

Faktor-Faktor yang Menyebabkan Materi Muatan Undang-Undang Bertentangan Dengan UUD 1945

The Factors That Make the Content of Laws In Contradiction The 1945 Constitution

Daniel Samosir

Kantor Hukum Darmi Marasabessy, S.H., & Rekaan
Jl. Margonda Raya No.18 Beji Kota Depok, Jawa Barat 16423
Email: danielsamosir19@ymail.com

Naskah diterima: 22/06/2015 revisi: 22/07/2015 disetujui: 18/11/2015

Abstrak

Pada masa jabatan pembentuk Undang-Undang periode 2004/2009, banyak Rancangan Undang-Undang yang disahkan menjadi undang-undang tidak berpihak pada masyarakat. Sehingga merugikan masyarakat karena tidak sesuai dengan apa yang dicita-citakan masyarakat dalam Peraturan Dasar (UUD 1945) yang menjadi sumber dan dasar pembentukan dari undang-undang tersebut. Oleh karena itu, banyak undang-undang yang diuji materikan (*judicial review*) oleh Mahkamah Konstitusi (MK) atas permohonan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut melalui metode penelitian normatif yang dilakukan penulis, menemukan hasil bahwa suatu materi muatan undang-undang bertentangan dengan UUD 1945. Karena undang-undang yang ditentukan dalam Daftar Prolegnas yang dilakukan oleh DPR dan Presiden belum sepenuhnya menggunakan kriteria yang jelas, tepat dan konsisten. Artinya undang-undang tersebut yang dibentuk oleh DPR Periode 2004–2009 ada yang tidak memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Kata kunci: Hal Undang-Undang, Materi Muatan, Uji Materil Undang-Undang

Abstract

In the term of office of the legislators 2004/2009 period, a lot of the Bills which passed into legislation were not in favour of the people. Because of that, those Bills became prejudice to the society due to the lack of conformation to what the people aspired to in the constitution (UUD 1945) which is the source and basis for the establishment of the legislation. Therefore, many legislation were tested with judicialreview by the constitutional court on the application of the public. Based on this judical review and the usage of normative research by the author, it is found that substances of the legislation are contrary to the constitution (UUD 1945). Because the legislation specified in the list of Prolegnas made by the parlement (DPR) and the President has not fully used clear, precise and consistent criteria. Therefore, the legislation established by parlement 2004/2009 period do not meet the principles of the establishment of the legislation according to the act Number 12 Year 2011 on the establishment of the legislation.

Keywords: *The Legislation, The Substance, Judicial Review of Legislation*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Keberadaan Negara Indonesia sebagai negara hukum sangat dipengaruhi oleh tipe negara hukum *Eropa Kontinental* yang bersandarkan pada *rechtsstaat* namun disamping itu Negara Indonesia juga mengadopsi beberapa unsur yang baik dari tipe negara hukum *Anglo saxon*, Selain terpengaruh dalam hal tipe negara hukum, Negara Indonesia juga terpengaruh dalam hal penganutan sistem hukum. Sistem hukum yang dianut oleh Negara Indonesia mengarah pada sistem hukum *Eropa Kontinental*. Oleh sebab itu, sumber hukum utama yang dirujuk dalam sistem hukum di Indonesia ialah undang-undang (hukum tertulis).¹ Aliran ini yang kemudian lebih dikenal dengan *legisme*, kemajuan aliran *legisme* karena dorongan paham *positivisme* dan ajaran *trias politica Montesquie* serta ajaran kedaulatan rakyat dari *Rousseu*.²

Peraturan perundang-undangan mempunyai suatu hierarki seperti yang dikemukakan oleh *Hans Kelsen* dalam teori jenjang norma hukum (*Stufentheori*)

¹ C.S.T. Kansil & Christine S.T. Kansil, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, (Jakart : Rineka Cipta, 2010),. Sumber hukum utama tipe negara hukum *Eropa Kontinental (rechtsstaat)* adalah undang-undang,oleh sebab itu setiap tindakan Negara harus berdasarkan undang-undang yang dibuat terlebih dahulu. Negara baru dapat bertindak menyelenggarakan kepentingan rakyat apabila ada undang-undang yang mengaturnya, him 20-24.

² H. Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Bandung : PT Alumni 1997), him 249. Pemikiran yang menghendaki agar semua hukum harus dalam bentuk tertulis dan dinukukan dalam suatu kitab undang-undang (kodifikasi), telah ada sejak zaman pemerintahan Romawi.

yang mengatakan norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hirarki (tata susunan).³ Namun seorang murid *Hans Kelsen* yaitu *Hans Nawiasky* mengembangkan teori jenjang norma kedalam kaitannya dengan suatu negara. Undang-undang yang di bawah Undang-Undang Dasar (*Staatgrundgesetz*) disebut oleh *Hans Nawiasky* adalah *Formell Gesetz* atau di sebut juga dengan undang-undang formal, norma-norma yang ada di dalam undang-undang ini sudah merupakan norma hukum yang konkrit dan lebih terperinci, serta langsung dapat berlaku di masyarakat.⁴

Menurut hierarki Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, undang-undang berada dibawah Undang-Undang Dasar. Pengertian undang-undang menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah “peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden”.⁵

Kekuasaan dalam pembentukan undang-undang dipegang oleh DPR. Namun dalam hal ini, tidak menutup kemungkinan Pemerintah dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR.⁶ Rancangan undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Pemerintah akan disusun dalam suatu Program legislasi Nasional (Prolegnas), yang akan dibahas bersama untuk mendapat persetujuan presiden.⁷

Undang-undang yang dibentuk oleh DPR berisikan materi muatan yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁸ Mengenai materi muatan undang-undang yang dibentuk oleh DPR merupakan cerminan dari tujuan dan cita bangsa. Maka dari itu materi muatan yang dimuat dalam undang-undang sudah seharusnya tidak merugikan hak-hak konstitusi masyarakat.

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang menjadi sarana pengaduan yang di sediakan oleh UUD 1945 apabila undang-undang yang dibentuk DPR dan disahkan oleh Presiden bertentangan dengan hak-hak konstitusi masyarakat

³ Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis,Fungsi, dan Materi Muatan*,(Yogyakarta: Kansius 2007), hlm 41. Dalam arti suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).

⁴ *Ibid*, h. 44-45.

⁵ Indonesia(a), Undang-Undang Republik Indonesia tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UUNo. 12, (LN No. 82 Tahun 2011, TLN No.4389), Pasal 7 dan 1.

⁶ Indonesia (b), Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 5 dan Pasal 20.

⁷ *Ibid*, Indonesia (a), Pasal 16 dan Pasal 20.

⁸ *Ibid*, Indonesia (a), Pasal 10.

yang terdapat dalam UUD 1945. Mahkamah Konstitusi disebut sebagai lembaga yudikatif pengawal konstitusi atau disebut juga dengan Negatif Legislator, yang fungsi dan kewenangannya menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan memutus sengketa lembaga negara.⁹

Disinilah peran penting dari MK sebagai lembaga yudikatif pengawal konstitusi untuk mengawasi setiap produk undang-undang yang dikeluarkan oleh DPR bersama Presiden, agar setiap materi muatan dalam undang-undang yang dibentuk oleh DPR dan disahkan oleh Presiden tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Sejak periode 2005 hingga 2009 terdapat 284 (dua ratus delapan puluh empat) judul RUU yang ditetapkan oleh DPR ke dalam prolegnas jangka menengah, melalui keputusan DPR tanggal 1 Februari 2005 yang memuat 284 (dua ratus delapan puluh empat) judul RUU yang telah disusun oleh DPR bersama Presiden. Dari 284 (duaratus delapan puluh empat) judul RUU, DPR periode 2004–2009 hanya dapat menyelesaikan 193 (seratus sembilan puluh tiga) RUU yang disahkan menjadi undang-undang.¹⁰ Dari 193 (seratus sembilan puluh tiga) undang-undang yang telah disahkan tersebut, terdapat 150 (seratus lima puluh) putusan MK atas 73 (tujuh puluh tiga) undang-undang yang diajukan *Judicial Review* oleh masyarakat. Dari jumlah putusan tersebut, 40 (empat puluh) putusan diantaranya dikabulkan MK.¹¹ Pada Tahun 2010 s/d 2012 pengujian undang-undang terjadi peningkatan¹² yang sangat drastis hanya dengan jangka waktu 3 Tahun MK telah mengabulkan sebanyak 68 perkara PUU.¹³

Dapat dilihat dari penjelasan diatas bahwa suatu materi muatan undang-undang tersebut tidak menjadi representasi dari peraturan yang menjadi dasar dan sumber terbentuknya suatu undang-undang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, masih banyak saja materi muatan undang-undang yang dibatalkan oleh MK.

Penulisan ini digunakan untuk menjawab permasalahan mengenai Apa yang menyebabkan suatu materi muatan undang-undang bertentangan dengan UUD 1945? Serta Bagaimana tindak lanjut yang dilakukan DPR terhadap suatu undang-undang yang telah diputus dan dinyatakan bertentangan oleh Mahkamah

⁹ *Ibid.* Indonesia (b), Pasal 24C.

¹⁰ Badan Legislasi DPR RI Kinerja dan Evaluasi 2005-2009 (14 september 2009).

¹¹ *Ibid.*

¹² Mafud MD, MK: 2012 Prosentase Pembatalan UU Meningkat <http://www.djpp.kemenumham.go.id/berita-hukum-dan-perundang-undangan/2366-mk-2012-prosentase-pembatalan-uu-meningkat.html>, diunduh, 16 April 2015.

¹³ Mahkamah Konstitusi Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>, diakses 21, April 2015.

Konstitusi (MK) terhadap UUD 1945? Sedangkan metode penelitian yang digunakan didalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yakni penelitian yang secara doktrinal meneliti dasar aturan dan perundang-undangan mengenai upaya perwujudan materi muatan dalam pembentukan suatu undang-undang oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden, baik secara vertikal maupun secara horizontal, sistematis dan asas dalam suatu pembentukan undang-undang. Data sekunder yang diperoleh melalui bahan-bahan hukum dan dianalisis dengan analisis kualitatif yang menghasilkan suatu data deskriptif-analitis¹⁴

II. PEMBAHASAN

A. Penyebab Suatu Materi Muatan Undang-Undang Bertentangan Dengan UUD 1945

Di Indonesia, menurut UUD 1945, jelas tergambar bahwa dalam pelaksanaan fungsi legislatif, lembaga utamanya adalah DPR (Dewan Perwakilan Rakyat).¹⁵ Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 Perubahan menentukan bahwa: “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang,” artinya kekuasaan legislasi berada di tangan DPR sebagai lembaga negara yang diperuntukan dalam membentuk suatu undang-undang.

Kemudian Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 Perubahan menyatakan bahwa, “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”¹⁶ Artinya bahwa, DPR sebagai lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang dalam hal ini harus mendapatkan persetujuan bersama dengan Presiden, karena Presiden sebagai lembaga eksekutif yang menjalankan undang-undang yang dibentuk oleh DPR. Sehingga rancangan undang-undang dibahas bersama-sama atau dengan serentak dilakukan ke 2 (dua) lembaga tersebut.

Selain memiliki fungsi legislasi DPR juga memiliki fungsi anggaran dan pengawasan, sebagaimana tertuang dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 Perubahan. Keseluruhan fungsi DPR tentu saja berkaitan erat dengan fungsi perwakilan rakyat. Sebagai konsekuensi, untuk melaksanakan fungsi tersebut, DPR diberikan

¹⁴ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: Universita Indonesia, cet ke tiga 1986), hlm 250.

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, cetakan dua, 2011), hlm 259.

¹⁶ Maria Farida Indrati. S, *Op. Cit.*, Maria Farida Indrati S berpendapat bahwa, ketentuan dalam Pasal 20 ayat

² UUD 1945 Perubahan tersebut bermakna, agar di dalam membentuk undang-undang Dewan Perwakilan Rakyat harus melaksanakannya dengan persetujuan, atau dengan berbarengan, serentak, bersama-sama dengan Presiden. Agar undang-undang itu dapat terbentuk, kedua kewenangan tersebut dilaksanakan bersama-sama, oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, hlm. 134.

hak intrepelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.¹⁷ Selain hak secara kelembagaan, anggota DPR memiliki hak yang tidak mungkin dilepaskan dengan fungsi DPR,¹⁸ selain itu hak yang juga diatur dalam pasal lain yaitu mengenai hak mengajukan RUU.¹⁹

Undang-undang adalah hukum tertulis yang dibentuk oleh DPR dengan Presiden. Pembentukan undang-undang merupakan rangkaian proses pembuatan undang-undang yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.²⁰

Undang-undang dari sudut pandang formil adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dan Presiden serta harus mendapat persetujuan bersama. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* dapat ditafsirkan mengatur mengenai pembatasan pembentukan peraturan perundang-undangan, sebab dalam pembentukan undang-undang secara materil harus mengacu pada undang-undang sebagai pengaturan lebih lanjut ketentuan UUD 1945 Perubahan yang meliputi:

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NKRI Tahun 1945;
2. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
3. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
4. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.²¹

Dalam UUD 1945 Perubahan terdapat sekitar 44 (empat puluh empat) ketentuan yang memerlukan pengaturan lebih lanjut yang diperintah oleh UUD 1945 yang cara pengaturannya berbeda-beda. Dalam proses pembentukan undang-undang, hal ini penting untuk diperhatikan dan ini juga menjadi dasar pertimbangan ketika menyusun program legislasi nasional (prolegnas).²² RUU yang diusulkan untuk dimasukkan dalam prolegnas harus mampu menggambarkan materi muatan yang akan diatur, apakah materi itu memang muatan undang-undang atau tidak. Perlu diperhatikan juga apakah pengaturannya harus dalam undang-undang tersendiri untuk materi muatan itu, atau bisa juga tidak dalam undang-undang tersendiri. Di dalam prakteknya, hal ini sering masih tercampur

¹⁷ Indonesia (a), Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan, Pasal 20A ayat (2).

¹⁸ *Ibid*, Indonesia (a), Pasal 20A ayat (3).

¹⁹ *Ibid*, Indonesia (a), Pasal 21.

²⁰ Indonesia (b), Undang-Undang Republik Indonesitentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU No. 12, (LN No. 82 Tahun 2011, TLN No.4389).

²¹ *Ibid*, Pasal 10 ayat 1.

²² *Ibid*.

aduk. Mungkin saja usul dalam bentuk judul RUU diajukan semata-mata didasarkan atas keinginan atau “will”, tidak didasarkan pertimbangan yang komprehensif melalui kajian dengan argumentasi yang dirumuskan dalam latar belakang pemikiran yang disertai analisis sebagaimana layaknya sebuah perencanaan.²³

Untuk merumuskan kajian dan analisis sebagai bahan dasar pertimbangan sebagaimana dimaksud diatas, sesungguhnya tidak perlu diserahkan kepada DPR dan seharusnya DPR tidak masuk terhadap hal-hal yang bersifat perumusan awal. Tugas merumuskan konsepsi awal seharusnya memang diserahkan kepada kelompok pakar atau ahli dan pengambilan keputusan atas setiap konsepsi yang merupakan produk lembaga di DPR diputuskan oleh DPR itu sendiri.²⁴

Secara formil pembentukan peraturan perundang-undangan telah diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

Tahap perencanaan pembentukan undang-undang menurut undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diwujudkan dalam Program legislasi nasional (prolegnas). Prolegnas merupakan wujud perencanaan dari pembentukan undang-undang. Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan program legislasi nasional adalah “instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistimatis”.

Perencanaan merupakan unsur dalam manajemen, langkah awal sebelum melaksanakan sesuatu. Dari perencanaan akan tergambar tujuan yang hendak dicapai dan bagaimana setiap unsur terkait diorganisasikan dan bekerja untuk mencapai tujuan yang dikehendaki. Oleh karena itu, perencanaan mempunyai peranan penting dalam pengelolaan kegiatan atau program. Prolegnas sebagai bagian dari perencanaan pembangunan nasional dari sudut pandang perencanaan hendaknya juga mampu menggambarkan arah pembangunan hukum dalam kurun waktu tertentu, selain itu prolegnas juga menjadi sarana untuk mengatur jalannya pembangunan nasional itu sendiri. Oleh karena itu, prolegnas hendaknya dipahami

²³ Patiniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 194*, (Jakarta, Konpress, 2012), h. 357-360.

²⁴ *Ibid.*

bukan sebagai himpunan daftar judul RUU, tetapi mengandung substansi politik hukum sebagai sarana untuk mewujudkan tujuan pembangunan secara tertib dan teratur.²⁵

Manfaat prolegnas bagi pelaksanaan fungsi legislasi DPR ada 2 (dua) yaitu, pertama, agar DPR terlibat dalam penyusunan hukum yang diperlukan bagi pembangunan hukum di Indonesia, kedua, agar pembangunan hukum dilaksanakan secara terarah, menyeluruh, dan terpadu. Oleh karena itu, penyusunan prolegnas harus sesuai dengan visi dan misi pembangunan hukum nasional, dan yang menjadi cita-cita masyarakat yang dituangkan dalam UUD 1945. Artinya prolegnas tidak dilihat sebagai bentuk daftar keinginan semata, tetapi dilandasi jiwa dan kehendak untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sesuai dengan apa yang menjadi visi, misi pembangunan hukum nasional serta cita-cita bangsa ini.²⁶

Dalam hal ini ada suatu pandangan yang menyatakan bahwa, pembentukan undang-undang dewasa ini, belum memenuhi tujuan pembuatan undang-undang yang memiliki karakteristik berkelanjutan, karena tidak didukung oleh profesionalitas sumber daya manusia yang berperan dalam pembentukan undang-undang. Selain itu, proses pembentukannya juga sangat elitis dan sarat kepentingan, serta diperparah lagi oleh lemahnya koordinasi antar sektor dalam penyusunan materi muatan.²⁷

Tahapan selanjutnya, yaitu persiapan dan pengajuan RUU, ini dua (2) hal yang berbeda dari segi bahasa, tetapi merupakan suatu rangkaian kegiatan dalam menghasilkan RUU yang disebut sebagai produk awal legislasi. Sebagaimana diketahui fungsi legislasi menyangkut kegiatan, prakarsa pembentukan undang-undang, pembahasan RUU, pengesahan RUU, dan ratifikasi.²⁸ Proses penyiapan RUU tidak terlepas dari diskusi dan penyerapan aspirasi masyarakat, karena pada dasarnya pembentukan undang-undang merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga negara untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat terhadap pengaturan dalam hal bertindak laku dalam suatu negara. Apabila penyusunan RUU tersebut dilakukan melalui penyerapan aspirasi masyarakat dari bawah, maka undang-undang yang dibentuk tersebut akan berlaku sesuai dengan kehendak masyarakat dan masa berlakunypun akan lebih lama.²⁹

²⁵ *Ibid.*, h. 361.

²⁶ *Ibid.*, h. 363.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*, h. 387.

²⁹ *Ibid.*, h. 394.

Teknik penyusunan undang-undang merupakan salah satu dari rangkaian proses pembentukan undang-undang, oleh karena itu dasar penyusunan RUU harus disertai Naskah Akademik.³⁰ Naskah Akademik adalah “naskah yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah mengenai konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup, jangkauan, objek, atau arah pengaturan RUU”.³¹ Naskah Akademik memuat sekurang-kurangnya:

1. Dasar filosofis
2. Dasar sosiologis
3. Dasar yuridis
4. Pokok dan lingkup materi yang akan diatur.

Dengan memahami substansi Naskah Akademik, dapat diketahui fondasi ilmiah suatu RUU. Melalui naskah akademik, dapat diketahui bahwa RUU tidak disusun karena kebutuhan sesaat, mendadak atau pemikiran yang tidak mendalam, karena bagaimanapun jika sudah menjadi undang-undang akan menyangkut rakyat banyak dan mengikat umum yang nantinya akan mempunyai akibat hukum. Oleh karena itu, yang tertuang dalam Naskah Akademik harus diperhatikan dalam proses pembahasan.

Pembahasan RUU merupakan rangkaian kegiatan lanjutan dan dapat dikategorikan agenda utama dari proses pembentukan undang-undang. Setiap RUU yang berasal dari DPR, Presiden, ataupun DPD dibahas DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama terhadap RUU yang akan dijadikan suatu undang-undang. RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang. Pengundangan undang-undang adalah penempatan Peraturan Perundang-undangan dalam Lembaran Negara RI, Tambahan Lembaran Negara RI, Berita Negara RI, Tambahan Berita Negara RI, Lembaran Daerah, atau Berita Daerah.³²

Pada masa bakti periode 2004–2009, DPR telah menetapkan Prolegnas jangka menengah 2005–2009,³³ melalui keputusan DPR tanggal 1 Pebruari 2005 yang

³⁰ *Ibid*, Indonesia (b), Pasal 19 ayat (3) dan 44 ayat (2), mengatakan bahwa, dalam lampiran yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyusunan RUU harus disertai dengan Naskah Akademik.

³¹ Indonesia (c), Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang *Tata Cara Memerisapkan Rancangan undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Perancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden*, Pasal 1 ayat (7).

³² Patiniari Siahaan, *Op. Cit.*, h. 424-425.

³³ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yang merupakan Prolegnas yang pertama dalam sejarah perundang-undangan di Indonesia.

memuat 284 (dua ratus delapan puluh empat) judul RUU.³⁴ Meskipun Prolegnas tersebut telah disusun oleh DPR bersama Pemerintah berdasarkan metode dan parameter tertentu secara terkoordinasi, terarah, dan terpadu, namun ternyata Penyusunan Prolegnas tersebut masih memiliki beberapa kelemahan, karena tidak mempertimbangkan kapasitas DPR, baik dari segi waktu dan daya dukung.

Prolegnas 2005–2009 menetapkan sebanyak 284 (dua ratus delapan puluh empat) RUU dengan perincian 150 (seratus lima puluh) RUU yang tidak diajukan dalam prolegnas, 130 (seratus tiga puluh) RUU yang masuk Prolegnas tahunan, dan 27 (dua puluh tujuh) RUU non Prolegnas.³⁵ Dari data tersebut, apabila di perhatikan Daftar RUU yang ditetapkan oleh prolegnas ada beberapa judul yang sama yaitu:

1. Judul RUU Nomor 110 (RUU tentang Administrasi/Ketatalaksanaan Administrasi Pemerintahan) sama dengan judul RUU Nomor 177 (RUU tentang Administrasi Pemerintahan).
2. Judul RUU Nomor 30 (RUU tentang Badan Hukum Pendidikan) sama dengan judul RUU Nomor 195 (RUU tentang Badan Hukum Pendidikan).
3. Judul RUU Nomor 13 (RUU tentang Perkreditan Perbankan) sama dengan judul RUU Nomor 127 (RUU tentang Perkreditan Perbankan).
4. Judul RUU Nomor 180 (RUU tentang Pengesahan Internasional *Covenant On Civil Political Rights* (ICCPR)) sama dengan judul RUU Nomor 206 (RUU tentang Pengesahan *Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR)).³⁶

Artinya, berdasarkan data inventarisasi badan legislasi dari 284 (dua ratus delapan puluh empat) judul RUU yang masuk dalam prolegnas 2005–2009 terdapat 4 (empat) judul RUU yang sama dan diperkirakan terdapat 65 (enam puluh lima) judul RUU yang memiliki kemiripan substansi yang dapat disatukan dalam judul RUU. Padahal, apabila substansi judul-judul tersebut disatukan maka tidak banyak substansi yang sama dengan pengaturan yang sama pula. Dengan demikian, seharusnya jumlah judul RUU yang masuk dalam prolegnas menjadi 246 (dua ratus empat puluh enam) bukan 284 (dua ratus delapan puluh empat) judul RUU.³⁷ Ini merupakan suatu permasalahan yang tidak dapat dipandang sebelah mata, melainkan masalah yang harus secara serius ditangani karena apabila terjadi suatu kemiripan atau kesamaan antara judul maupun substansi

³⁴ Badan Legislasi DPR RI. *Kinerja & Evaluasi 2005-2009*, (14 September 2009), h. 18-20.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*, h. 509.

judul RUU akan menjadi suatu permasalahan yang nantinya setelah RUU tersebut diundangkan, dan RUU yang telah diundangkan tersebut tidak menjadi suatu representasi dari amant UUD 1945.

Hal-hal yang menyebabkan materi muatan undang-undang bertentangan dengan UUD 1945, bahwa penentuan RUU dalam Daftar Prioritas Prolegnas belum sepenuhnya menggunakan kriteria yang jelas dan tepat sehingga tidak mencerminkan suatu pengaturan lebih lanjut dari UUD 1945.³⁸ Ini mengakibatkan banyaknya substansi materi muatan yang sama dan bertentangan dengan UUD 1945.³⁹

Proses penyusunan RUU tidak terlepas dari Naskah akademik seperti yang telah diatur dalam Pasal 19 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undang yaitu:

“Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyesuaian dituangkan dalam Naskah Akademik”.

Artinya, bahwa setiap RUU harus mempunyai naskah akademik. Penulis dalam hal ini menggunakan argumentasi *a contrario* untuk menafsirkan pasal tersebut yaitu, apabila tidak adanya suatu Naskah Akademik dalam RUU maka RUU tersebut cacat, karena keilmihan suatu RUU tersebut masih di ragukan.

Pada periode 2004–2009 penentuan daftar judul RUU sebanyak 284 (dua ratus delapan puluh empat) yang masuk dalam prolegnas tidak disertai Naskah Akademik, sehingga terjadi beberapa judul RUU memiliki kesamaan dan materi muatan atau setidaknya kedekatan substansi materi yang akan diatur. Hal ini demikian tampak dari beberapa judul yang mempunyai lingkup materi hampir tidak berbeda dan kebutuhan hukum yang ada tidak dijadikan dasar sebagai kriteria di dalam pengusulan Suatu RUU.⁴⁰

Suatu norma dianggap sah sebagai norma hukum (*legal norm*) yang mengikat untuk umum apabila norma hukum itu berlaku karena diberlakukan atau karena dianggap berlaku oleh para subjek hukum yang diikatnya. Norma-norma hukum dimaksud dapat dianggap berlaku karena pertimbangan yang bersifat filosofis, pertimbangan yuridis, pertimbangan sosiologis dan pertimbangan politis.⁴¹

³⁸ Indonesia (b), *Op. Cit.*, Pasal 10 ayat (1).

³⁹ Putusan Sidang , Putusan 21-22 PUU V 2007.

⁴⁰ PatiniariSiahaan, *Op. Cit.*, h. 510.

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.* h. 166.

Norma-norma yang dimasukkan dalam RUU Periode 2004–2009 tidak melalui pertimbangan-pertimbangan yang seperti dijelaskan diatas, padahal keberlakuan suatu norma tidak dapat terlepas dari keberlakuan filosofis, yuridis, sosiologis, dan politis. Karena pertimbangan-pertimbangan inilah yang nantinya menjadi parameter yang digunakan untuk menilai RUU yang layak dimasukkan sebagai RUU prolegnas.

Apabila setiap norma-norma yang dimasukkan dalam RUU ini melalui pertimbangan filosofis, yuridis, sosiologis, dan politis akan membawa suatu RUU tersebut menjadi suatu undang-undang yang mencerminkan cita-cita dan keinginan masyarakat terhadap suatu hal yang harus diatur oleh undang-undang dalam negara ini, sehingga tidak berakhir dimeja Mahkamah Konstitusi untuk di *judicial review*.

Dari 193 (seratus sembilan puluh tiga) undang-undang yang telah disahkan Periode 2004–2009 terdapat 150 (seratus lima puluh) putusan MK atas 73 (tujuh puluh tiga) undang-undang yang diajukan *judicial review* oleh masyarakat. Dari jumlah putusan tersebut, 40 (empat puluh) putusan diantaranya dikabulkan MK.⁴²

Menurut analisa penulis bahwa dari jumlah putusan tersebut, 40 (empat puluh) putusan yang dikabulkan oleh MK terhadap undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 dari periode 2004-2009 tersebut tidak melalui pertimbangan filosofis, yuridis, sosiologis, dan politis, sehingga mengakibatkan kerugian bagi masyarakat atas diundangkannya undang-undang tersebut, oleh karena itu, masyarakat mengajukan *judicial review*.

Kemudian ditinjau dari asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan;
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
3. Kesesuaian antar jenis, hierarki, dan materi muatan;
4. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
5. Kejelasan rumusan; dan
6. Keterbukaan.

⁴² Badan Legislasi DPR RI. *Kinerja dan Evaluasi 2005-2009* (14 september 2009), h. 20.

Berdasarkan asas di atas, penulis menganalisis bahwa 40 (empat puluh) putusan undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi pada periode 2004–2009 dalam proses pembentukannya tidak sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik seperti yang tercantum dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, terutama pada kesesuaian antar jenis, hierarki, dan materi muatan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, dan kejelasan rumusan. Penulis berpendapat demikian, karena didasari oleh kenyataan bahwa terdapat 150 (seratus lima puluh) permohonan atas 73 (tujuh puluh tiga) undang-undang dari 193 (seratus sembilan puluh tiga) RUU yang telah disahkan menjadi undang-undang untuk di *judicial review* ke MK,⁴³ dan 4 (empat) judul RUU yang sama, maka dari itu penulis mempunyai hasil analisis seperti uraian sebelumnya.

Apabila DPR dalam hal membentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang peraturan perundang-undangan, maka tidak akan terjadi permohonan *judicial review* terhadap RUU yang telah disahkan. Dari 150 (seratus lima puluh) permohonan, 40 (empat puluh) diantaranya telah dikabulkan oleh MK terhadap permohonan perihal undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Permohonan *judicial review* atas undang-undang ini terjadi karena masyarakat merasa dirugikan atas diundangkannya undang-undang tersebut. Sehingga undang-undang tersebut dianggap menimbulkan kerugian terhadap masyarakat dan tidak sesuai dengan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Hal-hal yang berikutnya yang menyebabkan materi muatan undang-undang bertentangan dengan UUD 1945 yaitu mengenai penentuan materi muatan yang tidak sesuai dengan pedoman yang ada, seperti yang telah diajukan oleh A. Hamid S. Attamimi. Dalam hal menemukan suatu materi muatan undang-undang menurut A. Hamid S. Attamimi digunakan 3 (tiga) pedoman yaitu:

1. Dari ketentuan dalam Batang Tubuh UUD 1945.
2. Berdasarkan Wawasan Negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*).
3. Berdasarkan wawasan Pemerintahan berdasarkan sistem Konstitusi.

Ketentuan materi muatan undang-undang Indonesia yang harus diatur menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 10 ayat (1) sebagai berikut:

⁴³ *Ibid*, Badan Legislasi DPR RI.

1. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang;
3. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan atau
4. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Materi muatan undang-undang haruslah berpedoman pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, agar tidak terjadi kesewenangan pejabat pembentuk undang-undang dalam membentuk suatu undang-undang, karena undang-undang merupakan kebutuhan masyarakat terhadap pengaturan segala aspek hidup warga negara untuk melakukan suatu tindak laku agar terciptanya kesejahteraan hidup dalam negara.⁴⁴

Apabila dilihat dari 3 (tiga) cara penemuan materi muatan undang-undang sebagaimana yang dimaksud oleh A. Hamid S. Attamimi, maka saat ini terdapat 43 (empat puluh tiga) hal yang diperintahkan secara tegas-tegas diatur dengan undang-undang berdasarkan ketentuan dalam Batang Tubuh, wawasan Negara berdasarkan hukum, dan wawasan pemerintahan berdasarkan konstitusi yaitu:

Pasal 2 (1), Pasal 6 (2), Pasal 6A (5), Pasal 11 (3), Pasal 12, Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17 (4), Pasal 18 (1), Pasal 18 (7), Pasal 18A (1), Pasal 18A (2), Pasal 18B (1), Pasal 18B (2), Pasal 19 (2), Pasal 20A (4), Pasal 22A (4), Pasal 22B, Pasal 22C (4), Pasal 22D (4), Pasal 22E (6), Pasal 23E (3), Pasal 23G (2), Pasal 24 (3), Pasal 24A (5), Pasal 24B (4), Pasal 24C (6), Pasal 25, 25A, Pasal 26 (1), Pasal 26 (2), Pasal 28, Pasal 28I (5), Pasal 30 (5), Pasal 31 (2), Pasal 33 (5), Pasal 34 (4), Pasal 36C.⁴⁵

DPR periode 2004–2009 berhasil menyelesaikan 193 RUU menjadi undang-undang dari 284 (dua ratus delapan puluh empat) daftar judul RUU yang disahkan melalui keputusan DPR tanggal 1 Pebruari 2005. Menurut analisis penulis, berdasarkan cara penemuan materi muatan undang-undang menurut A. Hamid S.Attamimi, yang dilihat dari judul substansi materi muatan, 193 (seratus sembilan puluh tiga) RUU yang disahkan menjadi undang-undang tersebut hanya ada sekitar 19 RUU yang disahkan menjadi undang-undang yang diperintahkan secara tegas oleh Batang Tubuh UUD 1945 Perubahan untuk diatur oleh undang-undang, maupun yang berdasarkan wawasan negara berdasar atas hukum, dan

⁴⁴ Pengaturan mengenai materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* merupakan pengadopsian dari pendapat A. Hamid S. Hatamimi.

⁴⁵ Maria Farida Indrati. S., *Op. Cit.*

wawasan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, diantaranya ialah: Pasal 2 ayat (1), Pasal 6 ayat (2), Pasal 6A ayat (5), Pasal 15, Pasal 16, Pasal 18 ayat (1), Pasal 18B ayat (1), Pasal 19 ayat (2), Pasal 22C ayat (4), Pasal 22E ayat (6), Pasal 23 ayat (1), Pasal 23A, Pasal 23D, Pasal 23G ayat (2), Pasal 24 ayat (3), Pasal 25A, Pasal 26 ayat (1) dan (3), Pasal 34 ayat (4), Pasal 36C.

Tabel 2: Rincian Jumlah Undang-undang Diperintahkan Secara Tegas Oleh UUD 1945 Yang Disahkan Pada periode 2004/2009

	UU yang disahkan periode 2004/2009	Diperintahkan secara tegas oleh UUD 1945	UU yang diperintahkan secara tegas oleh UUD 1945 yang disahkan	UU yang diabaikan berdasarkan perintah UUD 1945
Jumlah	193	43	19	24

Sumber: Diolah daridata Baleg DPR-RI.

Berdasarkan tabel di atas bahwa tidak sebandingnya antara apa yang telah diperintahkan secara tegas oleh Batang Tubuh UUD 1945 (Perubahan), wawasan negara berdasarkan atas hukum, dan wawasan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi untuk membentuk suatu undang-undang berdasarkan materi muatan yang telah diperintahkan secara tegas oleh aturan dasar. Pada hal terdapat 43 (empat puluh tiga) substansi yang diperintah secara tegas oleh Batang Tubuh UUD 1945 (Perubahan) dan sudah termasuk didalamnya mengenai wawasan negara berdasarkan atas hukum, dan wawasan pemerintah berdasarkan sistem konstitusi yang harus diatur dengan undang-undang. Ini yang mengakibatkan suatu undang-undang bertentangan dengan UUD 1945 karena materi pembentukan materi mutannya tidak sesuai dengan apa yang telah diperintahkan secara tegas oleh UUD 1945.⁴⁶

Berdasarkan tabel di atas penulis berpendapat bahwa ada 24 (dua puluh empat) materi muatan undang-undang yang diabaikan oleh DPR bersama presiden dalam menentukan suatu materi muatan undang-undang. Padahal 24 (dua puluh empat) materi muatan undang-undang tersebut merupakan suatu representasi dari apa yang dicitakan oleh bangsa Indonesia yang sudah selayaknya untuk diutamakan dalam hal pembentukan suatu undang-undang, karena pada dasarnya suatu materi muatan yang diperintahkan secara tegas oleh UUD 1945 merupakan

⁴⁶ Indonesia (b), *Op. Cit.*, Pasal 10.

suatu peraturan yang akan mengatur masyarakat Indonesia dalam bersikap tindak yang harus diatur lebih lanjut melalui undang-undang.⁴⁷

B. Tindak Lanjut DPR terhadap Suatu Undang-Undang yang telah Diputus dan Dinyatakan Bertentangan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap UUD 1945

Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi secara normatif telah diatur dalam UUD 1945 Perubahan dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan dalam hal menguji suatu undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi ini diatur dalam Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Menurut Pasal 10 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 merupakan suatu materi muatan dalam pembentukan undang-undang.

Sebanyak 193 (seratus sembilan puluh tiga) undang-undang yang diselesaikan oleh DPR, 73 (tujuh puluh tiga) diantaranya diajukan *judicial review* ke MK, dan MK telah mengabulkan 40 (empat puluh) putusan. Dalam hal ini 40 (empat puluh) putusan yang diputus oleh MK tersebut berdasarkan Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu materi muatan untuk membentuk undang-

⁴⁷ Karena pada dasarnya UUD 1945 masih bersifat abstrak (*Staatsgrundgesetz*) yang merupakan Aturan Dasar Negara/ Aturan pokok Negara yang belum bisa memberikan suatu pengaturan yang konkrit terhadap suatu perbuatan yang dilakukan oleh masyarakat dalam bersikap tindak.

undang berikutnya, atau dengan kata lain bahwa putusan yang dikeluarkan oleh MK terhadap undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 merupakan materi muatan yang akan ditindak lanjuti oleh DPR bersama Presiden.⁴⁸

Berdasarkan Data Baleg 2004–2009⁴⁹ menurut analisis penulis bahwa substansi materi muatan dari judul RUU yang dibentuk dan disahkan DPR bersama Presiden hanya ada 5 (lima) dari 193 (seratus sembilan puluh tiga) RUU disahkan menjadi undang-undang yang materi muatannya berdasarkan atas putusan MK diantaranya ialah:

1. Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.
2. Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum.
3. Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
4. Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama.
5. Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi.

Artinya, bahwa begitu banyak putusan yang dikabulkan oleh MK terhadap undang-undang yang bertentangan dengan UUD yang diabaikan oleh DPR bersama Presiden.⁵⁰ Pada hal Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sangat jelas mengatakan bahwa undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 menjadi suatu materi muatan bagi DPR untuk menentukan suatu materi muatan yang akan diatur dalam undang-undang.

Namun berdasarkan Data baleg yang penulis temukan dalam Daftar RUU Program Legislasi Nasional Tahun 2005–2009 bahwa jumlah judul RUU komulatif terbuka akibat putusan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

⁴⁸ Indonesia (b), *Op. Cit.*, Pasal 10 ayat (2).

⁴⁹ Badan Legislasi DPR RI. *Kinerja dan Evaluasi* dan lampiran Daftar RUU Prolegnas 2005-2009 (14 september 2009).

⁵⁰ Lihat Putusan MK Tahun 2003-2009, situs <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Putusan&id=1&kat=1> di akses pada 16 Desember 2013.

Tabel 3: Judul RUU Daftar Kumulatif Terbuka Akibat Putusan MK

NO	JUDUL RUU DAFTAR KUMULATIF TERBUKA AKIBAT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
1	Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
2	Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
3	Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
4	Rancangan Undang-Undang tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi
5	Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Peradilan Umum
6	Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
7	Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama

Sumber: Data Baleg DPR-RI.

Apabila diperhatikan tabel sebelumnya (tabel 3) bahwa ada 2 (dua) judul RUU yang sama yang masuk dalam daftar prolegnas kumulatif terbuka akibat putusan MK yaitu:

Tabel 5: Judul RUU Yang Sama Masuk Dalam Daftar Kumulatif Terbuka Prolegnas Akibat Putusan MK

1	Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman
2	Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Sumber: Diolah dari data Baleg DPR-RI.

Jadi pada dasarnya jumlah judul RUU yang masuk dalam daftar prolegnas kumulatif terbuka akibat putusan MK bukanlah 7 (tujuh) RUU melainkan 6 (enam) RUU dan yang berhasil dijadikan undang-undang pada periode masa bakti DPR 2004-2009 yaitu 5 (lima) undang-undang. Menurut penulis, DPR dalam hal menentukan suatu materi muatan terhadap RUU yang akan masuk dalam daftar prolegnas tidak teliti, karena masih ada judul RUU yang sama masuk dalam daftar prolegnas kumulatif terbuka akibat putusan MK.

Pada Periode 2004–2009 ada 40 (empat puluh) putusan yang dikabulkan oleh MK atas 150 (seratus lima puluh) putusan dari 73 (tujuh puluh tiga) undang-undang yang diajukan *judicial review* oleh masyarakat ke MK atas undang-undang yang dibentuk dan disahkan oleh DPR bersama Presiden yang dianggap oleh masyarakat merugikan hak-hak konstitusional yang dijamin oleh UUD 1945 sebagai warga negara Indonesia.

Tabel 6: Jumlah RUU yang Disahkan Menjadi UU yang Diputus oleh MK
Sumber: Diolah dari data Baleg DPR-RI.

	UU yang disahkan	UU yang diajukan <i>Judicial Review</i>	Putusan MK	Putusan yang dikabulkan oleh MK
Jumlah	193	73	150	40

Tabel 6 (enam) dapat menggambarkan uraian bahwa dari 40 (empat puluh) putusan yang dikabulkan oleh MK pada periode DPR 2004–2009 tidak ada satu putusan MK yang ditindak lanjuti oleh DPR terhadap undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 oleh MK berdasarkan daftar RUU yang telah disahkan menjadi undang-undang selama Periode Prolegnas jangka menengah Tahun 2005–2009.⁵¹

Seharusnya 40 (empat puluh) putusan yang diputus oleh MK tersebut merupakan materi muatan untuk membentuk undang-undang berikutnya. Ternyata DPR periode masa bakti 2004-2009 telah mengabaikan materi muatan tersebut, walaupun undang-undang yang telah diputus oleh MK sudah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (tidak berlaku), namun bukan berarti untuk diabaikan, karena Pasal 10 ayat (1) huruf d dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun

⁵¹ Bandingkan antara Putusan MK dari 2005/2009 dan Daftar Judul RUU yang disahkan menjadi undang-undang Periode Prolegnas 2005/2009 dan judul RUU Daftar Kumulatif Terbuka akibat Putusan MK 2005/2009.

2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* mengatakan bahwa putusan MK merupakan suatu materi muatan undang-undang yang harus ditindak lanjuti oleh DPR atau Presiden.

Hal ini yang akan membawa masyarakat ke arah ketidakpercayaan terhadap suatu produk hukum (undang-undang) yang dihasilkan oleh DPR bersama Presiden. Artinya bahwa, ketika di dalam masyarakat timbul suatu ketidakpercayaan terhadap suatu produk hukum, maka masyarakat akan mengabaikan setiap undang-undang yang dibentuk oleh DPR bersama Presiden. Ini yang akan membahayakan negara karena ketika masyarakat mengabaikan suatu produk hukum yang berlaku di negara ini, maka hukum (undang-undang) tidak akan sampai pada tujuannya yaitu untuk ditaati oleh masyarakat dan mensejahterakannya.

III. KESIMPULAN

Penyebab suatu materi muatan undang-undang bertentangan dengan UUD 1945 yaitu penentuan RUU, Daftar Prioritas Prolegnas belum menggunakan kriteria yang jelas, tepat, dan konsisten, sehingga dinilai secara umum. Kurang Efektif untuk pemilihan norma-norma yang akan dituangkan dalam RUU prioritas tersebut, maka RUU yang telah disahkan menjadi undang-undang tidak mencerminkan suatu pengaturan lebih lanjut dari UUD 1945. Hal ini mengakibatkan banyaknya substansi materi muatan yang sama dan bertentangan dengan UUD 1945. Beberapa faktor lainnya yang menyebabkan suatu materi muatan undang-undang bertentangan dengan UUD 1945 yaitu:

- a. RUU yang akan disahkan menjadi undang-undang tidak disertai Naskah Akademik.
- b. Norma-norma yang dimasukkan dalam RUU tidak melalui pertimbangan-pertimbangan keberlakuan filosofis, yuridis, sosiologis, dan politis.
- c. Undang-undang yang dibentuk tidak berdasarkan asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, karena tidak mempunyai kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, juga asas dapat dilaksanakan, serta asas kedayagunaan dan kehasilgunaan.

Seyogyanya menurut Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, yaitu undang-undang yang telah diputus dan dinyatakan bertentangan oleh Mahkamah

Konstitusi (MK) terhadap UUD 1945 merupakan suatu materi muatan untuk membentuk undang-undang berikutnya, atau dengan kata lain bahwa putusan yang dikeluarkan oleh MK terhadap undang-undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 merupakan materi muatan yang akan ditindaklanjuti oleh DPR bersama Presiden. Namun pada kenyataannya berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan penulis, bahwa dari Tahun 2005-2010 ada 40 (empat puluh) materi muatan undang-undang yang beredar di masyarakat yang belum ditindaklanjuti oleh DPR atau presiden. Padahal Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengatur hal tersebut.

Sehingga dalam hal penentuan RUU oleh DPR bersama Presiden yang dituangkan dalam Prolegnas tersebut seharusnya mempunyai kriteria yang jelas, tepat, dan konsisten dalam menentukan suatu norma-norma yang akan dituangkan dalam RUU tersebut, agar tercipta suatu arah kebijakan hukum yang berpihak pada masyarakat berdasarkan UUD 1945, sehingga ketika RUU tersebut diundangkan menjadi undang-undang tidak merugikan hak-hak konstitusional masyarakat dan tidak bertentangan dengan UUD 1945, sehingga dapat mensejahterakan masyarakat sesuai dengan cita bangsa. Putusan MK terhadap undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 harus ditindaklanjuti oleh DPR secara cermat, tepat pada sasaran, dan langsung dikoordinasikan kepada Presiden (melalui Menteri terkait), sehingga terjalin suatu kerja sama yang baik diantara lembaga negarayang terkait dengan fungsi legislasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Legislasi DPR RI. 2009. *Kinerja dan Evaluasi Badan Legislasi Nasional 2005-2009*.
- Bagir Manan & Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Edisi Revisi. Bandung: PT Alumni.
- Christine S.T. Kansil. 2010. *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Jimly Asshiddiqie, 2011. *Perihal Undang-undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mafud MD, MK: 2012 Prosentase Pembatalan UU Meningkat <http://www.djpp.kemenkumham.go.id/berita-hukum-dan-perundang-undangan/2366-mk-2012-prosentase-pembatalan-uu-meningkat.html>, diunduh, 16 April 2015.

Mahkamah Konstitusi Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>, diakses 21, April 2015.

Maria Farida S Indrati. 2007. *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.

Patiniari Siahaan. 2012. *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Konpress, Oktober.

Soerjono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universita Indonesia.

Sri Soemantri. 1982. *Hak Uji Material di Indonesia*. Bandung: Alumni.