

153

**PURIFIKASI PROSES LEGISLASI
MELALUI PENGUJIAN UNDANG-UNDANG¹
PURIFICATION IN LEGISLATION PROCESS
THROUGH JUDICIAL REVIEW**

Saldi Isra²

(Naskah diterima 15/3/2010, Disetujui 24/3/2010)

Abstrak

Proses legislasi juga berpotensi bertentangan dengan UUD 1945 terutama seringnya terjadi pengabaian dan/atau pelanggaran aturan dalam proses pembentukan undang-undang. Setidaknya, kritik atas pengabaian sering ditujukan pada masalah: (1) posisi ideal DPD, (2) partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang, dan (3) masalah kehadiran (kuorum) anggota Dewan Perwakilan Rakyat saat persetujuan rancangan undang-undang. Selain persoalan prosedural, masalah lain yang membuat banyak kalangan prihatin, terkuaknya praktik cacat moral (*moral hazard*) berupa suap dan/atau korupsi dalam pembentukan undang-undang. Tulisan ini membahas keempat masalah di atas dengan tujuan agar Mahkamah Konstitusi berupaya melakukan purifikasi proses legislasi dengan melakukan koreksi atas kesalahan prosedural yang sering terjadi dalam proses pembentukan undang-undang.

Kata kunci: proses legislasi, purifikasi, Mahkamah Konstitusi

Abstract

The process of legislation bears the potential to contradict the 1945 Constitution of Indonesia; the negligence and/or violation of rules in the process of law-making in particular. At least, the criticisms on the negligence are often facing several odds: (1) the ideal position of the Regional Representative Assembly (DPD), (2) public participation in the law-making process, and (3) the quorum issue of members of the House of Representatives during sessions to pass a bill into law. Besides procedural matters, other issues concern many people; the disclosure of moral hazard in the form of bribery and/or corruption in the legislation process. This article discusses the four issues aforementioned in the hope that the Constitutional Court would attempt to perform purification on the legislation process by means of correcting procedural faults that recur during the legislation process.

Keywords: legislation process, purification, Constitutional Court

¹ Tulisan ini diringkas dari pidato pengukuhan saya sebagai Guru Besar dengan judul "Purifikasi Proses Legislasi Melalui Pengujian Undang-undang", disampaikan dalam Rapat Senat Luar Biasa Universitas Andalas, Padang 11 Februari 2010.

² Guru Besar Hukum Tata Negara dan Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang.

A. Pendahuluan

Dalam beberapa tahun terakhir, terutama setelah Mahkamah Konstitusi terbentuk tahun 2003, upaya purifikasi substansi undang-undang dalam bentuk uji materiil (*materiele toetsing*) berkembang sangat cepat. Sampai sejauh ini, dengan segala macam catatan yang ada, uji materiil mampu meningkatkan prinsip prudensial (kehati-hatian) pembentuk undang-undang.³ Berbeda dengan uji materiil, upaya purifikasi proses legislasi⁴ melalui uji formil (*formele toetsing*) masih sangat minim. Padahal, proses legislasi juga berpotensi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) terutama seringnya terjadi pengabaian dan/atau pelanggaran aturan dalam proses pembentukan undang-undang.

Setidaknya, kritik atas pengabaian dan/atau pelanggaran tersebut sering ditujukan pada masalah: (1) posisi ideal DPD, (2) partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang, dan (3) masalah kehadiran (kuorum) anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) saat persetujuan rancangan undang-undang (RUU). Selain persoalan prosedural, masalah lain yang membuat banyak kalangan prihatin adalah terkuaknya praktik cacat moral (*moral hazard*)⁵ berupa suap dan/atau korupsi dalam pembentukan undang-undang.

³ Saldi Isra, 2009, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm. 470.

⁴ Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945, proses legislasi adalah proses pembentukan undang-undang (*law-making process*) yang merupakan sebuah rangkaian kegiatan yang terdiri dari: (1) prakarsa pengajuan RUU; (2) pembahasan RUU; (3) persetujuan RUU; (4) pengesahan RUU menjadi UU; dan (5) pengundangan dalam lembaran negara.

Proses pada masing-masing rangkaian itu, misalnya, dapat dibaca dalam Maria Farida Indarti S., 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm. 8-47.

⁵ Dalam hukum pidana, cacat moral (*moral hazard*) dapat dijadikan salah satu alasan untuk menilai suatu kebijakan telah memasuki ranah hukum pidana. Dalam hal ini, Eddy O.S. Hiariej menyebut *moral hazard* sebagai aji mumpung dalam pengambilan kebijakan. Dengan mengutip pendapat WPJ. Pompe dalam "Hanboek Van Het Nederlandse Strafrecht", Eddy O.S. Hiariej mengemukakan bahwa dalam hukum pidana yang dipersalahkan tidak hanya kesalahan yuridis tetapi juga aji mumpung dalam melakukan suatu perbuatan. Dengan menggunakan teori kesengajaan yang diobjektifkan, aji mumpung dapat terlihat berdasarkan kesesuaian fakta-fakta atas dasar bukti yang valid. Lebih jauh dapat dibaca dalam Eddy O.S. Hiariej, 2010, Mengadili Kebijakan, dalam *Harian Kompas*, 2 Februari, Jakarta, hlm. 6.

Tulisan ini membahas keempat masalah di atas dengan tujuan agar Mahkamah Konstitusi berupaya melakukan purifikasi proses legislasi dengan melakukan koreksi atas kesalahan prosedural yang sering terjadi dalam proses pembentukan undang-undang.

B. Eksistensi DPD dalam Proses Legislasi

Hubungan DPR dan DPD dalam proses legislasi menjadi salah satu isu sentral setelah perubahan UUD 1945. Merujuk ketentuan Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945, wewenang DPD dalam fungsi legislasi sangat terbatas. Namun, dalam periode 2004-2009, keterbatasan semakin dibatasi dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD; dan Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR 2005/2006. Bukan hanya itu, sebagaimana dikemukakan Ketua DPD Periode 2004-2009, Ginanjar Kartasasmita, dalam praktik pun, DPR tidak pernah menindaklanjuti rancangan undang-undang dari DPD.⁶ Karena itu, peran DPD makin tidak kelihatan dalam fungsi legislasi.

Salah satu kritik fungsi legislasi DPD adalah terbatasnya keterlibatan DPD dalam pembahasan Tingkat I. Frasa "ikut membahas" dalam Pasal 22D Ayat (2) UUD 1945 hanya dimaknai sebagai pembahasan pendahuluan sebelum suatu rancangan undang-undang (RUU) dibahas bersama oleh DPR dan Presiden. Secara konstitusional, adalah benar DPD tidak ikut memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang (RUU) karena UUD 1945 memberikan batasan yang tegas bahwa persetujuan hanya menjadi wewenang DPR dan presiden. Meskipun demikian, membatasi kewenangan DPD hanya sampai pembahasan pendahuluan, jelas mengabaikan makna "ikut membahas" yang terdapat dalam Pasal 22D Ayat (1) dan (2) UUD 1945.

Selain itu, merujuk hasil penelitian Aria Suyudi dkk., terlacak ada usaha untuk DPR mengesampingkan peran DPD dalam pembahasan Program Legislasi Nasional dan Rancangan APBN Perubahan (APBNP) 2008.⁷ Padahal, Pasal 22D Ayat (2)

⁶ Pidato Ketua DPD RI pada Sidang Paripurna Khusus, 19 Desember 2009.

⁷ Aria Suyudi dkk., 2009, *Mengais Harapan di Ujung Pengabdian*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, hlm. 186.

secara eksplisit menyatakan, DPD...; “serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran dan pendapatan belanja negara”. Dari segi perumusan norma, frasa tersebut mempunyai kekuatan imperatif yang harus diikuti oleh DPR. Jika makna frasa dalam Pasal 22D itu dibaikan, undang-undang yang dihasilkan dapat dikatakan cacat prosedural.

Barangkali, guna menjawab kritik pelemahan DPD dalam proses legislasi, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sedikit lebih maju dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003. Dalam Pasal 146 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 dinyatakan, “rancangan undang-undang beserta penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik yang berasal dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR”. Setelah itu, DPR mengadakan rapat paripurna untuk memutuskan untuk: (1) menyetujui, (2) menyetujui dengan perubahan, dan (3) menolak rancangan undang-undang (RUU) yang berasal dari DPD. Selanjutnya, Pasal 147 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 menyatakan, dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan terhadap usul rancangan undang-undang (RUU) yang berasal dari DPD, rancangan tersebut menjadi rancangan undang-undang (RUU) usul dari DPR. Kemudian Ayat (4) menyatakan, dalam hal rapat paripurna memutuskan memberi persetujuan dengan perubahan usul DPD, rancangan tersebut menjadi rancangan undang-undang (RUU) usul dari DPR dan untuk selanjutnya DPR menugaskan penyempurnaannya kepada komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus. Jika menolak, Ayat (5) menegaskan, pimpinan DPR menyampaikan keputusan mengenai penolakan tersebut kepada pimpinan DPD.

Terhadap rancangan undang-undang (RUU) yang disetujui atau disetujui dengan perbaikan, Pasal 147 Ayat (6) menyatakan:

Pimpinan DPR menyampaikan rancangan undang-undang kepada Presiden dan Pimpinan DPD, dengan permintaan kepada Presiden untuk menunjuk menteri yang akan

mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang serta kepada DPD untuk menunjuk alat kelengkapan DPD yang akan membahas rancangan undang-undang (RUU) tersebut.

Dalam pembahasan, kehadiran DPD menjadi lebih riil dengan adanya ruang untuk menyampaikan pandangan sepanjang rancangan undang-undang (RUU) terkait dengan kewenangan DPD. Pada Pembahasan Tingkat I, Pasal 150 Ayat (2) huruf b dan huruf d menyatakan bahwa DPD menyampaikan pandangan setelah DPR atau presiden menyampaikan penjelasan. Bahkan, pada akhir Pembicaraan Tingkat I, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 150 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, sebagaimana diberikan kepada fraksi DPR dan presiden, DPD mempunyai kesempatan menyampaikan pendapat mini. Bahkan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 151 Ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, pada Pembicaraan Tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPR, sebagaimana fraksi-fraksi, DPD juga berkesempatan menyampaikan pendapat mini. Dalam hal ini, Penjelasan Pasal 151 Ayat (1) huruf a menyatakan, pendapat mini DPD hanya disampaikan atas rancangan undang-undang (RUU) yang berkaitan dengan kewenangan DPD.

Perubahan yang dibawa oleh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 belum tentu mampu menjawab semua kelemahan dan kritik yang dialamatkan kepada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003. Masalah potensial yang mungkin muncul adalah tidak ada batasan waktu yang jelas bagi DPR untuk menindaklanjuti rancangan undang-undang (RUU) dari DPD. Dengan ketiadaan batas itu, bukan tidak mungkin nasib semua rancangan undang-undang (RUU) yang akan dihasilkan mengalami kejadian yang sama dengan rancangan undang-undang (RUU) produk DPD pada periode tahun 2004-2009 sebagaimana dikemukakan Ketua DPD Periode 2004-2009 di atas. Apalagi, sejauh ini, belum terlihat ada mekanisme pembahasan rancangan undang-undang (RUU) *inter-chambers* antara DPD dan DPR dalam Tata Tertib (Tatib) masing-masing lembaga.

C. Partisipasi Publik

Partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan, "masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah". Dalam Penjelasan Pasal 53 ditegaskan, hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Tata Tertib (Tatib) DPR. Sesuai dengan amanat Pasal 53 Undang Nomor 10 Tahun 2004, Tatib DPR menentukan, partisipasi masyarakat dapat dilakukan dalam dua tahapan, yaitu: dalam penyiapan rancangan undang-undang (RUU) dan dalam pembahasan rancangan undang-undang (RUU). Dalam kedua tahapan tersebut, masyarakat berhak memberikan masukan secara tertulis maupun secara lisan.

Merujuk hasil kajian terhadap Tatib DPR 2005/2006 yang dilakukan Riris Katharina, ketentuan yang mengatur tentang partisipasi masyarakat Pasal 141-143 Tatib DPR dinilai belum memadai dan belum tegas untuk membentuk suatu ruang partisipasi masyarakat dalam tahap penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang (RUU).⁸ Salah satu penyebabnya, Pasal 141-143 Tatib DPR menempatkan DPR, Presiden, atau DPD dalam kondisi pasif, sedangkan masyarakat yang aktif. Ketentuan tersebut juga menyiratkan bahwa partisipasi masyarakat bukan sesuatu yang mutlak.⁹

Ketidakmutlakan tersebut timbul karena tidak adanya keseragaman pemahaman mengenai partisipasi masyarakat terutama berkenaan dengan dua isu pokok, yaitu (1) menentukan model dan proses yang cocok dengan kebijakan yang akan diambil, dan (2) menentukan siapa atau lembaga yang akan dilibatkan.¹⁰ Namun demikian, saya sepakat dengan pandangan Aria Suyudi dkk., partisipasi dalam proses legislasi menyangkut tiga hal, yaitu:¹¹

⁸ Riris Khatarina, 2005, 2005, Pemetaan Masalah Parlemen Ditinjau dari Peraturan Tata Tertib DPR: Rekomendasi Perbaikan Kinerja DPR Melalui Perbaikan Tata Tertib, *Laporan Penelitian*, Friedrich Nauman Stiftung, Jakarta, hlm. 50.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Aria Suyudi, *Menggais*, hlm. 164.

¹¹ *Ibid.*

1. Hak dan tindakan masyarakat dalam menyampaikan aspirasi terhadap DPR (dan DPD, *pen.*) terkait dengan proses penyusunan suatu rancangan undang-undang (RUU) yang akan dibuat, dengan tujuan mempengaruhi proses legislasi.
2. Akses publik, yaitu ruang dan kapasitas masyarakat untuk masuk dalam arena legislasi untuk melakukan keterlibatan secara terbuka dan keikutsertaan.¹²
3. Kontrol warga masyarakat terhadap proses politik yang bersinggungan dengan proses legislasi, termasuk di dalamnya secara terus menerus memantau dan sekaligus mengawal pengelolaan aspirasi masyarakat oleh DPR (dan DPD, *pen.*).

Meski terdapat perbedaan pandangan mengenai partisipasi, dengan tersedianya kesempatan masyarakat berpartisipasi, pembentuk undang-undang menjadi semakin berhati-hati dalam membentuk undang-undang. Bagaimanapun, partisipasi tidak hanya dibutuhkan dalam menciptakan *good law-making process*¹³, tetapi juga untuk melakukan deteksi sejak dini potensi substansi undang-undang yang akan merugikan masyarakat. Oleh karena itu, mengabaikan partisipasi masyarakat tidak hanya berpotensi terhadap terjadinya pelanggaran hak-hak masyarakat, tetapi juga menutup ruang keikutsertaan masyarakat dalam pemerintahan sebagaimana diakui dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Tidak hanya itu, dengan tafsir yang agak lebih longgar, membatasi ruang masyarakat untuk berpartisipasi potensial melanggar hak asasi manusia untuk mengeluarkan pendapat sebagaimana termaktub dalam Pasal 28E Ayat (3) UUD 1945.

¹² Menurut Aria Suyudi dkk, "keterlibatan" dan "keikutsertaan" keduanya mengandung persamaan, tetapi berbeda titik tekannya. Keterlibatan menyangkut siapa yang terlibat, sedangkan keikutsertaan berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat.

¹³ Saïdi Isra, *Pergeseran...*, him. 442.

D. Kuorum dalam Rapat Paripurna DPR¹⁴

Kehadiran anggota DPR dalam proses pengambilan keputusan di Rapat Paripurna DPR. Kecenderungan yang ada selama ini, jumlah hadir secara fisik kurang jumlah batas minimal yang dipersyaratkan (dalam Tatib DPR), yaitu minimal 50 persen jumlah anggota dan minimal separuh unsur fraksi. Terkait dengan kecenderungan itu, keterangan wakil pemerintah dalam Perkara No. 27/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (7/10-2009) menyatakan:

Selama ini yang terjadi, kebiasaan yang berkembang di DPR, bahwa dihadiri itu dimaknai sebagai suatu kehadiran walaupun itu administratif yang dianggap sudah sah. Di samping itu, kebiasaan menurut ketatanegaraan kita adalah konvensi yang juga hukum positif.¹⁵

Merujuk pendapat Charles O. Jones dalam buku *"The Presidency in A Separated System"*, dalam pembentukan undang-undang, persetujuan merupakan *ultimate authority* lembaga legislatif yang tidak bisa dibagi dengan lembaga lain.¹⁶ Karena lembaga legislatif terdiri dari kumpulan orang yang mewakili pemilih, beberapa konstitusi negara-negara modern mempersyaratkan batas kehadiran minimal anggota legislatif dalam setiap pengambilan keputusan terutama yang terkait dengan kepentingan masyarakat. Kehadiran minimal itu dikenal dengan istilah kuorum.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang diterbitkan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, istilah kuorum adalah jumlah minimum anggota yang harus hadir (dalam rapat, majelis, dewan, dsb). Senada dengan pengertian itu, Robert L. Madex dalam *"The Illustrated Dictionary of Constitutional*

¹⁴ Sebagian dari yang dikemukakan di sini pernah saya sampaikan dalam keterangan tertulis sebagai ahli dalam Perkara No. 27/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

¹⁵ Risalah sidang Perkara Nomor 27/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, 7 Oktober 2009, Acara Mendengar Keterangan Saksi/Ahli dari Pemerintah dan Pemohon, him. 10.

¹⁶ Charles O. Jones, 1994, *The Presidency in A Separated System*, The Brookings Institute, Washington D.C., him. 183.

Concepts” menegaskan, *a quorum is the number of legislators necessary to conduct business or in some cases the number of members necessary to pass certain types of legislation...*¹⁷. Kemudian, Bryan A. Garner (*edit. in chief*) dalam *Black’s Law Dictionary* mengemukakan, kuorum adalah *the minimum number of members (usu. a majority) who must be present for a body to transact a business or take a vote.*¹⁸

Merujuk pengertian tersebut, kehadiran anggota DPR dalam sidang paripurna pengambilan keputusan merupakan keharusan. Sekali pun kehadiran itu tidak harus untuk semua anggota, namun sekurang-kurangnya harus memenuhi batas minimal yang dipersyaratkan. Selain itu, kehadiran tersebut adalah kehadiran secara fisik. Kehadiran secara fisik diperlukan untuk tiga alasan mendasar.

Pertama, sebagai bentuk konkret pelaksanaan konsep perwakilan rakyat. Dengan cara demikian, terlihat secara nyata bahwa rakyat hadir dalam setiap proses pengambilan keputusan sekali pun hal itu dilaksanakan oleh anggota legislatif yang merupakan representasi rakyat. Sekiranya anggota lembaga perwakilan rakyat (sebagai representasi rakyat) mangkir dalam pengambilan keputusan, rakyat sebenarnya absen dalam pengambilan keputusan penting dan strategis. Padahal, dalam perkembangan negara modern, legislatif merupakan institusi yang mencerminkan kedaulatan rakyat.¹⁹ Karena itu, sebagaimana dikemukakan Syamsuddin Haris, setiap undang-undang yang dihasilkan adalah akumulasi ide atau gagasan tentang pengaturan kehidupan kolektif bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Setiap anggota dewan atau fraksi di parlemen pada hakikatnya mewakili ide atau gagasan berbagai kelompok masyarakat pemilih atau konstituen yang telah memberi mandat politik melalui pemilihan umum.²⁰

¹⁷ Robert L. Madex, *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*, Congressional Quarterly Inc., Washington, hlm. 241.

¹⁸ Bryan A. Garner (*edit. in chief*), 1999, *Black’s Law Dictionary*, West Group, St Paul, Minn., hlm. 1263.

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 33.

²⁰ Pendapat ini disampaikan dalam keterangan sebagai ahli pada Sidang Perkara No. 27/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, tanggal 7 Oktober 2009.

Kedua, memberikan kesempatan bagi anggota legislatif yang sejak semula tidak ikut dalam membahas rancangan undang-undang (RUU) karena mekanisme internal DPR menyerahkan kepada bagian tertentu (komisi). Dalam pengertian itu, Sidang Paripurna adalah cara konstitusional untuk menjadikan keputusan atau kesepakatan komisi menjadi keputusan lembaga. Dalam model lembaga perwakilan, ada dua model pengambilan keputusan, yaitu: *Westminster Model* dan *Western European Parliamentary Model*. Pada *Westminster model tend to have a more adversarial style of debate and the plenary session of parliament is relatively more important than committees*. Sementara, *Western European Parliamentary Model tends to have a more consensual debating system, and have semi-cyclical debating chambers. The committees tend to be more important than the plenary chamber*.²¹ Meski terdapat perbedaan, kedua model itu tetap memberikan tempat terhormat bagi rapat paripurna untuk mengambil kata akhir.

Ketiga, kehadiran fisik perlu untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya penentuan/pengambilan keputusan akhir melalui pemungutan suara (voting). Dalam hal pengambilan keputusan melalui cara voting tidak dihindarkan, setidaknya sesuai dengan syarat minimal yang diperlukan, seperti dikemukakan Bryan A. Garner dan Robert L. Madex sebelumnya, anggota lembaga legislatif *must be present* terutama *to pass certain types of legislation*. Karena itu, persetujuan rancangan undang-undang yang hanya mengandalkan kehadiran secara administratif menjadi tidak relevan dan potensial meluruhkan makna hakiki lembaga perwakilan rakyat.

Dalam koteks itu, adalah sebuah kekeliruan jika menganggap bahwa kehadiran secara administratif sebagai sebuah kebiasaan ketatanegaraan (konvensi). Dalam ilmu hukum tata negara, kebiasaan dapat dikategorikan sumber hukum tata negara berupa konvensi adalah dimaksudkan

²¹ Ensiklopedi Wikipedia, dikutip dalam Saldi Isra, 2009, *Pergeseran...*, hlm. 30-31. Menurut Hendarmin Ranadireksa: perbedaan antara kedua model itu lebih disebabkan oleh sejarah perkembangan. *Westminster Model* berkembang secara evolutif dan sistematis. Sementara, *Western European Parliamentary Model* prosesnya lebih bersifat radikal dan lebih bervariasi. Lebih lanjut lihat Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokus Media, Bandung, hlm. 106.

untuk melengkapi praktik ketatanegaraan yang tidak diatur secara eksplisit di dalam Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Dengan pengertian tersebut, tidak ada logika yang dapat membenarkan kehadiran secara administratif (berupa tanda-tangan) sebagai sebuah konvensi ketatanegaraan. Bukankah hal demikian, justru memiskinkan praktik ketatanegaraan?

Dari pendekatan komparatif, pengambilan putusan dalam sidang paripurna persetujuan rancangan undang-undang (RUU), pengaturan dalam UUD 1945 tidak jauh berbeda dengan konstitusi negara-negara lain seperti: Piliphina, Korea Selatan, Amerika Serikat, Venezuela, dan Argentina. Dalam konstitusi negara-negara itu juga tidak dicantumkan secara eksplisit syarat kuorum yang harus dipenuhi pada persetujuan rancangan undang-undang (RUU). Persyaratan batas minimal yang diatur secara eksplisit dalam konstitusi negara-negara tersebut adalah batas kuorum yang harus dipenuhi jika ada pemungutan suara ulang untuk menolak veto presiden.

E. Praktik Moral Hazard

Terkuaknya praktik *moral hazard* berupa suap dan/atau korupsi dalam proses pembentukan undang-undang. Lord Acton menasbihkan, *power tends to corrupt and absolutly power corrupt absolutly*. Kalimat abadi yang pernah dikemukakan oleh bangsawan Inggris tersebut sepertinya sedang menemukan bukti dalam proses pembentukan undang-undang di DPR. Kekuasaan besar yang dimiliki DPR, dimanfaatkan sejumlah anggota DPR untuk memperkaya diri sendiri. Dalam sebuah laporan yang dirilis Pusat Kajian Antikorupsi Fakultas Hukum UGM dinyatakan, perilaku korup anggota DPR, kemungkinan dikarenakan oleh kewenangan DPR yang kelewat batas dalam fungsi legislasi, anggaran, pengawasan, kewenangan memilih pejabat publik, dan lain-lain).²²

Kewenangan kelewat batas tersebut yang, mungkin, dimaksudkan peneliti senior Lembaga Ilmu Pengatahuan Indonesia, Mochtar Pabottingi, sebagai “kuasa lebih

²² Pusat Kajian Antikorupsi, 2009, *Laporan Legislatif 2004-2009*, Pusat Kajian Antikorupsi Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, hlm. 8.

konstitusional²³. Jika Susan Rose-Ackerman mengatakan bahwa kekuasaan politik yang terkontrol merupakan salah satu kunci untuk menghadang laju korupsi,²⁴ kuasa lebih konstitusional yang dimiliki DPR justru berkembang ke arah pendulum yang berbeda, yaitu korupsi politik (*political corruption*). Dalam hal ini Mochtar Pabottingi menengarai bagaimana, misalnya, DPR meloloskan Undang-Undang tentang Penambangan di Bawah Hutan Lindung²⁵ menjadi bukti yang cukup betapa korupsi politik itu berlaku. Contoh yang dikemukakan Mochtar Pabottingi tersebut bisa ditambah dengan, misalnya, proses kehadiran Undang-Undang tentang Mineral dan Batu Bara²⁶.

Dalam negara-negara yang praktik korupsinya begitu masif, korupsi menjadi sulit diberantas jika tidak ada dukungan politik yang masif pula dari lembaga perwakilan rakyat. Sayang, praktik korupsi politik justru telah menjadi akar tunjang berbagai korupsi terutama megaskandal korupsi. Hal ini menimbulkan ketidakpercayaan dan kekecewaan berat pada hampir keseluruhan praktik.²⁷ Dalam hal ini, Giovanni Sartori mengemukakan:

*And in number of countries disillusion a crescendo of frustration, anger and, in the end, of outright rejection of politics. In the end, then, we are confronted with a surge of anti-politics, with that we might call the politics of anti-politics.*²⁸

Praktik politik korup, seperti ditasbihkan Giovanni Sartori tersebut akan memakan bangunan politiknya sendiri²⁹, termasuk di dalam proses legislasi. Jika apa yang terjadi dengan proses pembentukan Undang-Undang Penambangan di Bawah Hutan Lindung dan Undang-Undang Mineral dan

²³ Mochtar Pabottingi, 2009, Arah Skalpel Atas Korupsi, Pengantar dalam buku, *Catatan Hukum Saldi Isra: Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*, Penerbit Kompas, Jakarta, hlm. xxiv.

²⁴ Susan Rose-Ackerman, 1999, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press, hlm. 143.

²⁵ Mochtar Pabottingi, Arah Skalpel..., hlm. xxvi.

²⁶ Lihat, misalnya, Saldi Isra, 2009, *Legislasi yang Mati Rasa*, dalam harian Kompas, Jakarta, hlm. 6.

²⁷ Mochtar Pabottingi, Arah Skalpel..., hlm. xxxiv.

²⁸ Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, hlm. 145.

²⁹ Mochtar Pabottingi, Arah Skalpel..., hlm. xxxiv.

Batu Bara masih berada dalam batas adanya indikasi korupsi, namun yang terjadi dengan proses pembahasan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang Nomor 10 Tahun 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia benar-benar sudah terjadi korupsi. Dalam kasus tersebut, anggota DPR RI Periode 2004-2009, Hamka Yandhu dan Antony Zeidra Abidin dalam kurun waktu Mei-Desember 2003 menerima aliran dana BI Rp. 31,5 milyar. Karena fakta-fakta yang terungkap dalam proses persidangan, Hamka Yandhu dan Antony Zeidra Abidin terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan korupsi. Tidak hanya itu, putusan pengadilan menyatakan bahwa uang Rp. 31,5 milyar itu dibagi-bagikan kepada anggota Komisi IX DPR RI.³⁰

Sekali pun sudah ada putusan pengadilan yang menyatakan bahwa ada korupsi dalam proses pembahasannya, Undang-Undang tentang Bank Indonesia tersebut masih tetap berlaku. Alias, tidak ada upaya mempersoalkan keberlakuan undang-undang tersebut secara hukum. Padahal, dalam proses kelahirannya terbukti ada praktik *moral hazard* dan (sebahagian) pelakunya sudah divonis bersalah. Bahkan, menilik putusan pengadilan, *moral hazard* itu dilakukan secara bersama-sama. Hal itu ditandai dengan adanya pertimbangan hakim yang menyatakan bahwa uang sejumlah Rp. 31,5 milyar itu dibagikan kepada anggota Komisi IX DPR RI. Pertanyaannya, bukankah dengan terbuktinya praktik *moral hazard* itu undang-undang menjadi kehilangan moralitas untuk (terus) berlaku?

F. Purifikasi Melalui Uji Formal

Dalam buku "Politik Hukum di Indonesia", Moh. Mahfud MD menegaskan, hukum merupakan produk politik.³¹ Jika diletakkan dalam bingkai undang-undang, penegasan Mahfud tersebut tidak terlepas dari lahirnya undang-undang sebagai hasil dari sebuah proses politik di DPR. Karena proses yang demikian, Jimly Asshiddiqie menyebut naskah yang dibahas bersama oleh presiden dan DPR sebagai *political draft* (naskah politis).³² Sebagai hasil dari sebuah proses politik, John Agresto

³⁰ Lihat Putusan No. 20/PID.B/TPK/2008/PN JKT PST.

³¹ Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 5.

³² Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 323.

mengemukakan, tidak tertutup kemungkinan munculnya undang-undang yang *oppressive* atau *despotic*.³³ Terkait dengan hal itu, Jeremy Waldron dalam "*The Dignity of Legislation*", mengungkapkan kekhawatiran, *that legislation and legislatures have a bad name in legal and political philosophy, a name sufficiently disreputable to cast doubt on their credentials as respectable source of law*.³⁴ Tidak hanya kecurigaan terhadap hal tersebut, tetapi juga kemungkinan adanya undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi.

Untuk itu, muncul konsep untuk menilai konstiusionalitas undang-undang. Ide dasarnya dilahirkan John Marshall yang kemudian melahirkan istilah *judicial review*. Dalam hal ini, Craig R. Ducat menyatakan, pendapat *Chief Justice Marshall* pada kasus *Marbury vs Madison* merupakan upaya *genuine* pertama yang membenarkan praktik *judicial review* dan putusan tersebut paling banyak dijadikan sebagai rujukan.³⁵ Jika dikaitkan dengan proses legislasi, Hans Kelsen menyatakan bahwa *judicial review* merupakan sebuah kekuatan untuk mengotrol legislasi (*an institution with power to control or regulate legislation*).³⁶ Dengan kekuatan itu, undang-undang yang berasal dari proses politik dapat dinilai atau diuji konstiusionalitasnya.³⁷ Karena alasan itu, peradilan berwenang membatalkan suatu undang-undang atau menyatakan suatu undang-undang tidak mengikat secara hukum. Dalam menjalankan fungsi ini, pemegang kekuasaan kehakiman bertindak sebagai *negative legislator*.³⁸

³³ John Agresto, 1984, *The Supreme Court and Constitutional Democracy*, Cornell University Press, Ithaca & London, hlm. 31.

³⁴ Jeremy Waldron, 1999, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press, hlm. 1.

³⁵ Craig R. Ducat, 2009, *Constitutional Interpretation*, International Student Edition, Wadsworth, hlm. 4.

³⁶ John E. Ferejohn, 2002-2003, *Constitutional Review in the Global Context*, dalam *6th New York University Journals, Legis. & Pub. Pol'y* 49, 52.

³⁷ Bandingkan dengan Moh. Mahfud MD, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, hlm. 96-97.

³⁸ Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, hlm. 268.

Gagasan itulah yang kemudian meletakkan keniscayaan kekuasaan kehakiman khusus untuk mengontrol proses dan hasil legislasi. Kemudian, gagasan ini dibaca Bojan Bugarcic sebagai upaya Hans Kelsen memunculkan legislatif positif (*positive legislature*) yang diperankan parlemen, sedangkan model legislatif negatif (*negative legislature*) diperankan oleh *Constitutional Court*.³⁹ Anna Rotman meneguhkan pandangan Hans Kelsen karena *its decisions had the power "to make a statute disappear from the legal order"*.⁴⁰ Masih merujuk pandangan Hans Kelsen, H.M. Laica Marzuki menegaskan, tatkala *constitutional court* adalah *negative legislator* maka parlemen yang membuat undang-undang disebut *positive legislator*. Dalam pengertian itu, tambah Laica Marzuki, tidak hanya parlemen yang memiliki *legislative function* tetapi juga *constitutional court*.⁴¹

Sebagai *negative legislator*, secara teoretik, *judicial review* dapat dianggap sebagai pengganti kebutuhan kamar lain di lembaga legislatif. Keberadaannya, melakukan purifikasi atas proses dan produk legislasi. Di samping itu, *judicial review* merupakan jaminan bagi rakyat atas hasil legislasi yang menyimpang dari aspirasi fundamental rakyat.⁴² Karena itu, *judicial review* merupakan alat kontrol eksternal dalam proses legislasi. Kontrol itu menjadi semakin penting jika kekuatan partai politik mayoritas di lembaga legislatif merupakan partai politik pendukung presiden. Tanpa kontrol eksternal, semacam *judicial review*, misalnya, terbuka kemungkinan hadirnya undang-undang yang *oppressive* atau *despotic* seperti dikemukakan John Agresto sebelumnya.

³⁹ Bojan Bugarcic, 2001, *Courts as Policy-Makers: Lessons from Transition*, dalam *42nd Harvard International Law Journals*, 256.

⁴⁰ Anna Rotman, 2004, *Benin's Constitutional Court: An Institutional Model for Guaranteeing Human Rights*, dalam *Harvard Human Rights Journals*, Volume 17, Spring 2004, halaman 286. Lihat juga: Gustavo Fernandes de Andrade, 2001, *Comparative Constitutional Law: Judicial Review*, dalam *3 U. Pa. Journal Constitutional Law*, 977, hlm. 983.

⁴¹ H.M. Laica Marzuki, 2007, *Membangun Undang-Undang yang Ideal*, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 4, No. 2, Juni, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta, hlm. 6.

⁴² Tom Ginsburg, 2003, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, hlm. 2.

Dalam posisi sebagai *negative legislator*, Mahkamah Konstitusi cukup mampu menjalankan peran sebagai “pengawal eksternal” hasil dari proses legislasi. Sejak dibentuk tahun 2003 sampai dengan 31 Desember 2009, Mahkamah Konstitusi telah menguji 108 undang-undang.⁴³ Dari jumlah tersebut, 58 permohonan dikabulkan baik sebagian maupun secara keseluruhan. Menilik jumlah permohonan yang dikabulkan, dalam proses pembentukan undang-undang, mulai terlihat kecenderungan pembentuk undang-undang untuk selalu menghitung kemungkinan atau potensi adanya permohonan *judicial review* dari norma yang mereka susun. Hal demikian bermakna, kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD telah menimbulkan prinsip *prudential* (kehati-hatian) bagi pembentuk undang-undang.

Sampai sejauh ini, terlepas dari segala catatan atas putusan Mahkamah Konstitusi, salah satu pemegang kekuasaan kehakiman mampu melakukan pengujian terhadap undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Namun secara jujur harus diakui, kewenangan *judicial review* tersebut baru hanya mampu berada dalam wilayah pengujian materiil (*materiële to(e)tsing*), belum sampai pada pengujian formil (*formele toetsing*). Padahal, purifikasi proses legislasi sulit dapat terjadi jika tidak ada proses pengujian formil. Namun, *formele toetsing* tidak mungkin dapat digunakan jika tidak ada permohonan kepada Mahkamah Konstitusi.

Dalam *judicial review*, sebagaimana dikemukakan Jimly Asshiddiqie, sifat formil pengujian itu dapat terkait dengan empat alasan, yaitu:

Pertama, apakah bentuk atau format undang-undang yang dibentuk sudah tepat menurut Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan (yang dibuat, *pen.*) berdasarkan Undang-Undang Dasar. *Kedua*, sejauh mana prosedur yang ditempuh dalam proses pembentukan undang-undang ditaati. *Ketiga*, apakah lembaga yang terlibat dalam proses pembentukan undang-undang memang berwenang untuk itu. *Keempat*, apakah prosedur

⁴³ Mahkamah Konstitusi, 2009, *Mengawal Konstitusi Menegakkan Keadilan-Substantif*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, hlm. 25-31.

pengundangan dan pemberlakuannya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar atau peraturan perundang-undangan (yang dibuat, *pen.*) berdasarkan Undang-Undang Dasar.⁴⁴

Merujuk pendapat Jimly Asshiddiqie tersebut, purifikasi proses legislasi untuk masalah, yaitu: (1) hubungan DPR dan DPD dalam proses legislasi, (2) pengabaian partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang, dan (3) kehadiran anggota DPR dalam proses pengambilan keputusan pada Rapat Paripurna DPR dapat diuji secara formal dengan alasan-alasan tersebut, terutama alasan yang kedua, yaitu sejauh mana prosedur yang ditempuh dalam pembentukan undang-undang ditaati.

Khusus untuk praktik *moral hazard* seperti suap dan/atau korupsi, langkah untuk melakukan uji formal tidak mungkin dilakukan jika hakim konstitusi hanya melihat masalah dalam tataran formal prosedural. Dalam pengertian itu, harus ada keberanian untuk berfikir bahwa *moral hazard* merupakan pelanggaran formal substansial yang amat serius dalam proses pembentukan undang-undang. Tindakan demikian merupakan pengingkaran serius terhadap cita negara hukum. Terkait dengan hal tersebut, B. Arif Sidharta mengemukakan:

Unsur yang fundamental dalam suatu konstitusi yang demokratis terletak pada masalah pertanggungjawaban dan pengawasan (kontrol) terhadap pemerintah atau pengemban tanggung jawab publik. Unsur-unsur ini penting untuk mengimbangi kewenangan bertindak (mandat) baik untuk rakyat dan atas nama rakyat secara keseluruhan dan menentukan nasib para warga negara. Keberadaan unsur fundamental ini adalah bagian integral dari sebuah demokrasi perwakilan. Namun demokrasi perwakilan yang sejati hanya dapat terwujud dalam negara hukum. Atau, lebih tepatnya keberadaan demokrasi dan negara hukum itu saling mempersyaratkan.⁴⁵

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bahana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 589.

⁴⁵ B. Arif Sidharta, 2004, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, dalam *Jurnal Jentera*, Edisi 3-Tahun II, November, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta, hlm. 123.

Mengikuti pendapat B. Arif Sidharta itu, tampak jelas bahwa *moral hazard* adalah pengingkaran serius atas cita negara hukum karena kuasa konstitusional yang dimiliki pembentuk undang-undang dijadikan sebagai “alat transaksi” untuk meraih keuntungan pribadi. Scheltema, sebagaimana dikutip B. Arief Sidharta, mengemukakan prinsip dasar negara hukum, yaitu asas kepastian hukum dan asas demokrasi.⁴⁶ Dalam pengertian itu, *moral hazard* dalam pembentukan undang-undang melanggar dua prinsip dasar negara hukum sebagaimana dikemukakan Scheltema. Bahkan, bagi Randaal Peerenboom, *political morality* merupakan hal paling substansial dalam negara hukum. Hal itu berarti, *moral hazard* dalam pembentukan undang-undang merupakan pengingkaran serius terhadap asas kepastian hukum dan asas demokrasi karena jelas-jelas menghancurkan moral politik pembentuk undang-undang.⁴⁷

Untuk melakukan purifikasi proses legislasi, penggunaan hak uji formal dalam pengujian undang-undang seharusnya menjadi cara menjadi cepat dan sederhana dalam proses pembentukan undang-undang. Jika dalam hal substansi atau materi muatan undang-undang kewenangan *judicial review* yang dimiliki Mahkamah Konstitusi dinilai mampu menimbulkan sikap kehati-hatian dalam perumusan norma, potensi itu tentu dapat pula di(-)kembangkan dalam melakukan purifikasi proses pembentukan undang-undang. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi berkewajiban melakukan koreksi atas proses legislasi yang makin jauh dari upaya reformasi hukum yang tertata secara benar. Perlu disadari, dalam beberapa tahun terakhir, banyak suara yang menghendaki DPR memperbaiki diri, termasuk dalam proses formal pembentukan undang-undang. Berkaca dari pengalaman selama ini, saya percaya, sulit bagi DPR akan berubah dengan cepat memperbaiki diri. Oleh karena itu, diperlukan terapi kejut (*shock-therapy*) dari luar DPR. Tanpa itu, sulit mengharapkan ada perubahan perilaku anggota DPR dalam proses legislasi. Saya yakin, tanpa *shock-therapy*, sebagian anggota DPR tetap saja merasa tidak ada yang salah dengan apa yang telah terjadi selama ini.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 124-125.

⁴⁷ Randall Peerenboom, 2002, *China's Long March Toward Rule of Law*, Cambridge University Press, hlm. 4.

DAFTAR PUSTAKA

- Anna Rotman, 2004, Benin's Constitutional Court: An Institutional Model for Guaranteeing Human Rights, dalam *Harvard Human Rights Journals*, Volume 17, Spring 2004.
- Aria Suyudi dkk., 2009, *Mengais Harapan di Ujung Pengabdian*, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta.
- B. Arif Sidharta, 2004, *Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum*, dalam *Jurnal Jentera*, Edisi 3-Tahun II, November, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta.
- Bojan Bugarcic, 2001, Courts as Policy-Makers: Lessons from Transition, dalam *42nd Harvard International Law Journals*, 256.
- Bryan A. Garner (edit. in chief), 1999, *Black's Law Dictionary*, West Group, St Paul, Minn.
- Charles O. Jones, 1994, *The Presidency in A Separated System*, The Brookings Institute, Washington D.C.
- Craig R. Ducat, 2009, *Constitutional Interpretation*, International Student Edition, Wadsworth.
- Eddy O.S. Hiarij, 2010, Mengadili Kebijakan, dalam *Harian Kompas*, 2 Februari, Jakarta.
- Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Oitcomes*, New York University Press.
- H.M. Laica Marzuki, 2007, Membangun Undang-Undang Yang Ideal, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 4, No. 2, Juni, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan HAM RI, Jakarta.
- Hans Kelsen, 1973, *General Theory of Law and State*, Russel and Russel, New York.
- Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokus Media, Bandung.
- Jeremy Waldron, 1999, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press.
- Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Bahana Ilmu Populer, Jakarta.
- , 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

- _____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.
- John E. Ferejohn, 2002-2003, *Constitutional Review in the Global Context*, dalam *6th New York University Journals*, Legis. and Pub. Pol'y 49, 52.
- John Agresto, 1984, *The Supreme Court and Constitutional Democracy*, Cornell University Press, Ithaca and London.
- Mahkamah Konstitusi, 2009, *Mengawal Konstitusi Menegakkan Keadilan Substantif*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi.
- Maria Farida Indarti S., 2007, *Ilmu Perundang-undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.
- Mochtar Pabottingi, 2009, *Arah Skalpel Atas Korupsi*, Pengantar dalam buku, *Catatan Hukum Saldi Isra: Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*, Penerbit Kompas, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Randall Peerenboom, 2002, *China's Long March Toward Rule of Law*, Cambridge University Press.
- Riris Khatarina, 2005, 2005, *Pemetaan Masalah Parlemen Ditinjau dari Peraturan Tata Tertib DPR: Rekomendasi Perbaikan Kinerja DPR Melalui Perbaikan Tata Tertib*, *Laporan Penelitian*, Friedrich Nauman Stiftung, Jakarta.
- Risalah Sidang Perkara No. 27/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang No. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, tanggal 7 Oktober 2009.
- Robbert L. Maddex, 1996, *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*, Congressional Quarterly Inc., Washington.
- Saldi Isra, 2009, *Catatan Hukum Saldi Isra: Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*, Penerbit Kompas, Jakarta.
- _____, 2009, *Pergeseran Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945*, Disertasi, Pascasarjana Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta.
- Susan Rose-Ackerman, 1999, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge University Press.