

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN LANDASAN TEORI

A. Tinjauan Pustaka

1. Pertanggungjawaban hukum Dewan Perwakilan Rakyat dalam proses legislasi

a. Pertanggungjawaban hukum

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggung jawab, yang berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (jika ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya) (http://inspirasihukum.blogspot.com/2011/04/pertanggung-jawaban-administrasi-negara_23.html). Konsep pertanggungjawaban hukum berhubungan dengan pertanggungjawaban secara hukum atas tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok yang bertentangan dengan undang-undang. Menurut Hans Kelsen (1971: 95):

Sebuah konsep yang berhubungan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggungjawaban) hukum. Bahwa seseorang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia bertanggungjawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan. Biasanya, yakni bila sanksi ditunjukkan kepada pelaku langsung, seseorang bertanggungjawab atas perbuatannya sendiri. Dalam kasus ini subjek dari tanggungjawab hukum identik dengan subjek dari kewajiban hukum.

Dalam teori hukum umum, menyatakan bahwa setiap orang, termasuk pemerintah, harus mempertanggungjawabkan setiap tindakannya, baik karena kesalahan atau tanpa kesalahan (Munir Fuady, 2009: 147). Dari teori hukum umum, munculah tanggungjawab hukum berupa tanggungjawab pidana, tanggungjawab perdata, dan tanggungjawab administrasi (Munir Fuady, 2009: 147).

Dalam hukum pidana, prinsip pertanggungjawaban pidana dapat ditemui dalam Pasal 2 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (yang selanjutnya disingkat KUHP), bahwa “ketentuan pidana dalam perundang-undangan Indonesia diterapkan bagi setiap orang yang melakukan sesuatu tindak pidana di Indonesia”. Menurut W.P.J. Pompe seperti yang dikutip dalam Bahan Ajar Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado (2009: 1), hukum pidana adalah keseluruhan peraturan hukum yang menentukan perbuatan-perbuatan apa yang seharusnya dipidana dan pidana apa yang seharusnya dikenakan. Sementara Moeljatno (Bahan Ajar Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado, 2009: 1) mengemukakan bahwa:

Hukum pidana adalah bagian daripada keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara yang mengadakan dasar-dasar atau aturan-aturan untuk; a) menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, dilarang, dengan disertai ancaman atau sanksi yang berupa pidana tertentu bagi barangsiapa melanggar larangan tersebut; b) menentukan kapan dan dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan; c) menentukan dengan cara bagaimana pengenaan

pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.

Pada dasarnya hukum pidana merupakan keseluruhan peraturan hukum yang berkenaan dengan perbuatan mana yang dapat dipidana dan pidana apa yang dapat dikenakan.

Dalam hukum pidana mengenal asas legalitas seperti yang tertuang dalam Pasal 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, yaitu “suatu perbuatan tidak dapat dipidana, kecuali berdasarkan ketentuan-ketentuan perundang-undangan pidana yang telah ada”. Berkaitan dengan hukum pidana, terdapat tiga unsur penting/ pokok yang terkait erat satu dengan yang lain, yaitu pidana, perbuatan, dan pelaku. Oleh Simons, pidana (*straf*) dikatakan sebagai nestapa khusus (*bijzonder leed*). Ini dikarenakan bahwa hukuman pidana merupakan hukuman yang lebih berat dibandingkan dengan hukuman di bidang hukum lainnya. Perbuatan mencakup berbuat sesuatu, sedangkan pelaku adalah orang yang melakukan atau memiliki keterlibatan tertentu dalam tindak pidana, misalnya membantu melakukan (Bahan Ajar Hukum Pidana pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado, 2009: 2).

Dalam Pasal 55 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana menyatakan bahwa:

Dipidana sebagai pelaku tindak pidana: (1) mereka yang melakukan, yang menyuruh melakukan, dan yang turut serta melakukan perbuatan; (2) mereka yang dengan memberi atau menjanjikan sesuatu, dengan menyalahgunakan kekuasaan atau martabat, dengan kekerasan, ancaman atau penyesatan, atau

dengan memberi kesempatan, sarana atau keterangan, sengaja menganjurkan orang lain supaya melakukan perbuatan.

Perbuatan pidana hanya menunjuk kepada dilarang dan diancamnya perbuatan dengan suatu pidana, sebab asas pertanggungjawaban dalam hukum pidana ialah tidak dipidana jika tidak ada kesalahan (Moeljatno, 2008: 165). Pertanggungjawaban dalam hukum pidana dimintai kepada setiap orang yang melakukan kesalahan.

Moeljatno (2008: 177) mengemukakan bahwa untuk adanya kesalahan, seseorang harus melakukan perbuatan pidana (sifat melawan hukum), di atas umur tertentu mampu bertanggungjawab, mempunyai suatu bentuk kesalahan yang berupa kesengajaan atau kealpaan, serta tidak adanya alasan pemaaf. Dalam hukum pidana, sanksi hukum disebut hukuman. Menurut R. Soesilo, hukuman adalah suatu perasaan tidak enak (sengsara) yang dijatuhkan oleh hakim dengan vonis kepada orang yang telah melanggar undang-undang hukum pidana (<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4be012381c490/sanksi-hukum-%28pidana,-perdata,-dan-administratif%29>).

Hukuman sendiri diatur dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, pidana terdiri atas:

- a. Pidana Pokok,
 1. Pidana mati;
 2. Pidana penjara;

3. Kurungan; dan
 4. Denda.
- b. Pidana Tambahan,
1. Pencabutan hak-hak tertentu;
 2. Perampasan barang-barang tertentu; dan
 3. Pengumuman putusan hakim.

Hukum pidana merupakan *ultimum remidium* atau sarana terakhir, yaitu hanya diadakan apabila sanksi-sanksi dalam bidang-bidang hukum lain tidak memadai.

Pertanggungjawaban hukum berhubungan dengan perbuatan melawan hukum. Dalam hukum perdata, perbuatan melawan hukum dapat ditemukan dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disingkat KUHPer). Menurut Sudikno Mertokusumo seperti yang dikutip dalam Bahan Ajar Hukum Perdata pada Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado (2009: 1), hukum perdata adalah hukum antar perorangan yang mengatur hak dan kewajiban perorangan yang satu terhadap yang lain di dalam hubungan keluarga dan di dalam pergaulan masyarakat, dan pelaksanaannya diserahkan kepada masing-masing pihak. Sementara menurut Asis Safioedin, hukum perdata adalah hukum yang memuat peraturan dan ketentuan hukum yang meliputi hubungan hukum antara orang yang satu dengan orang yang lain, antara subyek hukum yang satu dengan subyek hukum yang lain di dalam masyarakat dengan menitikberatkan

kepada kepentingan perorangan (Bahan Ajar Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi Manado, 2009: 1).

Berkaitan dengan konsep perbuatan melawan hukum, Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata berbunyi: “tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”. Dalam ketentuan pasal tersebut, terdapat unsur-unsur perbuatan melawan hukum, yaitu adanya perbuatan, adanya unsur kesalahan, adanya kerugian yang diderita, serta adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian. Dengan adanya unsur perbuatan melawan hukum dalam bidang hukum perdata, Pasal 1366 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menegaskan bahwa: “setiap orang bertanggungjawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatinya”.

Dalam hukum perdata, putusan yang dijatuhkan oleh hakim (<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4be012381c490/sanksi-hukum-%28pidana,-perdata,-dan-administratif%29>) dapat berupa:

- 1) Putusan *condemnatoir*, yakni putusan yang bersifat menghukum pihak yang dikalahkan untuk memenuhi prestasi (kewajibannya). Misalnya, salah satu pihak dihukum untuk membayar kerugian, pihak yang kalah dihukum untuk membayar biaya perkara.

- 2) Putusan *declaratoir*, yakni putusan yang amarnya menciptakan suatu keadaan yang sah menurut hukum. Putusan ini hanya bersifat menerangkan dan menegaskan suatu keadaan hukum semata-mata. Misalnya, putusan yang menyatakan bahwa penggugat sebagai pemilik yang sah atas tanah sengketa.
- 3) Putusan *constitutif*, yakni putusan yang menghilangkan suatu keadaan hukum dan menciptakan keadaan hukum baru. Misalnya, putusan yang memutuskan suatu ikatan perkawinan.

Pada dasarnya, dalam hukum perdata bentuk sanksi hukumnya dapat berupa kewajiban untuk memenuhi prestasi (kewajiban) serta hilangnya suatu keadaan hukum, yang diikuti dengan terciptanya suatu keadaan hukum baru. Pertanggungjawaban hukum di bidang perdata merupakan pertanggungjawaban hukum yang didasari oleh adanya hubungan keperdataan antar subyek hukum.

Dalam hukum administrasi, pertanggungjawaban hukum berupa sanksi administrasi/ administratif. Sanksi administrasi/ administratif adalah sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif. Pada umumnya sanksi administrasi/ administratif berupa denda, pembekuan hingga pencabutan sertifikat dan/ atau izin, penghentian sementara pelayanan administrasi hingga pengurangan jatah produksi, serta tindakan administratif lainnya (<http://www.hukumonline.com/>

klinik/detail/lt4be012381c490/sanksi-hukum-%28pidana,-perdata,-
dan-administratif %29).

b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

1) Pengertian DPR

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR) adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. DPR merupakan perwakilan rakyat di parlemen yang dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam konsep pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan, DPR adalah lembaga legislatif yang mengurus pembuatan undang-undang.

2) Susunan dan Kedudukan DPR

Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum (Pasal 67 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah, menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat). Pasal 68 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menegaskan bahwa DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara.

3) Fungsi DPR

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai cermin kedaulatan rakyat yang memegang kekuasaan legislatif, memiliki beberapa fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Jimly Asshiddiqie, 2010: 157). Ketiga fungsi tersebut dilaksanakan dalam rangka representasi rakyat. Fungsi-fungsi tersebut dilaksanakan untuk kepentingan rakyat.

Fungsi legislasi dilaksanakan sebagai perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya, DPR berfungsi sebagai lembaga negara pembentuk undang-undang. Fungsi anggaran dilaksanakan untuk melakukan pembahasan dan memberikan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disingkat APBN) yang diajukan oleh presiden. Artinya, DPR

berfungsi sebagai lembaga negara yang menetapkan APBN. Fungsi pengawasan dijalankan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN. Artinya, DPR sebagai lembaga negara yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap pemerintahan yang menjalankan undang-undang dan APBN.

4) Tugas dan Wewenang DPR

Dewan Perwakilan Rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara memiliki tugas dan wewenang. Berdasarkan Pasal 71 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPR memiliki tugas dan wewenang:

- a) Membentuk undang-undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- b) Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap peraturan pemerintah pengganti undang-undang yang diajukan oleh presiden untuk menjadi undang-undang;
- c) Menerima rancangan undang-undang yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disingkat DPD) berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi

lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;

- d) Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD bersama presiden dan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan presiden;
- e) Membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama DPR dan presiden;
- f) Memperhatikan pertimbangan DPD atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- g) Membahas bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD dan memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh presiden;
- h) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan APBN;

- i) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- j) Memberikan persetujuan kepada presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/ atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang.
- k) Memberikan pertimbangan kepada presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi;
- l) Memberikan pertimbangan kepada presiden dalam hal mengangkat duta besar dan menerima penempatan duta besar negara lain;
- m) Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disingkat BPK) dengan memperhatikan pertimbangan DPD;
- n) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggungjawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK;

- o) Memberikan persetujuan kepada presiden atas pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial;
- p) Memberikan persetujuan calon hakim agung yang diusulkan Komisi Yudisial untuk ditetapkan sebagai hakim agung oleh presiden;
- q) Memilih 3 (tiga) orang hakim konstitusi dan mengajukan kepada presiden untuk diresmikan dengan Keputusan Presiden;
- r) Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan asset negara yang menjadi kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan terhadap perjanjian yang berakibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara;
- s) Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; dan
- t) Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam undang-undang.

Dewan Perwakilan Rakyat dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat wajib memenuhi permintaan DPR untuk memberikan keterangan tentang suatu hal

yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara. Setiap pejabat negara, pejabat pemerintah, badan hukum, atau warga masyarakat yang tidak memenuhi permintaan DPR, dikenakan panggilan paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPR, DPR menyusun anggaran yang dituangkan dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 73 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk menyusun program dan kegiatan DPR tersebut, untuk memenuhi kebutuhannya, DPR dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada presiden untuk dibahas bersama. Pengelolaan anggaran DPR tersebut dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal DPR di bawah pengawasan Badan Urusan Rumah Tangga (selanjutnya disingkat BURT) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5) Keanggotaan DPR

Anggota DPR berasal dari anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih berdasarkan hasil pemilu (<http://asagenerasiku.blogspot.com/2012/04/lembaga-lembaga-negara-fungsi-dan.html>). Menurut Pasal 67 Undang-Undang

Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Berdasarkan Pasal 21 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, mengatur bahwa jumlah kursi anggota DPR ditetapkan sebanyak 560 orang.

Keanggotaan DPR diresmikan dengan Keputusan Presiden. Anggota DPR berdomisili di ibu kota Negara Republik Indonesia. Masa jabatan anggota DPR adalah 5 tahun dan berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/ janji DPR. Anggota DPR sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/ janji secara bersama-sama yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung dalam sidang paripurna DPR. Menurut Pasal 76 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sumpah/ janji anggota DPR sebagai berikut:

“Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji; bahwa saya, akan memenuhi kewajiban saya sebagai anggota/ketua/wakil ketua Dewan Perwakilan Rakyat dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, sesuai dengan peraturan

perundang-undangan, dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; bahwa saya dalam menjalankan kewajiban akan bekerja dengan sungguh-sungguh, demi tegaknya kehidupan demokrasi, serta mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, dan golongan; bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat yang saya wakili untuk mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Berdasarkan Pasal 8 ayat (1) Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, setiap anggota kecuali pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disingkat MPR) dan pimpinan DPR, harus menjadi anggota salah satu komisi. Setiap anggota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, hanya dapat merangkap sebagai anggota salah satu alat kelengkapan lainnya yang bersifat tetap, kecuali sebagai anggota badan musyawarah.

Dewan Perwakilan Rakyat yang berkedudukan di tingkat pusat disebut Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), sedangkan yang berada di tingkat provinsi disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi (DPRD Propinsi), dan yang berada di tingkat kabupaten/ kota disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota (DPRD Kabupaten/ Kota). Semuanya memiliki tugas yang sama, yaitu membawa dan mewakili aspirasi rakyat di parlemen.

6) Hak DPR

Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPR sebagai lembaga negara mempunyai hak-hak, yaitu hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Hak interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas bagi kehidupan masyarakat. Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu berkaitan dengan pelaksanaan suatu undang-undang dan/ atau kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis dan berdampak luas bagi kehidupan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah mengenai kejadian yang luar biasa yang terdapat di dalam negeri disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

7) Hak dan Kewajiban Anggota DPR

Bedasarkan Pasal 78 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, anggota DPR mempunyai hak:

- a) Mengajukan usul rancangan undang-undang;
- b) Mengajukan pertanyaan;

- c) Menyampaikan usul dan pendapat;
- d) Memilih dan dipilih;
- e) Membela diri;
- f) Imunitas;
- g) Protokoler; dan
- h) Keuangan dan administratif.

Berdasarkan Pasal 79 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, anggota DPR memiliki kewajiban:

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b) Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d) Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- e) Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f) Menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;
- g) Menaati tata tertib dan kode etik;

- h) Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
- i) Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j) Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k) Memberikan petanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

8) Fraksi DPR

Dalam rangka optimalisasi dan keefektifan pelaksanaan tugas dan wewenang DPR, serta hak dan kewajiban anggota DPR, maka dibentuklah fraksi. Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, fraksi adalah pengelompokan anggota berdasarkan konfigurasi partai politik hasil pemilihan umum. Fraksi dibentuk sebagai wadah tempat berhimpun anggota DPR. Setiap fraksi melakukan evaluasi terhadap kinerja anggota fraksinya dan melaporkan kepada publik. Laporan kinerja anggota fraksi kepada publik, paling sedikit dilakukan 1 kali dalam 1 tahun sidang. Setiap anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi.

Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR. Fraksi dapat juga dibentuk oleh gabungan dari 2 atau lebih

partai politik. Fraksi bertugas mengkoordinasikan kegiatan anggotanya dalam melaksanakan tugas dan wewenang DPR, dan meningkatkan kemampuan, disiplin, keefektifan, dan efisiensi kerja anggotanya dalam melaksanakan tugas yang tercermin dalam setiap kegiatan DPR.

Setiap fraksi memiliki pimpinan. Pimpinan fraksi ditetapkan oleh fraksinya masing-masing. Fraksi membentuk aturan tata kerja internal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Setiap fraksi memiliki sekretariat. Sekretariat Jenderal DPR menyediakan sarana, anggaran, dan tenaga ahli guna kelancaran pelaksanaan tugas fraksi.

9) Alat Kelengkapan DPR

Berdasarkan Pasal 81 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, alat kelengkapan DPR terdiri dari:

- a) Pimpinan;
- b) Badan Musyawarah;
- c) Komisi;
- d) Badan Legislasi;
- e) Badan Anggaran;
- f) Badan Akuntabilitas Keuangan Negara;

- g) Badan Kehormatan;
- h) Badan Kerjasama antar Parlemen;
- i) Badan Urusan Rumah Tangga;
- j) Panitia Khusus; dan
- k) Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna.

Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan dibantu oleh unit pendukung yang tugasnya diatur dalam Peraturan DPR tentang Tata Tertib DPR.

a) Pimpinan DPR

Bedasarkan Pasal 84 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pimpinan DPR bertugas:

- 1) Memimpin sidang DPR dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan;
- 2) Menyusun rencana kerja pimpinan;
- 3) Melakukan koordinasi dalam upaya menyinergikan pelaksanaan agenda dan materi kegiatan dari alat kelengkapan DPR;
- 4) Menjadi juru bicara DPR;
- 5) Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPR;

- 6) Mewakili DPR dalam berhubungan dengan lembaga negara lainnya;
- 7) Mengadakan konsultasi dengan presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPR;
- 8) Mewakili DPR di pengadilan;
- 9) Melaksanakan keputusan DPR berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 10) Menyusun rencana anggaran DPR bersama BURT yang pengesahannya dilakukan dalam rapat paripurna; dan
- 11) Menyampaikan laporan kerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu.

Ketentuan mengenai tata cara penetapan serta pelaksanaan tugas pimpinan DPR, diatur dengan Peraturan DPR mengenai Tata Tertib DPR.

b) Badan Musyawarah

Berdasarkan Pasal 90 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Badan Musyawarah bertugas:

- 1) Menetapkan agenda DPR untuk 1 tahun sidang, 1 tahun masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang,

perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian rancangan undang-undang, dengan tidak mengurangi kewenangan rapat paripurna untuk mengubahnya;

- 2) Memberikan pendapat kepada pimpinan DPR dalam menentukan garis kebijakan yang menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPR;
- 3) Meminta dan/ atau memberikan kesempatan kepada alat kelengkapan DPR yang lain untuk memberikan keterangan/ penjelasan mengenai pelaksanaan tugas masing-masing;
- 4) Mengatur lebih lanjut penanganan suatu masalah dalam hal undang-undang mengharuskan pemerintah atau pihak lainnya melakukan konsultasi dan koordinasi dengan DPR;
- 5) Menentukan penanganan suatu rancangan undang-undang atau pelaksanaan tugas DPR lainnya oleh alat kelengkapan DPR;
- 6) Mengusulkan kepada rapat paripurna mengenai jumlah komisi, ruang lingkup tugas komisi, dan mitra kerja komisi yang telah dibahas dalam konsultasi pada awal masa keanggotaan DPR; dan
- 7) Melaksanakan tugas lain yang diserahkan oleh rapat paripurna kepada badan musyawarah.

Dalam pelaksanaan tugasnya, badan musyawarah menyusun rancangan anggaran sesuai dengan kebutuhan, yang kemudian disampaikan kepada BURT DPR. Mekanisme pembentukan, susunan, wewenang, serta kerja badan musyawarah diatur dalam Peraturan DPR mengenai Tata Tertib DPR.

c) Komisi

Komisi DPR dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Berdasarkan Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tugas komisi dalam pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang. Dalam pelaksanaan fungsi anggaran dan pengawasan DPR, komisi DPR pun memiliki tugas.

Berdasarkan Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tugas komisi di bidang anggaran adalah:

- 1) Mengadakan pembicaraan pendahuluan mengenai penyusunan rancangan anggaran pendapatan dan belanja

negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah;

- 2) Mengadakan pembahasan dan pengajuan usul penyempurnaan rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya bersama-sama dengan pemerintah;
- 3) Membahas dan menetapkan alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/ lembaga yang menjadi mitra kerja komisi;
- 4) Mengadakan pembahasan laporan keuangan negara dan pelaksanaan APBN termasuk hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;
- 5) Menyampaikan hasil pembicaraan pendahuluan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, dan hasil pembahasan sebagaimana dimaksud dalam huruf b, huruf c, dan huruf d, kepada badan anggaran untuk sinkronisasi;
- 6) Menyempurnakan hasil sinkronisasi badan anggaran berdasarkan penyampaian usul komisi sebagaimana dimaksud dalam huruf e; dan
- 7) Menyerahkan kembali kepada badan anggaran hasil pembahasan komisi sebagaimana dimaksud dalam huruf f untuk bahan akhir penetapan APBN.

Tugas komisi di bidang pengawasan berdasarkan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, adalah:

- 1) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, termasuk APBN, serta peraturan pelaksanaannya yang termasuk dalam ruang lingkup tugasnya;
- 2) Membahas dan menindaklanjuti hasil pemeriksaan BPK yang berkaitan dengan ruang lingkup tugasnya;
- 3) Melakukan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah;
dan
- 4) Membahas dan menindaklanjuti usulan DPD.

Dalam pelaksanaan tugas komisi di bidang pembentukan undang-undang, bidang anggaran, dan bidang pengawasan, berdasarkan Pasal 96 ayat (4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, komisi dapat mengadakan:

- 1) Rapat kerja dengan pemerintah yang diwakili oleh menteri/pimpinan lembaga;
- 2) Konsultasi dengan DPD;

- 3) Rapat dengar pendapat dengan pejabat pemerintah yang diwakili instansinya;
- 4) Rapat dengar pendapat umum, baik atas permintaan komisi maupun atas permintaan pihak lain;
- 5) Rapat kerja dengan menteri atau rapat dengan pendapat dengan pejabat pemerintah yang mewakili instansinya yang tidak termasuk dalam ruang lingkup tugasnya apabila diperlukan; dan/ atau
- 6) Kunjungan kerja.

d) Badan Legislasi

Badan legislasi merupakan alat kelengkapan DPR yang berseifat tetap. Badan legislasi dibentuk oleh DPR. DPR menetapkan susunan dan kedudukan badan legislasi pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota badan legislasi ditetapkan dalam rapat paripurna menurut perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.

Berdasarkan Pasal 102 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, badan legislasi bertugas:

- 1) Menyusun rancangan program legislasi nasional yang memuat daftar urutan dan prioritas rancangan undang-undang beserta alasannya untuk 1 masa keanggotaan dan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPR dengan mempertimbangkan masukan dari DPD;
- 2) Mengkoordinasi penyusunan program legislasi nasional antara DPR dan pemerintah;
- 3) Menyiapkan rancangan undang-undang usul DPR berdasarkan prioritas yang telah ditetapkan;
- 4) Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang diajukan anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum rancangan undang-undang tersebut disampaikan kepada pimpinan DPR;
- 5) Memberikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD di luar prioritas rancangan undang-undang tahun berjalan atau di luar rancangan undang-undang yang terdaftar dalam program legislasi nasional;
- 6) Melakukan pembahasan, pengubahan, dan/ atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh badan musyawarah;

- 7) Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan rancangan undang-undang melalui koordinasi dengan komisi dan/ atau panitia khusus;
- 8) Memberikan masukan kepada pimpinan DPR atas rancangan undang-undang usul DPD yang ditugaskan oleh badan musyawarah;
- 9) Membuat laporan kinerja dan inventarisasi masalah di bidang perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPR untuk dapat digunakan oleh badan legislasi pada masa keanggotaan berikutnya.

Dalam pelaksanaan tugas badan legislasi, badan legislasi menyusun rancangan anggaran sesuai dengan kebutuhannya dan disampaikan kepada BURT DPR. Tata cara pembentukan, susunan, wewenang dan mekanisme kerja badan legislasi diatur dalam Peraturan DPR mengenai Tata Tertib DPR.

e) Badan Anggaran

Badan anggaran merupakan alat kelengkapan DPR yang dibentuk oleh DPR dan berifat tetap. Menurut Pasal 107 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, badan anggaran bertugas:

- 1) Membahas bersama pemerintah yang diwakili oleh menteri untuk menentukan pokok-pokok kebijakan fiscal secara umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian/ lembaga dalam menyusun usulan anggaran;
- 2) Menetapkan pendapatan negara bersama pemerintah dengan mengacu pada usulan komisi terkait;
- 3) Membahas rancangan undang-undang tentang APBN bersama presiden yang dapat diwakili oleh menteri dengan mengacu pada keputusan rapat kerja komisi dan pemerintah mengenai alokasi anggaran untuk fungsi, program, dan kegiatan kementerian/ lembaga;
- 4) Melakukan sinkronisasi terhadap hasil pembahasan di komisi mengenai rencana kerja dan anggaran kementerian/ lembaga;
- 5) Membahas laporan realisasi dan prognosis yang berkaitan dengan APBN; dan
- 6) Membahas pokok-pokok penjelasan atas rancangan undang-undang tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBN.

Badan anggaran hanya melakukan pembahasan alokasi anggaran yang telah diputuskan oleh komisi.

Badan anggaran dalam pelaksanaan tugasnya menyusun rancangan anggaran sesuai dengan kebutuhannya. Rancangan anggaran kebutuhan badan anggaran dalam pelaksanaan tugasnya, disampaikan kepada BURT DPR. Ketentuan mengenai tata cara pembentukan, wewenang dan mekanisme kerja badan anggaran diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

f) Badan Akuntabilitas Keuangan Negara

Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (selanjutnya disingkat BAKN) merupakan salah satu alat kelengkapan DPR. Sebagai salah satu alat kelengkapan DPR, BAKN merupakan alat kelengkapan yang bersifat tetap. BAKN dibentuk oleh DPR. Dalam melaksanakan tugasnya, BAKN dibantu oleh akuntan, ahli, analis keuangan, dan/ atau peneliti.

Menurut Pasal 113 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, BAKN DPR bertugas:

- 1) Melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan kepada DPR;
- 2) Menyampaikan hasil penelaahan sebagaimana sebagaimana dimaksud dalam huruf a kepada komisi;

- 3) Menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi; dan
- 4) Memberikan masukan kepada BPK dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan.

Dalam melaksanakan tugas menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK atas permintaan komisi, BAKN dapat meminta penjelasan dari BPK, pemerintah, pemerintah daerah, lembaga negara lainnya, bank Indonesia, badan usaha milik negara, badan layanan umum, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara. BAKN DPR dapat mengusulkan kepada komisi agar BPK melakukan pemeriksaan lanjutan.

Badan Akuntabilitas Keuangan Negara dalam menjalankan tugasnya, menyusun rancangan anggaran sesuai kebutuhan. Rancangan anggaran kebutuhan pelaksanaan tugas BAKN kemudian disampaikan kepada BURT DPR. Tata cara pembentukan, susunan, wewenang dan mekanisme kerja BAKN diatur dalam Peraturan DPR mengenai Tata Tertib DPR.

g) Badan Kehormatan

Badan kehormatan adalah alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap dan dibentuk oleh DPR. Anggota badan kehormatan berjumlah 11 orang. Anggota badan kehormatan ditetapkan dalam rapat paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPR dalam permulaan tahun sidang.

Pasal 127 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, mengatur bahwa badan kehormatan bertugas melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap anggota DPR. Pengaduan ini dikarenakan anggota DPR:

- 1) Tidak melaksanakan kewajiban anggota DPR;
- 2) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPR selama 3 bulan berturut-turut tanpa keterangan apapun;
- 3) Tidak menghadiri rapat paripurna dan/ atau rapat alat kelengkapan DPR yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- 4) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPR sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD; dan/ atau

5) Melanggar ketentuan larangan yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, khususnya ketentuan yang berkaitan dengan DPR.

h) Badan Kerjasama Antar Parlemen

Badan Kerjasama Antar Parlemen (selanjutnya disingkat BKAP) merupakan alat kelengkapan DPR yang dibentuk oleh DPR dan bersifat tetap. Susunan dan keanggotaan BKAP ditetapkan pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Menurut Pasal 120 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, BKAP bertugas:

- 1) Membina, mengembangkan, dan meningkatkan hubungan persahabatan dan kerjasama antara DPR dan parlemen negara lain, baik secara bilateral maupun multilateral, termasuk organisasi internasional yang menghimpun parlemen dan/ atau anggota parlemen negara lain;
- 2) Menerima kunjungan delegasi parlemen negara lain yang menjadi tamu DPR;

- 3) Mengoordinasikan kunjungan kerja alat kelengkapan DPR ke luar negeri; dan
- 4) Memberikan saran atau usul kepada pimpinan DPR tentang masalah kerjasam antar parlemen.

Badan Kerjasama Antar Parlemen membuat laporan kinerja pada akhir masa keanggotaan, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh BKAP pada masa keanggotaan berikutnya. Dalam pelaksanaan tugasnya, BKAP menyusun rancangan anggaran sesuai kebutuhannya dan disampaikan kepada BURT DPR. Tata cara pembentukan, susunan, wewenang dan mekanisme kerja BKAP diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

i) Badan Urusan Rumah Tangga

Badan Urusan Rumah Tangga merupakan salah satu alat kelengkapan DPR yang dibentuk oleh DPR dan bersifat tetap. Susunan dan keanggotaan BURT ditetapkan DPR pada permulaan masa keanggotaan DPR dan permulaan tahun sidang. Jumlah anggota BURT ditetapkan dalam rapat paripurna.

Tugas BURT berdasarkan Pasal 133 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu:

- 1) Menetapkan kebijakan kerumahtanggaan DPR;
- 2) Melakukan pengawasan terhadap Sekretariat Jenderal DPR dalam pelaksanaan kebijakan kerumahtanggaan DPR sebagaimana dimaksud dalam huruf a, termasuk pelaksanaan dan pengelolaan anggaran DPR;
- 3) Melakukan koordinasi dengan alat kelengkapan DPD dan alat kelengkapan MPR yang berhubungan dengan masalah kerumahtanggaan DPR, DPD, dan MPR yang ditugaskan oleh pimpinan DPR berdasarkan hasil rapat badan musyawarah;
- 4) Menyampaikan hasil keputusan dan kebijakan BURT kepada setiap anggota DPR; dan
- 5) Menyampaikan laporan kinerja dalam rapat paripurna DPR yang khusus diadakan untuk itu.

BURT DPR menyusun rancangan anggaran sesuai kebutuhan dalam rangka pelaksanaan tugasnya. Tata cara pembentukan, susunan, wewenang dan mekanisme kerja BURT diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

j) Panitia Khusus

Panitia khusus dibentuk oleh DPR dan merupakan alat kelengkapan DPR yang bersifat sementara. DPR menetapkan

susunan dan keanggotaan panitia khusus berdasarkan perimbangan dan pemerataan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Jumlah anggota panitia khusus ditetapkan oleh rapat paripurna paling banyak 30 orang.

Berdasarkan Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, panitia khusus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh rapat paripurna. Panitia khusus bertanggungjawab kepada DPR. Panitia khusus dibubarkan oleh DPR setelah jangka waktu penugasannya berakhir atau karena tugasnya telah selesai.

Tindak lanjut hasil kerja panitia khusus ditetapkan dalam rapat paripurna. Panitia khusus menggunakan anggaran untuk melaksanakan tugasnya sesuai kebutuhan dan diajukan kepada pimpinan DPR. Tata cara pembentukan, susunan, wewenang dan mekanisme kerja panitia khusus diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR.

c. Proses Legislasi

1) Pengertian Proses Legislasi

Proses legislasi merupakan pelaksanaan tugas dan wewenang DPR dalam pembentukan undang-undang. Proses

legislasi berhubungan dengan program legislasi nasional (selanjutnya disingkat prolegnas). Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, prolegnas adalah instrument perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan tersistematis.

Menurut Moh. Mahfud MD (2007: 59), prolegnas dapat disebut sebagai penjabaran politik hukum untuk mencapai tujuan negara dalam periode tertentu. Selanjutnya Moh. Mahfud MD (2007: 61) mengemukakan, bahwa prolegnas mempunyai dua fungsi yakni sebagai potret hukum dalam arti rencana hukum yang akan dibuat untuk mencapai tujuan negara dalam periode tertentu, sekaligus sebagai mekanisme formal-prosedural yang menentukan sah dan tidaknya prosedur pembuatan hukum.

2) Tahapan Proses Legislasi

Dalam proses pembentukan undang-undang yang dikenal dengan proses legislasi, didahului dengan perencanaan yang dimasukkan dalam prolegnas. Proses atau tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk undang-undang. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang

terdiri dari perencanaan, persiapan, pembahasan, persetujuan, pengesahan, dan pengundangan.

a) Tahap Perencanaan

Tahapan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, dilaksanakan berdasarkan prolegnas. Prolegnas merupakan instrument perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis (Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan). Penyusunan prolegnas dikordinasikan oleh badan legislasi sebagai alat kelengkapan DPR yang menangani legislasi (badan legislasi) dan menteri yang tugas dan tanggungjawabnya meliputi peraturan perundang-undangan (menkumham) (<http://derrypatra.wordpress.com/2010/11/06/proses-dan-tahappembentukan-undang-undang/>).

Bedasarkan Pasal 17 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Dalam penyusunan prolegnas yang dibuat berdasarkan kesepakatan antara DPR

dan pemerintah, penyusunan daftar rancangan undang-undang didasarkan pada:

- 1) Perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Perintah undang-undang lainnya;
- 4) Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- 5) Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- 6) Rencana pembangunan jangka menengah;
- 7) Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; serta
- 8) Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Program legislasi nasional sebagai penjabaran politik hukum untuk mencapai tujuan negara dalam periode tertentu (Moh. Mahfud MD, 2010: 61), memuat program pembentukan undang-undang dengan judul Rancangan Undang-Undang (selanjutnya disingkat RUU), materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya merupakan keterangan mengenai konsepsi RUU yang meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, jangkauan dan arah pengaturan. Materi yang diatur yang telah melalui

pengkajian dan penyelarasan dituangkan ke dalam naskah akademik.

b) Tahap Persiapan

Tahapan ini merupakan tahapan penyusunan RUU dan selanjutnya disingkat RUU, yang oleh pihak yang mengajukan. RUU dapat diajukan oleh DPR, presiden, maupun DPD, yang disusun berdasarkan prolegnas. Menurut Pasal 22D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, DPD hanya dapat mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan antara 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 menyusun RUU, pemrakarsa terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang, yang merumuskan antara lain tentang dasar filosofis, sosiologis, yuridis, pokok, dan lingkup materi yang diatur. Penyusunan tersebut dapat dilakukan bersama-sama dengan departemen yang ruang lingkupnya dalam peraturan perundang-undangan dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga lainnya yang memiliki keahlian untuk itu. Setelah selesai

disusun, RUU diserahkan kepada DPR untuk dilakukan pembahasan bersama (<http://derrypatra.wordpress.com/2010/11/06/proses-dan-tahap-pembentukan-undang-undang/>).

c) Tahap Pembahasan

Pembahasan RUU, baik yang berasal dari pemerintah, DPR, maupun DPD dibahas dengan cara yang ditentukan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 129 ayat (1) Peraturan Tata Tertib DPR RI, pembahasan RUU dilakukan berdasarkan tingkatan pembicaraan. Pembicaraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui dua tungkatan pembicaraan, yaitu;

1) Pembicaraan Tingkat I dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat panitia khusus, atau rapat badan anggaran bersama dengan menteri yang mewakili presiden;

2) Pembicaraan Tingkat II, dilakukan dalam rapat paripurna.

Setelah pembicaraan dalam tingkat II selesai, RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan presiden akan dikirimkan kepada presiden untuk dimintakan pengesahan.

d) Tahap Persetujuan

Tahapan persetujuan adalah bagian dari proses tahapan pembentukan undang-undang. Persetujuan terhadap suatu RUU dilakukan antara DPR dengan presiden. Jika RUU tersebut tidak mendapat persetujuan bersama, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu (Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Persetujuan rancangan undang-undang oleh DPR dan presiden dilakukan dalam rangka mewujudkan *checks and balances* antar lembaga negara.

e) Tahap Pengesahan

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan presiden, diserahkan kepada presiden paling lambat 7 hari sejak tanggal persetujuan bersama. Pengesahan RUU yang telah disetujui bersama dilakukan dengan pembubuhan tanda tangan presiden paling lambat 30 hari sejak RUU tersebut disetujui bersama. Setelah presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama dengan DPR, maka undang-undang tersebut diundangkan oleh menteri yang tugasnya meliputi peraturan perundangan, agar ketentuan tersebut dapat berlaku dan mengikat untuk umum. Dalam hal RUU tersebut tidak ditandatangani presiden dalam jangka

waktu 30 hari, maka RUU tersebut menjadi sah dan wajib diundangkan.

f) Tahap Pengundangan

Pengundangan dilakukan oleh menteri yang tugas dan tanggungjawabnya meliputi peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, undang-undang mulai berlaku untuk umum dan memiliki kekuatan mengikat sejak pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang yang bersangkutan. Pengundangan dilakukan dengan memuat undang-undang yang bersangkutan dalam lembaran negara. Dengan demikian, maka setiap orang dianggap telah mengetahui undang-undang tersebut (<http://derrypatra.wordpress.com/2010/11/06/proses-dan-tahap-pembentukan-undang-undang/>). Lembaran negara adalah tempat mengundangkan undang-undang atau Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) serta Peraturan Pemerintah (PP) (Amiroeddin Syarif, 1987: 74).

2. Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang

a. Pengertian Implikasi

Pengertian implikasi memiliki makna yang sama dengan kata “dampak”. Arti kata dampak dapat ditemukan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (selanjutnya disingkat KBBI). Dalam KBBI,

“dampak” adalah pengaruh kuat yang mendatangkan akibat (baik negatif maupun positif) (2008: 290). Berkaitan dengan implikasi atau dampak yang ditimbulkan akibat dinyatakan suatu ketentuan hukum bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang, merupakan suatu dampak yang berpengaruh kuat mendatangkan akibat negatif. Akibat negatif ini dapat dilihat dari kemanfaatan penggunaan dana APBN yang dialokasikan untuk pembuatan suatu undang-undang.

Kemanfaatan penggunaan dana APBN yang dialokasikan untuk pembuatan suatu undang-undang akan terasa jika undang-undang yang diproduksi benar-benar terlaksana dengan baik. Terlaksananya dengan baik suatu undang-undang diantaranya sangat bergantung pada kesesuaian substansi undang-undang yang diproduksi dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi Negara. Terjadinya pertentangan akibat konflik norma suatu undang-undang dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, akan mengakibatkan dinyatakan suatu undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang.

b. Mahkamah Konstitusi (MK)

1) Pengertian Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi merupakan sebuah lembaga yang berfungsi sebagai pengawal jalannya konstitusi negara. Konstitusi negara merupakan dasar/ fondasi berdirinya sebuah negara. Mahkamah Konstitusi adalah salah satu lembaga negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman. Menurut Moh. Mahfud MD (2009: 273), Mahkamah Konstitusi adalah lembaga kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung yang khusus menangani peradilan ketatanegaraan atau peradilan politik. Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan uji materi (*judicial review*), lahir diawali dengan diadopsinya ide Mahkamah Konstitusi (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh MPR pada tahun 2001, sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan ketiga yang disahkan pada 9 November 2001.

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20. Setelah disahkannya perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur tentang Mahkamah Konstitusi, DPR dan pemerintah kemudian membuat RUU mengenai Mahkamah Konstitusi. Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan pemerintah menyetujui secara bersama Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003

tentang Mahkamah Konstitusi yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

2) Kedudukan dan Susunan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga tinggi negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan (<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/>). Mahkamah Konstitusi berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia. Sesuai dengan Pasal 4 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi mempunyai 9 (sembilan) orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden (Kepres).

Susunan Mahkamah Konstitusi terdiri atas seorang ketua merangkap anggota, seorang wakil ketua merangkap anggota, dan 7 orang anggota hakim konstitusi. Ketua dan wakil ketua dipilih dari dan oleh hakim konstitusi untuk masa jabatan selama 3 tahun. Hakim konstitusi merupakan pejabat negara sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi,

Mahkamah Konstitusi dibantu oleh sebuah Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan.

3) Kekuasaan Mahkamah Konstitusi

Sebagai salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, Mahkamah Konstitusi mempunyai empat kewenangan dan satu kewajiban, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a) Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c) Memutus pembubaran partai politik; dan
- d) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa presiden dan/ atau wakil presiden diduga melakukan pelanggaran menurut Undang-Undang Dasar. Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12

Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan baru yaitu memeriksa dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah (Moh. Mahfud MD, 2009: 262).

Pengalihan wewenang peradilan sengketa pemilihan umum kepala daerah merupakan konsekuensi dari ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, yang menempatkan pemilihan kepala daerah ke dalam rezim pemilihan umum (Moh. Mahfud MD, 2009: 273). Untuk kepentingan pelaksanaan wewenang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi berwenang memanggil pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan. Sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk melakukan uji materi (*judicial review*), Mahkamah Konstitusi memegang tanggungjawab besar dalam hal mengawal jalannya konstitusi.

4) Hakim Konstitusi

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi mengawal jalannya konstitusi, memiliki 9 orang hakim. Hakim konstitusi harus memenuhi syarat, yaitu memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, sebagaimana diatur

dalam Pasal 15 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Hakim konstitusi dilarang merangkap menjadi pejabat negara lainnya, anggota partai politik, pengusaha, advokat, atau pegawai negeri.

Dalam hal pemilihan/ pengangkatan hakim konstitusi, hakim konstitusi diajukan masing-masing 3 orang oleh Mahkamah Agung, 3 orang oleh DPR, dan 3 orang oleh presiden untuk selanjutnya ditetapkan sebagai hakim konstitusi melalui Keputusan Presiden (Kepres). Keputusan Presiden (Kepres) berkaitan dengan penetapan hakim konstitusi, ditetapkan dalam jangka waktu paling lambat 7 hari sejak pengajuan calon hakim konstitusi diterima oleh presiden. Sebelum memangku jabatannya, hakim konstitusi mengucapkan sumpah atau janji menurut agamanya.

Pengucapan sumpah atau janji hakim konstitusi dilakukan di hadapan presiden. Adapun bunyi sumpah atau janji hakim konstitusi menurut Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yaitu:

Sumpah hakim konstitusi:

“Demi Allah saya bersumpah bahwa saya akan memenuhi kewajiban hakim konstitusi dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang tegus Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta berbakti kepada nusa dan bangsa”.

Janji hakim konstitusi:

“Saya berjanji bahwa saya dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban hakim konstitusi dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang tegus Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta berbakti kepada nusa dan bangsa”.

Selain sumpah atau janji hakim konstitusi, terdapat sumpah atau janji ketua dan wakil ketua Mahkamah Konstitusi. Sebelum memangku jabatannya sebagai ketua/ wakil ketua Mahkamah Konstitusi, ketua/ wakil ketua Mahkamah Konstitusi mengucapkan sumpah atau janji dihadapan Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan Pasal 21 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, bunyi sumpah atau janji ketua/ wakil ketua Mahkamah Konstitusi, yaitu:

Sumpah ketua/ wakil ketua Mahkamah Konstitusi:

“Demi Allah saya bersumpah bahwa saya akan memenuhi kewajiban ketua/ wakil ketua Mahkamah Konstitusi dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang tegus Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta berbakti kepada nusa dan bangsa”.

Janji ketua/ wakil ketua Mahkamah Konstitusi:

“Saya berjanji bahwa saya dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban ketua/ wakil ketua Mahkamah Konstitusi dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang tegus Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menjalankan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta berbakti kepada nusa dan bangsa”.

Berdasarkan Pasal 22 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, masa jabatan hakim konstitusi selama 5 tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 kali masa jabatan berikutnya.

5) Jenis-Jenis Amar Putusan Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan Pasal 36 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, amar putusan Mahkamah Konstitusi berbunyi:

a) “Menyatakan permohonan pemohon tidak dapat diterima”, dalam hal permohonan pemohon tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;

b) “Mengabulkan permohonan pemohon”;

“menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/ atau bagian dari undang-undang dimaksud bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;

“menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/ atau bagian dari undang-undang dimaksud tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”, dalam hal permohonan beralasan sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (2), ayat (3) dan Pasal 57

ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;

c) “Mengabulkan permohonan pemohon”;

“menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;

“menyatakan ketentuan undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”, dalam hal permohonan beralasan sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (4) dan Pasal 57 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

d) “Menyatakan permohonan pemohon ditolak”, dalam hal undang-undang yang dimohonkan pengujian tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

c. Pengertian, Kedudukan dan Isi Konstitusi

Menurut Dahlan Thaib, dkk (2001: 1), secara etimologis antara kata “konstitusi”, “konstitusional”, dan “konstitusionalisme” pada intinya memiliki makna yang sama. Konstitusi adalah segala ketentuan

dan aturan mengenai ketatanegaraan (Undang-Undang Dasar, dsb), atau Undang-Undang Dasar suatu negara. Segala tindakan atau perilaku yang dilakukan oleh seseorang maupun penguasa berupa kebijakan yang tidak didasarkan pada konstitusi, maka tindakan tersebut merupakan tindakan yang tidak konstitusional. Dalam KBBI seperti yang dikutip oleh Dahlan Thaib, dkk (2001: 1), konstitusionalisme merupakan paham mengenai pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi.

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti membentuk. Penggunaan istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara (Wirjono Projoedikoro, 1989: 10). Undang-Undang Dasar merupakan terjemahan dari istilah yang dalam bahasa Belandanya "*gronwet*". Dalam bahasa Indonesia, "*wet*" berarti undang-undang sedangkan "*ground*" berarti tanah/ dasar (Dahlan Thaib., dkk, 2001: 8). E.C.S. Wade seperti yang dikutip oleh Dahlan Thaib, dkk (2001: 10), mengemukakan bahwa Undang-Undang Dasar adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokoknya cara kerja badan-badan tersebut.

Di negara-negara yang menggunakan Bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, digunakan istilah "*constitution*" yang dalam Bahasa Indonesia disebut konstitusi. Mencermati dikotomi antara istilah

“*constitution*” dan “*gronwet*”, L.J. Van Apeldoorn seperti yang dikutip oleh Dahlan Thaib, dkk (2001: 9) telah membedakan secara jelas di antara keduanya yaitu “*gronwet*” (Undang-Undang Dasar) merupakan bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan “*constitutional*” (konstitusi) memuat peraturan baik tertulis maupun tidak tertulis. Sri Soemantri dalam disertasinya seperti yang dikutip oleh Dahlan Thaib, dkk (2001: 9), mengartikan konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar. Penyamaan arti kedua istilah ini sesuai dengan praktek ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk di Indonesia (Dahlan Thaib., dkk, 2001: 9).

James Bryce seperti yang dikutip oleh Dahlan Thaib, dkk (2001: 13), berpendapat bahwa konstitusi merupakan kerangka negara yang diorganisir dengan dan melalui hukum, dalam hal mana hukum menetapkan:

- 1) Pengaturan mengenai pendirian lembaga-lembaga yang permanen;
- 2) Fungsi dan alat-alat kelengkapan; dan
- 3) Hak-hak tertentu yang telah ditetapkan.

C.F. Strong mengemukakan bahwa konstitusi merupakan kumpulan asas-asas yang menyelenggarakan:

- 1) Kekuasaan pemerintah (dalam arti luas);
- 2) Hak-hak dari yang diperintah;
- 3) Hubungan antara pemerintah dan yang diperintah (menyangkut di dalamnya masalah hak-hak asasi manusia).

K.C. Wheare mengartikan konstitusi sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan berupa kumpulan peraturan-peraturan yang membentuk, mengatur dan memerintah dalam pemerintahan suatu negara (Dahlan Thaib., dkk, 2001: 14).

Menurut A.A.H. Struycken seperti yang dikutip oleh Dahlan Thaib, dkk (2001: 16) melalui disertasi Sri Soemantri, undang-undang dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal yang berisi:

- 1) Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
- 2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
- 3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; serta
- 4) Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.

K.C. Wheare mengemukakan tentang apa yang seharusnya menjadi isi dari suatu konstitusi, yaitu *the very minimum, and that minimum to be rule of law* (Dahlan Thaib., dkk, 2001: 17). Mr. J.G. Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib, dkk (2001: 18) melalui Sri Soemantri dalam disertasinya, menggambarkan bahwa pada umumnya suatu konstitusi berisi tiga hal pokok, yaitu:

- 1) Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negaranya;

- 2) Ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; serta
- 3) Adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.

Sri Soemantri dalam disertasinya seperti yang dikutip oleh Dahlan Thaib, dkk (2001: 19), berpendapat bahwa setiap Undang-Undang Dasar memuat ketentuan-ketentuan mengenai:

- 1) Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif; pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian; prosedur menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan pemerintah dan sebagainya;
- 2) Hak-hak asasi manusia;
- 3) Prosedur mengubah undang-undang dasar;
- 4) Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari Undang-Undang Dasar.

Dalam sejarahnya, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Mariam Budiardjo mengemukakan bahwa konstitusi mempunyai fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi yang harus ditaati, bukan hanya oleh rakyat tetapi oleh pemerintah serta penguasa sekalipun (Dahlan Thaib., dkk, 2001: 22). Konstitusi pada umumnya merujuk pada

penjaminan hak warga masyarakat pada wilayah suatu negara (Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani, 2012: 34).

Zulkarnaen dan Beni Ahmad Saebani (2012: 34) mengemukakan bahwa⁷

Konstitusi adalah seperangkat aturan dan ketentuan yang menggambarkan sistem ketatanegaraan suatu negara. Konstitusi merupakan undang-undang dasar, yaitu dokumen resmi yang memuat aturan-aturan yang bersifat pokok. Kedudukan konstitusi merupakan hukum tertinggi dalam negara. Adapun fungsinya menurut Deddy Ismatullah adalah penentu dan pembatas kekuasaan, serta sebagai pengatur hubungan antara rakyat dengan negara.

Menurut Koerniatmanto Soetoprawiro seperti yang dikutip oleh Dahlan Thaib., dkk (2001: 27), setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan, yaitu untuk memberikan membatasi dan pengawasan terhadap kekuasaan politik, dan untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batas-batas kekuasaan mereka. Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat (Dahlan Thaib., dkk, 2001: 27).

Secara esensial, konstitusi merupakan kerangka dasar negara yang menggambarkan sistem ketatanegaraan suatu negara. Konstitusi memuat ketentuan-ketentuan pokok dalam bernegara, seperti pendirian dan pembagian tugas lembaga negara, pembatasan kekuasaan pemerintah, dan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia, serta

mekanisme perubahan Undang-Undang Dasar. Konstitusi berisi cita-cita serta harapan suatu bangsa dalam bernegara.

d. Pengujian Undang-Undang (*Judicial Review*)

Judicial Review pertama kali muncul dalam praktik hukum di Amerika Serikat yang secara eksplisit tidak diatur dalam konstitusi negara tersebut. Lahirnya *judicial review* ke dalam tatanan hukum Amerika Serikat melalui putusan Mahkamah Agung (*supreme court*) Amerika Serikat, dalam perkara “Marbury vs Madison” pada tahun 1803, yang saat itu Jhon Marshall sebagai ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat (Zainal Arifin Hoesein, 2009: 6). Istilah yang berkaitan dengan *judicial review* dalam hukum positif Indonesia seperti Undang-Undang Republik Inonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, berhubungan dengan istilah “wewenang menguji”.

Menurut Zainal Arifin Hoesein (2009: 5), pada umumnya istilah wewenang menguji (*toetsingsrecht*) dipersandingkan dengan istilah *judicial review*, meskipun keduanya secara terminologi memiliki pengertian yang berbeda. Menurut Jimly Asshiddiqie seperti yang dikutip oleh Zainal Arifin Hoesein (2009: 5):

Toetsingsrecht yang memiliki arti “hak” atau “kewenangan untuk menguji” atau “hak uji” tergantung kepada system hukum di tiap-tiap negara, dan termasuk untuk menentukan kepada lembaga kekuasaan negara mana kewenangan dimaksud akan diberikan. Jika hak atau kewenangan menguji tersebut diberikan kepada lembaga kekuasaan kehakiman atau hakim, maka hal tersebut disebut *judicial review*. Tetapi, jika kewenangan tersebut diberikan kepada lembaga legislatif, maka istilahnya menjadi *legislative*

review dan demikian pula jika kewenangan tersebut diberikan kepada lembaga eksekutif, maka istilahnya juga menjadi *executive review*.

Menurut Jerre S. Williams seperti yang dikutip oleh Zainal Arifin Hoesein melalui Jimly Asshiddiqie (2009: 5), pengertian *judicial review* merupakan pengujian peraturan perundang-undangan yang kewenangannya hanya terbatas pada lembaga kekuasaan kehakiman, dan tidak mencakup di dalamnya pengujian oleh lembaga legislatif dan eksekutif. Moh. Mahfud MD (2010: 37) mengemukakan bahwa *judicial review* adalah pengujian oleh lembaga yudikatif tentang konsistensi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. *Judicial review* merupakan pengujian terhadap kebenaran bentuk norma hukum melalui mekanisme peradilan yang dilakukan oleh lembaga peradilan (pengujian oleh lembaga yudisial atau pengadilan) (Jimly Asshiddiqie, 2010: 1).

Judicial review adalah upaya pengujian oleh lembaga peradilan terhadap produk hukum yang dikeluarkan badan legislatif, eksekutif, ataupun yudikatif (Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, 2006: 329). *Judicial review* amat bergantung dari sistem hukum yang berlaku di masing-masing negara. Menurut Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (2006: 329):

Di Amerika, penerapan *judicial review* terhadap konstitusi dilakukan oleh pengadilan (Mahkamah Agung) mencakup seluruh peraturan perundang-undangan baik yang dibuat oleh legislatif ataupun eksekutif, termasuk penetapan administratif yang

dikeluarkan badan-badan pemerintah. Sedangkan di Jerman, *judicial review* mencakup pula pengujian kembali kesesuaian dengan konstitusi putusan Mahkamah Agung oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan di Indonesia, *judicial review* seringkali hanya dimaknai hak uji materil terhadap peraturan perundang-undangan.

Dalam praktiknya, di Indonesia *judicial review* (pengujian) undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Sedangkan, pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Agung. Dalam perkembangannya, terdapat tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut *norm control mechanism*. Ketigaanya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum, yaitu keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan, keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif, dan keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman yang biasa disebut vonis (Jimly Asshiddiqie, 2010: 1).

Secara teori, lembaga peradilan baik Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung yang melakukan *judicial review* hanya bertindak sebagai *negative legislator*. Artinya, lembaga peradilan hanya bisa menyatakan isi norma atau keseluruhan norma dalam peraturan perundang-undangan itu tidak memiliki kekuatan hukum mengikat bila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan

yang lebih tinggi. Mereka tidak boleh menambah norma baru ke dalam peraturan perundang-undangan yang di *judicial review*.

Permohonan *judicial review* memiliki syarat yang ketat. Dalam *judicial review*, sebuah peraturan perundang-undangan hanya bisa dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat bila memang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Kewenangan *judicial review* diberikan kepada lembaga yudikatif sebagai kontrol bagi kekuasaan legislatif dan eksekutif yang berfungsi membuat undang-undang.

Moh. Mahfud MD (2009: 64) mengemukakan bahwa:

Meski fungsi pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sebenarnya sama-sama merupakan *judicial review*, tapi secara teknis pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi bisa juga disebut *constitutional review*, sedangkan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undang yang lebih tinggi oleh Mahkamah Agung bisa disebut *judicial review*; tetapi keduanya secara umum disebut *judicial review* dalam arti pengujian yang dilakukan oleh lembaga yudisial.

Judicial review bukan hanya menguji konsistensi materi tetapi juga menguji kebenaran prosedur dalam kaitannya dengan prolegnas/ program legislasi daerah (prolegda) maupun dengan prasyarat korum dan sebagainya (Moh. Mahfud MD, 2007: 62). Mekanisme pengujian hukum pada umumnya diterima sebagai cara negara hukum modern mengendalikan dan mengimbangi (*check and balance*) kecenderungan kekuasaan yang ada digenggam para pejabat pemerintah untuk menjadi sewenang-wenang (Jimly Asshiddiqie, 2010: 2).

Dikabulkanya permohonan uji materi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui putusan Mahkamah Konstitusi, merupakan suatu dampak yang ditimbulkan akibat terjadinya pertentangan norma suatu undang-undang dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Mahfud MD, dalam <http://nasional.inilah.com/read/detail/1942891/inilah-tiga-penyebabutama-uu-dibatalkan>). Menurut Von Savigny seperti yang dikutip oleh Al. Wisnubroto (2010: 58), bahwa untuk dapat merumuskan suatu hukum yang sesuai dengan jiwa bangsa, perlu diselidiki dahulu apakah sebenarnya semangat jiwa bangsa dan manakah keyakinan-keyakinan bangsa yang dapat menjadi dasar suatu tatanan hukum yang memadai. Dengan demikian maka hukum akan selalu sesuai dengan rasa keadilan dan keberpihakan kepada rakyat seiring dengan tuntutan perkembangan masyarakat.

Dalam proses perumusan substansi undang-undang, DPR sebagai lembaga legislatif pembentuk undang-undang haruslah memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan seperti yang terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Keseriusan DPR sebagai lembaga yang oleh konstitusi diberikan kewenangan membentuk undang-undang sebagai penentu arah kebijakan ketatanegaraan Republik Indonesia, haruslah menjalankan tugasnya dengan baik. DPR sebagai lembaga pembentuk

undang-undang yang tidak menjalankan kewajibannya sesuai amanat undang-undang, maka akan mengakibatkan produk hukum yang dihasilkan akan bertentangan dengan konstitusi.

B. Landasan Teori

Dalam penelitian ini penulis menggunakan 3 landasan teori, yaitu teori pembagian kekuasaan, teori pembentukan perundang-undangan, dan teori pertanggungjawaban.

1. Teori Pembagian Kekuasaan

Teori pembagian kekuasaan tidak terlepas dari konsep *trias politica*. Konsep *trias politica* Montesquieu yang banyak mendapat pengaruh dari pemikiran Jhon Locke mengatakan bahwa kekuasaan negara dipisahkan menjadi tiga, yaitu kekuasaan legislatif (kekuasaan perundang-undangan); kekuasaan eksekutif (kekuasaan melaksanakan pemerintahan); dan kekuasaan yudikatif (kekuasaan kehakiman) (Soehino, 2000: 117). Jimly Asshiddiqie mengandaikan bahwa doktrin *trias politica* mengenai tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis organ Negara (Jimly Asshiddiqie, 2010: 29). *Trias politica* adalah satu prinsip normatif, bahwa kekuasaan-kekuasaan sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama, untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.

Kekuasaan yang terpusat di satu tangan cenderung menimbulkan kesewenang-wenangan penguasa terhadap rakyat (W. Riawan Tjandra, 2009: 177). Menurut Fadjar seperti yang dikutip oleh Riawan Tjandra

(2009: 179), asas pembagian kekuasaan negara merupakan asas yang esensial bagi suatu negara hukum, karena selain berfungsi untuk membatasi kekuasaan dari penguasa atau alat kelengkapan negara, juga untuk mewujudkan spesialisasi fungsi dalam rangka mencapai efisiensi yang maksimum, sesuai dengan tuntutan zaman yang semakin modern. Dalam ajaran *trias politica* terdapat suasana *checks and balances* yang dalam hubungan antar lembaga negara itu terdapat saling menguji, karena masing-masing lembaga tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan (Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1979: 31).

Ajaran tentang pemisahan/ pembagian kekuasaan negara, merupakan ajaran yang menghendaki agar masing-masing lembaga negara berdiri sendiri dengan peranan dan kekuasaannya sendiri-sendiri, sesuai dengan apa yang telah ditentukan dalam konstitusi. Pada dasarnya satu lembaga negara tidak boleh saling mempengaruhi/ mengintervensi lembaga negara lainnya. Melalui teori ini, penulis mengkhususkan pada analisis kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang.

2. Teori Pembentukan Perundang-Undangan

Menurut Baharudi Lopa seperti yang dikutip oleh Sabian Utsman dalam buku Artidjo Alkostar (2010: 369), pembangunan hukum nasional adalah membangun tata hukum Indonesia yang bersumber pada kepribadian bangsa Indonesia sendiri, yang mana bercorak khas sebagai salah satu aspek kebudayaan Indonesia. Ibnu Elmi Pelu berpendapat bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah memenuhi

asas-asas dan norma-norma tertentu (Sabian Utsman, 2010: 369). Ibnu Elmi Pelu mengemukakan bahwa pembahasan undang-undang merupakan penciptaan hukum baru dalam arti umum, yang mana kegiatannya dapat berupa perumusan aturan-aturan umum, yaitu dapat berupa penambahan ataupun perubahan atas aturan-aturan yang sudah berlaku (Sabian Utsman, 2010: 369). Melalui teori ini, penulis melakukan kajian dan analisis terhadap proses pembentukan undang-undang oleh lembaga legislatif sebagai lembaga pembuat undang-undang.

3. Teori Pertanggungjawaban

Terdapat dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban, yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, ketrampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan (<http://sonny-tobelo.blogspot.com/2010/12/teori-pertanggungjawaban.html>).

Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah

responsibility menunjuk pada pertanggungjawaban politik (H.R. Ridwan, 2006: 335). Dalam penelitian ini, selain merujuk pada pertanggungjawaban politik, yaitu pertanggungjawaban yang berhubungan dengan hukum sebagai produk politik (Moh. Mahfud MD, 2010: 37), berupa pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh lembaga legislatif, juga merujuk pada pertanggungjawaban hukum.

Menurut Menurut Hans Kelsen (1971: 95), sebuah konsep yang berhubungan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggungjawaban) hukum. Bahwa seseorang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia bertanggungjawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan. Melalui teori ini, kajian dan analisis dilakukan terhadap pertanggungjawaban hukum lembaga legislatif dalam proses legislasi, terhadap implikasi putusan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi melalui *judicial review*.