

# **TESIS**

## **PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PROSES LEGISLASI TERHADAP IMPLIKASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI ATAS PENGUJIAN UNDANG-UNDANG**



**MODY GREGORIAN BAUREH  
No. Mhs: 125201783/PS/MIH**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS ATMA JAYA YOKYAKARTA  
2013**



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOKYAKARTA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

---

PENGESAHAN TESIS

Nama : Mody Gregorian Baureh  
Nomor Mahasiswa : 125201783/PS/MIH  
Konsentrasi : Hukum Ketatanegaraan  
Judul Tesis : Pertanggungjawaban Hukum Dewan Perwakilan Rakyat  
Dalam Proses Legislasi Terhadap Implikasi Putusan  
Mahkamah Konstitusi Atas Pengujian Undang-Undang

Nama Pembimbing

Prof. Dr. Dra. MG.

Endang Sumiarni, S.H., M.Hum.

Tanggal

31/10/13

Tanda Tangan

Y. Hartono, S.H., M.Hum.

31/10/13



**UNIVERSITAS ATMA JAYA YOKYAKARTA**  
**PROGRAM PASCASARJANA**  
**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**PENGESAHAN TESIS**

Nama : Mody Gregorian Baureh  
Nomor Mahasiswa : 125201783/PS/MIH  
Konsentrasi : Hukum Ketatanegaraan  
Judul Tesis : Pertanggungjawaban Hukum Dewan Perwakilan Rakyat  
Dalam Proses Legislasi Terhadap Implikasi Putusan  
Mahkamah Konstitusi Atas Pengujian Undang-Undang

Nama Pengaji	Tanggal	Tanda Tangan
Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, S.H., M.Hum. (Ketua)	15/11-'13	
Y. Hartono, S.H., M.Hum. (Sekretaris)	17/11-'13	
Y. Sri Pudyatmoko, S.H., M.Hum. (Anggota)	17/11-'13	



Ketua Program Studi

B. Riyanto

Bambang Riyanto, S.H., M.Hum.  
PROGRAM PASCASARJANA

## PERNYATAAN

Penulis yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Mody Gregorian Baureh

TTL : Kumersot, 23 April 1991

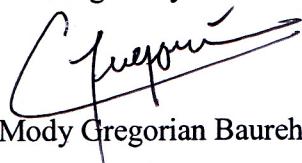
No. Mhs : 125201783/PS/MIH

Konsentrasi : Hukum Ketatanegaraan

Dengan ini menyatakan bahwa tesis yang berjudul "Pertanggungjawaban Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Proses Legislasi Terhadap Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengujian Undang-Undang" ini merupakan hasil karya asli penulis, dan bukan merupakan duplikasi atau pun plagiasi dari hasil karya penulis lain. Apabila tesis ini di kemudian hari terbukti merupakan hasil duplikasi atau pun plagiasi dari hasil karya penulis lain, maka penulis bersedia menerima sanksi akademik dan/ atau sanksi hukum yang berlaku.

Yogyakarta, 31 Oktober 2013

Yang Menyatakan



Mody Gregorian Baureh

## **INTISARI**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji faktor-faktor yang mendasari terjadinya pertentangan suatu undang-undang dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang, serta mengetahui dan mengkaji pertanggungjawaban hukum Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses legislasi, terhadap implikasi putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang. Penelitian ini menggunakan pendekatan politik hukum untuk membentuk *ius constituendum* upaya menekan meningkatnya jumlah permohonan dan putusan Mahkamah Konstitusi atas uji materi undang-undang, serta meningkatkan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan kekuasaan legislatif.

Melalui penelitian yang dilakukan, diketahui bahwa pada umumnya faktor-faktor yang mendasari terjadinya pertentangan suatu undang-undang dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang, adalah faktor ketidakprofesionalan pembuat undang-undang dalam membentuk undang-undang, diantaranya sarat akan kepentingan individu maupun kelompok tertentu, serta kurangnya pengetahuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat tentang perundang-undangan dan legislasi. Faktor jual-beli pasal sangat sulit untuk dibuktikan. Pertanggungjawaban hukum Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses legislasi terhadap implikasi putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang, dapat dimintakan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Pertanggungjawaban dapat dimintakan berdasarkan tindakan yang dilakukan dalam proses pembentukan undang-undang.

Berdasarkan hasil penelitian yang diperoleh, *ius constituendum* pertanggungjawaban hukum Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses legislasi, terhadap implikasi putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang, adalah dengan melakukan revisi terhadap undang-undang yang mengatur tentang mekanisme pencalonan anggota legislatif, revisi terhadap undang-undang yang menjadi pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan, serta harus adanya ketegasan sanksi internal Dewan Perwakilan Rakyat maupun partai politik.

Kata kunci : Pertanggungjawaban Hukum, Dewan Perwakilan Rakyat, Implikasi, Pengujian Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi.

## **ABSTRACT**

The aim of this research is to know and to see deeply, the factors which basicly cause the debating between legislation and Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 based on constitution assembly decision upon the house of representative bill in legislative process towards the decision implication of constitution assembly on legislation trial. Approach of political law is used in this research to form Ius Constituendum as an effort to reduce the increasing amount of requests and Constitution Assembly decision over material law, and to raise the House of Representatiive effort in implementing legislatif power.

It is known by this research that in general factors which basicly caused debating between legislation and Constitution of the Republic of Indonesia Year 1945 based on Constitution Court decision upon legislation trial is factors of improfesionality of legislation makers in forming legislation, such as individual impotence or the importance of certain groups, also the lacking of knowledge from the member of parliament about legislation and regulation. Action of buying and selling chapter are very difficult to be proven. Law of House of Representatives responsibility in legislation prosess towards Constitutional Court decision implication upon legislation trial, responsibility can be asked from House of Representative. The responsibility can be asked based on the actions which have been done during the process of forming legislation.

The results of research stated that Ius Constituendum House of Representatives law legislation. Responsibility in legislative process upon constitution Court decision implication on law legislation trial is by making revision in law legislation which design the mekanism the member of legislatife candidate, revision in law legislation which becomes the rule of farming law legislation also, It must have The House of Representatives internal of coherent sanction or a politic party.

Keywords : Law of Responsibility, House of Representatives, Implications, Trial Law, Constitutional Court.

## **KATA PENGANTAR**

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Sang Pemilik Ilmu Pengetahuan, Tuhan Yang Maha Kuasa, atas cinta, rahmat dan perlindungan-Nya sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan dengan baik sebagaimana mestinya. Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Bunda Sang Pemilik Ilmu Pengetahuan, Bunda Maria Yang Penuh Rahmat, atas cinta, doa dan penyertaannya sehingga penulis dapat melalui setiap tahapan dalam penyelesian tesis ini dengan baik. Penyusunan tesis dengan judul “Pertanggungjawaban Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Proses Legislasi Terhadap Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengujian Undang-Undang” ini disamping disusun sebagai salah satu syarat penyelesaian studi untuk memperoleh gelar Magister Humaniora di bidang Ilmu Hukum pada Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, juga dimaksudkan sebagai perwujudan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Ilmu Hukum khususnya berkaitan dengan Politik Hukum Ketatanegaraan.

Dalam penyelesaian tesis ini, penulis banyak memperoleh dukungan serta bimbingan dan ilmu pengetahuan dari para dosen pembimbing. Dari hati yang tulus penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Yang Berilmu Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, S.H., M.Hum., sebagai Dosen Pembimbing I, atas waktu, tenaga, kesetiaan dalam membimbing dan mengarahkan, izin untuk memperoleh akses literatur dari perpustakaan pribadi, serta ilmu

pengetahuan yang diberikan kepada penulis selama proses studi dan penyusunan tesis. Tanpa mengurangi rasa hormat, saya harus mengatakan bahwa Prof. bagaikan “es teh di bawah teriknya matahari”. Negara ini beruntung memiliki Prof. dengan gaya “teaterikal” Prof. dalam membimbing, mengajar dan membagi ilmu. Terima kasih Prof. untuk cara mengajar itu. Terima kasih pula telah menjadi “editor” yang baik bagi saya selama penyusunan tesis ini. Dari semuanya itu, banyak ilmu yang saya peroleh dari sana. Ibu pertiwi berhutang kepadamu Prof.

Terima kasih dan penghargaan yang tinggi-tingginya penulis sampaikan juga kepada Bpk. Y. Hartono, S.H., M.Hum., sebagai Dosen Pembimbing II, atas bimbingan dan arahan bagi penulis selama proses penyusunan tesis. Terima kasih atas ilmu yang diberikan kepada penulis selama proses penyelesaian studi dan penyusunan tesis. Negara juga berhutang kepadamu Pak.

Dalam penyelesaian studi serta penyusunan tesis ini, penulis juga banyak memperoleh dukungan moril maupun materiil serta doa dari berbagai pihak. Untuk itu, penulis mengucapkan banyak terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Yth. Drs. M. Parnawa Putranta, M.B.A., Ph.D, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta;
2. Yth. Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum., selaku mantan Direktur Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta;
3. Yth. B. Bambang Riyanto, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta;

4. Bapak dan Ibu Dosen pengampu mata kuliah pada Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, khususnya Konsentrasi Hukum Ketatanegaraan;
5. Staf Administrasi Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta;
6. Yth. Prof. Dr. Dra. MG. Endang Sumiarni, S.H., M.Hum., selaku Ketua dan Anggota Tim Penguji pada Ujian Sidang Tesis;
7. Yth. Y. Hartono, S.H., M.Hum., selaku Sekretaris dan Anggota Tim Penguji pada Ujian Sidang Tesis;
8. Yth. Y. Sri Pudyatmoko, S.H., M.Hum., selaku Anggota Tim Penguji pada Ujian Sidang Tesis;
9. Yth. Prof. Dr. Maria Farida Indrati, S.H., M.H., selaku Hakim Konstitusi pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Guru Besar Ilmu Perundangan Undangan Universitas Indonesia;
10. Yth. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Pascasarjana (Magister dan Doktoral) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta;
11. Yth. dr. Surya Chandra Surapaty, M.P.H., Ph.D., selaku Anggota DPR RI Komisi XI.
12. Yth. F.X. Soedijana, S.H., selaku Mantan Anggota DPR-GR/ MPRS dan Analis Senior Politik Dalam Negeri CSIS.

13. Pa' Noldi, ma' Tju, Deisy, Jansen, dan Meylin. Om Jef, t' Yeni, Ronal, Reiny, dan Rima. Tua Sil, Julian, dan Olke. Oma Sr. Joseo Mandagi, JMJ, dan tante Sr. Rosa Mengko, JMJ, serta om, tante, sepupu dan keluarga semuanya.
14. Teman-teman Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta angkatan September 2012, khususnya Angela Pramudya Dyani Parameswari, S.H. (Calon Master Bidang Ilmu Hukum Agraria) dan keluarga, Yakobus Sila, S.Fil., M.Hum., Yachobiliam Samuel Sowo, S.Fil. (Kandidat Master Bidang Ilmu Hukum Ketatanegaraan), serta Aria Kaswara, S.Pd (Calon Master Bidang Ilmu Hukum Ketatanegaraan).
15. Teman-teman Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, khususnya Maikel Untu, S.E., (Kandidat Master Bidang Manajemen), Rasyid Liwang, S.Kom., M.T., Siti Maysaroh, S.T., M.T., serta Benedictus Irwin Padmajaya, S.T., M.T.
16. Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado angkatan 2008, khususnya Richy Marshall Tahapary, S.H., Jeniffer Mariska Supit, S.H. (Calon Master Bidang Ilmu Hukum Bisnis), Chintya Elisabeth Waney, S.H. (Calon Master Bidang Ilmu Hukum Pidana), Ady Bawaeda, S.H. (Calon Master Bidang Hukum Litigasi), Christinawati Arifin, S.H. (Calon Master Kenotariatan), dan Hendriany Octavia Reppie, S.H.
17. Keluarga Pak Didik dan Ibu Ester, serta adik Theo dan Sinta.
18. Saudara-saudari; Fr. Roberto, OFM (Jakarta), Fr. Febryano Kiswanto Rikardus Tagung, SMM (Malang), Sr. Stella, FCh (Yogyakarta), Sr. Ambrosia, FCh

- (Palembang), Sr. Theresa da Costa, TMM (Surabaya), Sr. Priska Widiantari, JMJ (Yogyakarta), Sr. Agnes Lontaan, JMJ (Tomohon), Sr. Siska Rompas, JMJ (Manado), Sr. Francisca Lejab, JMJ (Tomohon), Sr. Monika, JMJ (Tomohon), Sr. Silveria Ginting, SVD (Medan), Sr. Letizia Ceme, SFSC (Denpasar), Sr. Imaculata Loru, SFSC (Roma Italia), Sr. Sinta Deran Making, SFSC (Roma Italia), Sr. Santi, SFSC (Roma Italia), dan Claudia E.G. Namang (Calon Sarjana Pendidikan Biologi Universitas Sanata Dharma Yogyakarta);
19. Serta semua pihak yang sudah membantu penulis dalam proses penyelesaian studi.

Tesis ini penulis persembahkan kepada papa dan mama, adik-adik, opa Gregorius Baureh dan oma Agustin Sumampouw (alma), opa Alexander Pelealu (alm) dan oma Aldegonda Maria Mandagi (alma). Semua usaha dan kerja keras ini penulis persembahkan untuk mereka, sambil mengucapkan banyak terima kasih untuk kasih sayang, cinta dan ketulusan, pengorbanan dan didikan serta arahan yang telah diberikan selama ini. Akhirnya, penulis memohon maaf apabila dalam penulisan tesis ini terdapat kekeliruan serta hal-hal yang kurang berkenan. Harapan penulis, kiranya karya ini dapat memberikan sumbangsi pemikiran bagi kemajuan pendidikan dan ilmu pengetahuan hukum di Indonesia, khususnya bagi para pencinta keadilan.

Yogyakarta, 31 Oktober 2013

## DAFTAR ISI

Halam Judul.....	i
Halaman Pengesahan Dosen Pembimbing.....	ii
Halaman Pengesahan Tim Penguji.....	iii
Halaman Pernyataan.....	iv
Intisari.....	v
Abstrack.....	vi
Kata Pengantar.....	vii
Daftar Isi.....	xii
Daftar Skema.....	xv
Daftar Tabel.....	xvi

<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN.....</b>	1
	A. Latar Belakang Masalah.....	1
	B. Rumusan Masalah.....	6
	C. Batasan Masalah dan Batasan Konsep.....	7
	D. Keaslian Penelitian.....	11
	E. Manfaat Penelitian.....	15
	F. Tujuan Penelitian.....	16
	G. Sistematika Penulisan.....	16
<b>BAB II</b>	<b>TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI.....</b>	19
	A. Tinjauan Pustaka.....	19
	1. Pertanggungjawaban Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Proses Legislasi.....	19
	a. Pertanggungjawaban Hukum.....	19
	b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).....	26
	a. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).....	26
	b. Susunan dan Kedudukan DPR.....	26
	c. Fungsi DPR.....	27
	d. Tugas dan Wewenang DPR.....	28
	e. Keanggotaan DPR.....	32
	f. Hak DPR.....	35
	g. Hak dan Kewajiban Anggota DPR.....	35
	h. Fraksi DPR.....	37
	i. Alat Kelengkapan DPR.....	38
	1) Pimpinan DPR.....	39
	2) Badan Musyawarah.....	40
	3) Komisi.....	42
	4) Badan Legislasi.....	45

5)	Badan Anggaran.....	47
6)	Badan Akuntabilitas Negara.....	49
7)	Badan Kehormatan.....	51
8)	Badan Kerjasama Antar Parlemen.....	52
9)	Badan Urusan Rumah Tangga.....	53
10)	Panitia Khusus.....	54
c.	Proses Legislasi.....	55
a.	Pengertian Proses Legislasi.....	55
b.	Tahapan Proses Legislasi.....	56
1)	Tahap Perencanaan.....	57
2)	Tahap Persiapan.....	59
3)	Tahap Pembahasan.....	60
4)	Tahap Persetujuan.....	61
5)	Tahap Pengesahan.....	61
6)	Tahap Pengundangan.....	62
2.	Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengujian Undang-Undang.....	62
a.	Pengertian Implikasi.....	62
b.	Mahkamah Konstitusi (MK).....	64
a.	Pengertian Mahkamah Konstitusi.....	64
b.	Kedudukan dan Susunan Mahkamah Konstitusi.....	65
c.	Kekuasaan Mahkamah Konstitusi.....	66
d.	Hakim Konstitusi.....	67
e.	Jenis-Jenis Amar Putusan Mahkamah Konstitusi.....	70
c.	Pengertian, Kedudukan, dan Isi Konstitusi.....	71
d.	Pengujian Undang-Undang ( <i>Judicial Review</i> ).....	77
B.	Landasan Teori.....	82
1.	Teori Pembagian Kekuasaan.....	82
2.	Teori Pembentukan Perundang-Undangan.....	83
3.	Teori Pertanggungjawaban.....	84
<b>BAB III</b>	<b>METODE PENELITIAN</b> .....	86
A.	Jenis Penelitian.....	86
B.	Pendekatan.....	86
C.	Sumber Data.....	87
D.	Metode Pengumpulan Data.....	89
E.	Metode Analisis Data.....	90
F.	Prosedur Penalaran.....	94
<b>BAB IV</b>	<b>HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b> .....	95
A.	Gambaran Umum Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.....	95
B.	Faktor-Faktor Yang Mendasari Terjadinya Pertentangan Suatu Undang-Undang Dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik	

Indonesia Tahun 1945 Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengujian Undang-Undang.....	114
1. Perkara Permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.....	116
2. Pendapat Narasumber.....	140
3. Analisis Faktor-Faktor Yang Mendasari Terjadinya Pertentangan Suatu Undang-Undang Dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengujian Undang-Undang.....	145
a. Analisis Putusan Perkara.....	145
b. Analisis Teori Dan Peraturan Perundang-Undangan.....	151
c. Analisis Pendapat Hukum Narasumber.....	165
C. Pertanggungjawaban Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Proses Legislasi Terhadap Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengujian Undang-Undang.....	174
1. Pertanggungjawaban Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Teori Dan Peraturan Perundang-Undangan.....	174
2. Pendapat Narasumber.....	177
3. Analisis Pertanggungjawaban Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Proses Legislasi Terhadap Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengujian Undang-Undang.....	195
4. <i>Ius Constituendum</i> Pertanggungjawaban Hukum Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Proses Legislasi Terhadap Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengujian Undang-Undang.....	212
<b>BAB V</b>	
<b>PENUTUP.....</b>	217
A. Kesimpulan.....	217
B. Saran.....	219
Daftar Pustaka.....	221

## **DAFTAR SKEMA**

Skema 1 : Struktur Organisasi Mahkamah Konstitusi.....97



## **DAFTAR TABEL**

Tabel 1 :Visi dan Misi Mahkamah Konstitusi.....	96
Tabel 2 : Kewenangan dan Kewajiban Mahkamah Konstitusi.....	96
Tabel 3 : Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang.....	112