a quo*, anggota DPD tidak hanya harus mematuhi ketentuan Pasal 14 melainkan lebih dari itu anggota DPD juga kehilangan hak untuk menjadi Ketua MPR.
4. DPR sebagai institusi yang bertugas membuat kebijaksanaan public diperalat oleh anggotanya bersama pemerintah untuk melemahkan DPD yang juga sebagai institusi negara sehingga ketentuan pasal *a quo* menjejantahkan perlakuan tidak adil atau tidak *fair*.

Selain itu, Arbi Sanit juga mengemukakan bahwa ada 5 (lima) perilaku pembentuk Undang-Undang yang bisa diidentifikasi berkaitan dengan pemberlakuan Pasal 14 ayat (1) undang-undang *a quo* yang secara bersama memperlakukan anggota DPD dan institusi DPD secara tidak demokratis, yakni³⁶:

³⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 117/PUU-VII/2009. Paragraf [2.3]. Hal. 18.

³⁶ *Ibid.* Hal. 19.

1. Hak membentuk Undang-Undang dijadikan alasan untuk mengabaikan hak dan legitimasi anggota DPD sebagai wakil wilayah atau daerah yang juga dipilih melalui Pemilu;
2. Menafikan wakil wilayah/daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia yang diperankan oleh DPD;
3. Pelecehan negarawan DPD oleh politisi DPR dan Pemerintah;
4. Pemaksaan parlementarianisme atas presidensialisme yang sesungguhnya bermakna melawan ketentuan UUD 1945.
5. Pemaksaan monopoli otoritas legislasi oleh anggota DPR yang berakibat kepada kecenderungan otoritarianisme

Akan tetapi, tidak diketahui secara pasti apakah pembentuk undang-undang (pemerintah dan DPR) memang sengaja merumuskan Pasal 14 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD agar dapat melemahkan kedudukan anggota DPD sebagai anggota MPR sebagaimana dijelaskan oleh Arbi Sanit di atas, ataukah perumusan Pasal 14 UU *a quo* adalah bentuk ketidaksengajaan para pembentuk undang-undang, yang menurut keterangan kuasa hukum DPR, Patrialis Akbar, pada persidangan perkara tersebut, bahwa ternyata para pembentuk undang-undang belum memahami secara tepat dan benar keberadaan MPR setelah Perubahan UUD 1945, khususnya ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Sebelum memberikan keterangannya, Patrialis Akbar menjelaskan bahwa pada hakikatnya kehadiran DPR dalam persidangan Mahkamah adalah untuk memberikan keterangan, bukan untuk membela Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, apalagi jika Undang-Undang tersebut nyata-nyata bertentangan dengan UUD

1945. Patrialis Akbar memberikan keterangannya bahwa, baik Pembentuk Undang-Undang (Pemerintah dan DPR) maupun para Pemohon ternyata belum memahami secara tepat dan benar keberadaan MPR setelah Perubahan UUD 1945, khususnya ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Pasal tersebut menunjukkan bahwa Indonesia tidak menganut sistem bikameral, karena keanggotaannya berasal dari anggota DPR dan anggota DPD secara perorangan, bukan terdiri atas lembaga DPR dan lembaga DPD. Oleh karena itu, tidaklah tepat pemahaman bahwa pimpinan MPR harus berasal dari DPR atau DPD, melainkan harus dipilih oleh seluruh anggota MPR dalam sidang paripurna MPR, bukan sistem kuota dari institusi DPR dan institusi DPD. Seluruh ketentuan dalam UUD 1945 secara jelas menunjukkan bahwa dalam kapasitas sebagai anggota MPR, baik anggota yang berasal dari DPR maupun yang berasal dari DPD telah melebur menjadi satu, yakni anggota MPR, tidak lagi menjadi persoalan keanggotaannya berasal dari mana. Oleh karenanya, Patrialis Akbar juga menyatakan bahwa Pasal 14 UU 27/2009 (UU MPR, DPD, dan DPRD) tersebut bertentangan dengan UUD 1945³⁷.

Berbeda dengan keterangan Patrialis Akbar, Mufid A. Busyairi, yang juga bertindak sebagai kuasa hukum DPR pada persidangan Mahkamah tersebut, menyatakan bahwa ketentuan yang tercantum dalam Pasal 14 UU 27/2009 merupakan hasil kompromi politik dan cukup bijaksana adanya kuota bagi DPR dan DPD, yakni masing-masing mendapat jatah dua jabatan wakil ketua MPR, sebab kalau dipilih oleh MPR ada kemungkinan semuanya akan berasal dari DPR,

³⁷ *Ibid.* Paragraf [2.4] Hal. 19-20.

mengingat bahwa jumlah anggota DPR di MPR tiga kali lipat jumlah anggota MPR yang berasal dari DPD³⁸. Keterangan Mufid A. Busyairi tersebut juga hampir sama dengan keterangan Pemerintah pada persidangan Mahkamah, yang pada intinya menjelaskan bahwa ketentuan Pasal 14 ayat (1) UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD justru telah memberikan keadilan yaitu sebagai wujud perimbangan keterwakilan karena jumlah anggota DPR sebanyak 560 anggota sedangkan jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu pertiga) jumlah anggota DPR atau berjumlah 132 orang. Oleh karenanya, dengan memperhatikan komposisi jumlah keterwakilan antara anggota DPR dan DPD tersebut adalah wajar dan proporsional jika unsur pimpinan sebagai Ketua MPR berasal dari anggota DPR sedangkan wakil ketua diberikan secara berimbang antara DPR dan DPD, 2 (dua) orang berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang berasal dari anggota DPD³⁹.

Memang agak menarik keterangan yang disampaikan oleh Mufid A. Busyairi dan pihak Pemerintah, bahwa komposisi jumlah keterwakilan antara anggota DPR dan DPD tersebut adalah wajar dan proporsional serta merupakan hasil kompromi politik dan cukup bijaksana dengan adanya kuota bagi DPR dan DPD, sebagaimana ketentuan pada Pasal 14 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD, mengingat bahwa jumlah anggota DPR di MPR tiga kali lipat jumlah anggota MPR yang berasal dari DPD. Hal tersebut dikatakan wajar karena apabila pimpinan MPR dipilih dari dan oleh anggota MPR dalam forum sidang paripurna MPR tanpa adanya ketentuan yang menyatakan “dengan memperhatikan unsur

³⁸ *Ibid.* Hal. 20.

³⁹ *Ibid.* Paragraf [2.5] Hal. 20.

anggota DPR dan unsur anggota DPD”, akan menyebabkan kemungkinan pimpinan MPR semuanya akan diisi oleh anggota MPR yang berasal dari anggota DPR, mengingat bahwa jumlah anggota MPR yang berasal dari anggota DPR tiga kali lebih banyak dari jumlah anggota MPR yang berasal dari anggota DPD. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi memahami kemungkinan tersebut sehingga menyatakan dalam pendapatnya bahwa agar MPR tetap aspiratif mencerminkan representasi politik (rakyat) dan representasi teritorial (daerah), maka MPR melalui Peraturan Tata Tertib-nya dapat membuat konsensus politik menampung aspirasi yang merefleksikan keterwakilan anggota MPR yang mencakup representasi politik (DPR) dan representasi daerah (DPD), namun tidak perlu dinormakan dalam UU 27/2009⁴⁰.

Oleh karena itu, walaupun pembagian kuota pimpinan MPR oleh anggota DPR maupun anggota DPD dikatakan cukup adil, akan tetapi hal tersebut tidaklah perlu diatur dalam ketentuan undang-undang, mengingat materi muatan undang-undang adalah mencakup pengaturan mengenai hal-hal yang umum saja, sedangkan pembagian kuota pimpinan MPR tersebut adalah bersifat teknis. Selain itu, secara umum, lembaga MPR merupakan lembaga perwakilan tersendiri yang berbeda dari lembaga DPR dan lembaga DPD, akan tetapi keanggotaan lembaga MPR tersebut terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD. Oleh karenanya, pemilihan dan penetapan pimpinan MPR tidak boleh dilaksanakan oleh lembaga di luar MPR (lembaga DPR dan lembaga DPD), dan mengingat kedudukan hak, dan kewenangan anggota DPR dan anggota DPD pada lembaga MPR adalah

⁴⁰ *Ibid.* Pendapat Mahkamah. Paragraf [3.15] huruf f. Hal. 32.

sama, yaitu sebagai anggota MPR, maka baik anggota DPR maupun anggota DPD sebenarnya mempunyai kesempatan yang sama untuk ikut mencalonkan diri dalam bursa pimpinan MPR, akan tetapi pengaturan tersebut tidaklah perlu diatur dalam ketentuan undang-undang karena mengingat ketentuan tersebut hanyalah merupakan materi muatan yang bersifat teknis. Namun, karena perbandingan jumlah anggota DPD yang hanya sepertiga dari anggota DPR pada lembaga MPR, memungkinkan keseluruhan pimpinan MPR bakal diduduki oleh anggota DPR saja, maka wajar jika Mahkamah Konstitusi pada putusan perkara nomor 117/PUU-VII/2009 menyatakan dalam pendapatnya bahwa agar MPR tetap aspiratif mencerminkan representasi politik (rakyat) dan representasi teritorial (daerah), maka MPR melalui Peraturan Tata Tertib-nya dapat membuat konsensus politik menampung aspirasi yang merefleksikan keterwakilan anggota MPR yang mencakup representasi politik (DPR) dan representasi daerah (DPD).

Dari pertimbangan-pertimbangan di atas, maka penulis sepakat apabila Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para pemohon dalam perkara nomor 117/PUU-VII/2009 dengan menyatakan bahwa Pasal 14 ayat (1) sepanjang menyangkut frasa *“yang berasal dari anggota DPR”* dan frasa *“yang terdiri atas 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPR dan 2 (dua) orang wakil ketua berasal dari anggota DPD”*, serta Pasal 14 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UU 27/2009 (UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD) bertentangan dengan UUD 1945, khususnya pada Pasal Pasal 2 ayat (1), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, karena telah mendiskriminasi sesama anggota MPR, yakni menutup peluang anggota DPD untuk memilih dan dipilih sebagai

Ketua MPR, sehingga Pasal 14 *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, serta Mahkamah menyatakan kata, “*ditetapkan*” dalam Pasal 14 ayat (1) UU 27/2009, harus dimaknai “*dipilih*”

Pasca diputuskannya perkara Nomor 117/PUU-VII/2009 oleh Mahkamah Konstitusi tersebut, telah berimplikasi pada pembentukan dan penetapan komposisi pimpinan MPR periode 2009-2014 pada bulan Oktober 2009 lalu. Adapun komposisi pimpinan MPR periode 2009-2014 adalah sebagai berikut⁴¹:

Ketua MPR-RI : Taufiq Kiemas (Fraksi PDI Perjuangan).

Wakil Ketua MPR-RI : 1. Melani Leimena Suharli (Fraksi Partai Demokrat);
2. Hajriyanto Tohari (Fraksi Partai Golkar);
3. Lukman Hakim Saefuddin (Fraksi PPP); dan
4. Ahmad Farhan Hamid (DPD).

Dengan melihat struktur komposisi pimpinan MPR periode 2009-2014 tersebut, jelas bahwa pimpinan MPR mayoritas diisi dari unsur anggota DPR, yaitu satu ketua dan tiga wakil ketua MPR. Sedangkan dari unsur anggota DPD hanya mendapatkan satu kursi untuk wakil ketua MPR. Sangat berbeda dari ketentuan yang diatur dalam Pasal 14 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD (pra putusan Mahkamah Konstitusi), yang komposisi wakil ketua MPR terdiri dari dua anggota DPR dan dua anggota DPD.

⁴¹ internet : http://sindo_seputar-indonesia.com/baca/2009/10/27/Pimpinan-Majelis-Permusyawaratan-Rakyat-Republik-Indonesia.html

Ketua MPR, sehingga Pasal 14 *a quo* tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, serta Mahkamah menyatakan kata, “*ditetapkan*” dalam Pasal 14 ayat (1) UU 27/2009, harus dimaknai “*dipilih*”

Pasca diputuskannya perkara Nomor 117/PUU-VII/2009 oleh Mahkamah Konstitusi tersebut, telah berimplikasi pada pembentukan dan penetapan komposisi pimpinan MPR periode 2009-2014 pada bulan Oktober 2009 lalu. Adapun komposisi pimpinan MPR periode 2009-2014 adalah sebagai berikut⁴¹:

Ketua MPR-RI : Taufiq Kiemas (Fraksi PDI Perjuangan).

Wakil Ketua MPR-RI : 1. Melani Leimena Suharli (Fraksi Partai Demokrat);
2. Hajriyanto Tohari (Fraksi Partai Golkar);
3. Lukman Hakim Saefuddin (Fraksi PPP); dan
4. Ahmad Farhan Hamid (DPD).

Dengan melihat struktur komposisi pimpinan MPR periode 2009-2014 tersebut, jelas bahwa pimpinan MPR mayoritas diisi dari unsur anggota DPR, yaitu satu ketua dan tiga wakil ketua MPR. Sedangkan dari unsur anggota DPD hanya mendapatkan satu kursi untuk wakil ketua MPR. Sangat berbeda dari ketentuan yang diatur dalam Pasal 14 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD (pra putusan Mahkamah Konstitusi), yang komposisi wakil ketua MPR terdiri dari dua anggota DPR dan dua anggota DPD.

⁴¹ internet : http://sindo_seputar-indonesia.com/baca/2009/10/27/Pimpinan-Majelis-Permusyawaratan-Rakyat-Republik-Indonesia.html

BAB VI

SIMPULAN

A. Kesimpulan

Dari penjelasan yang sudah penulis paparkan secara panjang lebar di atas, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa:

1. Pasal 222 UU Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD), menyebutkan bahwa, "*kedudukan DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara*". Pasal tersebut menunjukkan penegasan kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Akan tetapi, anggota DPD juga sebenarnya rangkap jabatan sebagai anggota MPR seperti halnya anggota DPR, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, yaitu "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.*" Hal tersebut mencerminkan hubungan antara lembaga DPD dan lembaga MPR. Karena keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPD dan anggota DPR, maka sesungguhnya anggota (bukan lembaga) DPD juga melaksanakan fungsi-fungsi MPR, seperti mengubah dan menetapkan UUD, serta memilih Presiden dan/atau wakil Presiden dalam hal terjadi kekosongan ditengah masa jabatan.

Disamping itu, hubungan antara lembaga DPD dan lembaga DPR ialah DPD hanya akan terlibat dalam pembahasan RUU tertentu dalam persidangan intern DPR, sebelum DPR memahasanya bersama Presiden. Tidak ada pasal yang mengatur tentang pembahasan RUU bersama-sama DPR, DPD, dan Presiden, bahkan tidak ada aturan yang mensyaratkan persetujuan DPD dalam pembahasan RUU tertentu, yang artinya ketidaksetujuan DPD kemungkinan tidak akan menghalangi sahnya pembentukan undang-undang.

2. Secara umum, lembaga MPR merupakan lembaga perwakilan tersendiri yang berbeda dari lembaga DPR dan lembaga DPD, akan tetapi keanggotaan lembaga MPR tersebut terdiri dari anggota DPR dan anggota DPD sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945. Oleh karenanya, pemilihan dan penetapan pimpinan MPR tidak boleh dilaksanakan oleh lembaga di luar MPR (lembaga DPR dan lembaga DPD), dan mengingat kedudukan, hak, dan kewenangan anggota DPR dan anggota DPD pada lembaga MPR adalah sama, yaitu sebagai anggota MPR, maka baik anggota DPR maupun anggota DPD sebenarnya mempunyai kesempatan yang sama untuk ikut mencalonkan diri dalam bursa pimpinan MPR, akan tetapi pengaturan tersebut tidaklah perlu diatur dalam ketentuan undang-undang karena mengingat ketentuan tersebut hanyalah merupakan materi muatan yang bersifat teknis. Namun, karena perbandingan jumlah anggota DPD yang hanya sepertiga dari anggota DPR pada lembaga MPR, memungkinkan keseluruhan pimpinan MPR bakal diduduki oleh anggota DPR saja, maka Mahkamah Konstitusi menyatakan dalam pendapat hukumnyanya yang tertuang dalam putusan Nomor 117/PUU-VII/2009, bahwa agar MPR tetap

aspiratif mencerminkan representasi politik (rakyat) dan representasi teritorial (daerah), maka MPR melalui Peraturan Tata Tertib-nya dapat membuat konsensus politik menampung aspirasi yang merefleksikan keterwakilan anggota MPR yang mencakup representasi politik (DPR) dan representasi daerah (DPD).

B. Saran dan Rekomendasi

Setelah penulis memaparkan kesimpulan di atas, kini tibalah saatnya penulis mengajukan saran dan rekomendasi. Adapun saran dan rekomendasi yang penulis ajukan adalah sebagai berikut:

1. Dalam struktur ketatanegaraan, kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam sistem lembaga perwakilan di Indonesia adalah merupakan lembaga Negara tersendiri yang sebanding dengan lembaga DPR dan lembaga MPR. Hanya saja jumlah anggota DPD pada lembaga MPR adalah sepertiga dari jumlah anggota DPR, sehingga hal tersebut memberikan kesan bahwa keanggotaan DPD pada lembaga MPR sengaja di desain lemah agar tidak mampu mengimbangi suara voting anggota DPR, apabila lembaga MPR menjalankan kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945. Untuk menanggapi hal tersebut disamping menanggapi kewenangan DPD yang terbatas, memang tidak dapat disangkal harus diperlukan amandemen UUD 1945. Selain itu, posisi dan kewenangan lembaga DPD menurut UUD 1945 sangatlah terbatas dibandingkan dengan lembaga DPR. Misalnya, DPD hanya bisa memberikan pertimbangan dan usulan dalam hal pengajuan rancangan undang-undang. Demikian pula dalam hal pengawasan terhadap pelaksanaan

UU, anggaran dan kebijakan politik tertentu, semuanya harus diteruskan kepada DPR untuk ditindaklanjuti. Memang semua usul, saran dan pertimbangan yang diberikan oleh DPD kepada DPR tidak bersifat mengikat secara hukum, akan tetapi agar pertimbangan itu mempunyai daya ikat secara moral (*public morality*), sehingga mempunyai makna yang signifikan secara hukum, maka perlu ditegaskan suatu ketentuan dalam UU apabila DPR tidak dapat menerima usul, saran, pertimbangan DPD harus ada jawaban secara tertulis yang diumumkan secara terbuka dengan disertai alasan-alasan penolakan. Namun, hal tersebut tentu saja tidak akan terlepas dari kewenangan Lembaga DPD yang sangat lemah dibandingkan Lembaga DPR. Tentu saja pembentuk undang-undang tidak dapat menambah kewenangan lembaga DPD karena hal tersebut (kewenangan DPD) sudah secara tegas tercantum dalam Pasal 22D UUD 1945, sehingga untuk dapat menambah kewenangan lembaga DPD agar posisinya sama kuat dengan lembaga DPR, maka perlu adanya amandemen UUD 1945, khususnya terhadap kewenangan DPD yang tercantum dalam Pasal 22D UUD 1945.

2. Walaupun putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 117/PUU-VII/2009 telah mempunyai implikasi yuridis yang telah terlaksana, sebagaimana penulis paparkan pada pembahasan sebelumnya, akan tetapi yang tidak boleh luput dari perhatian ialah bahwa kelahiran ketentuan Pasal 14 UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak terlepas dari kekurangpahaman mengenai bentuk bikameral, baik oleh pembentuk undang-undang (pemerintah dan DPR), maupun dari anggota DPD itu sendiri yang bertindak sebagai pemohon. Hal tersebut selain dijelaskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam pendapat

hukumnya, juga dijelaskan oleh keterangan pihak DPR sendiri melalui kuasa hukumnya, Patrialis Akbar, dalam sidang Mahkamah tersebut. Oleh karena itu, penulis memberikan saran dan rekomendasi kepada pemerintah dan DPR sebagai pembentuk undang-undang, dan juga kepada DPD, agar ke depannya dapat lebih memahami akan hak dan kewenangan lembaga perwakilan (MPR, DPR, dan DPD), dan juga lebih memahami bentuk daripada sistem bikameral. Pemahaman tersebut sangat penting dikarenakan apabila para pembentuk undang-undang tidak memahami hal tersebut, maka kemungkinan dapat berimplikasi pada pembentukan ketentuan undang-undang yang bertentangan UUD 1945, sebagaimana yang terjadi pada UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, utamanya pada Pasal 14. Selain itu, yang patut juga diperhatikan bahwa setelah Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusannya bernomor 117/PUU-VII/2009, maka putusan tersebut tentu telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat. Oleh karenanya, hak anggota DPD untuk dipilih sebagai ketua dan wakil ketua MPR-RI tidak boleh dibatasi oleh undang-undang dan harus diatur juga secara tegas dalam Peraturan Tata Tertib MPR.



DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Gunung Agung: Jakarta.
- Arrasjid, Chairun. 2001. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Sinar Grafika: Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Cetakan kedua. Bahana Ilmu Poluler: Jakarta.
- , 2004. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Yasrif Watampone: Jakarta.
- , 2005. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Cet-1, Konstitusi Press: Jakarta.
- , 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Konstitusi Press: Jakarta
- Haryadi, Agus, dkk. 2006. *Bikameral Bukan Federal*. Kelompok DPD di MPR-RI: Jakarta.
- Huda, Ni'matul. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia*. RajaGrafindo Persada: Jakarta.
- Indrati, Maria Farida. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan (I)*. Kanisius: Yogyakarta.
- Latief, Abdul. 2009. *Fungsi Mahkamah Konstitusi Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*. Total Media: Yogyakarta.
- Rahimullah. 2007. *Hukum Tatanegara, Hubungan Antar Lembaga Negara*. Universitas Satyagama: Jakarta
- Sadino, Oetarid (Penerjemah). 1980. *Pengantar Ilmu Hukum*, terjemahan dari *Inleiding Tot de Studie van Het Nederlandse Recht*. L.J. van Apeldoorn. cet-16. Pradnya Paramita: Jakarta.

ALMSTEDEN



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS HASANUDDIN
UPT PERPUSTAKAAN**
JL. PERINTIS KEMERDEKAAN, KM. 10, KAMPUS TAMALANREA
MAKASSAR 90245 TLP. (0411) 580086-580075 FAX. (0411) 580086

SURAT KETERANGAN PENELITIAN

Nomor : 869/H4.27.1/PL.02/2010

Atas nama Kepala UPT Perpustakaan Universitas Hasanuddin menerangkan bahwa :

Nama : Arwinda Puspita
No. Pokok : B111 05 602
Program Studi : Strata Satu/Ilmu Hukum
Bagian : Ilmu Hukum
Alamat : Jln. Kabila Timur No. 3/Bukit Baruga Makasar

Yang bersangkutan telah mengadakan penelitian di UPT Perpustakaan Universitas Hasanuddin guna mengumpulkan data yang berkaitan dengan skripsi yang berjudul :

**“ HAK ANGGOTA DPD DALAM KEDUDUKANNYA SEBAGAI ANGGOTA
MPR UNTUK MEMILIH DAN DIPILIH SEBAGAI
KETUA DAN WAKIL KETUA MPR-RI
(STUDI KASUS, PUTUSAN MK. NO. 117/PUU-VII/2009”**

Demikian keterangan penelitian ini kami berikan kepada yang bersangkutan untuk digunakan seperlunya.

Makassar, 30 Juni 2010

A.n. Kepala
Kasubag. Tata Usaha

Nurwina, SE
NIP. 196011231987032002

Tembusan Yth;

1. Kepala UPT. Perpustakaan Unhas
2. Peringgal



KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM

KAMPUS UNHAS TAMALANREA JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN
MAKASSAR 90245, TELPON/FAKSIMILI: .587219, EMAIL: hukum@unhas.ac.id

SURAT KETERANGAN

Nomor. H4 . T-3 . / PL . 06 / 2010

Kepala Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin menerangkan bahwa:

Nama : ARWINDA PUSPITA D.
No. Pokok : B 111 05 602
Program Studi : ILMU HUKUM
Bagian : HUKUM ATTA NEGARA

Telah melakukan penelitian di Perpustakaan Fakultas Hukum Unhas sehubungan dengan penyelesaian skripsi yang berjudul:

HAK ANGGOTA DPD DALAM KEDUDUKANNYA SEBAGAI ANGGOTA
MPR UNTUK MEMILIH DAN DIPILIH SEBAGAI WAKIL DAN KETUA
MPR-RI (Putusan MK No. 117/PUU-VII/2009)

Demikian keterangan ini dibuat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Makassar, 11 Juni 2010

Kepala Perpustakaan
Fakultas Hukum Unhas


Achmad, S.H., M.H.
NIP. 19690104 199303 1002