



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
NOMOR 159/PUU-XXIII/2025**

Tentang

**Frasa “Fraksi” dimaknai “Daerah Pemilihan” sebagai Subjek Penyampaian
Pendapat Mini dalam Pembahasan Rancangan Undang-Undang**

- Pemohon** : **Dian Prahara Batubara dan Moch. Jian Niam Al Kamil.**
Jenis Perkara : Pengujian Materiil Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 17/2014) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).
Pokok Perkara : Pasal 170 ayat (4) huruf a UU 17/2014 bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
Amar Putusan : Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
Tanggal Putusan : Kamis, 16 Oktober 2025.
Ikhtisar Putusan :

Pemohon I adalah perorangan warga negara Indonesia dan merupakan Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. Pemohon I yang merupakan masyarakat di Daerah Pemilihan (Dapil) Sumatera Utara II, telah menggunakan hak pilihnya dalam Pemilihan Umum tahun 2024 untuk memilih anggota legislatif dari dapil tersebut. Pemohon II adalah perorangan warga negara Indonesia dan merupakan Mahasiswa Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. Pemohon II merupakan penduduk Kota Sidoarjo yang masuk dalam Daerah Pemilihan (Dapil) Jawa Timur I dan telah menggunakan hak pilihnya dalam Pemilihan Umum tahun 2024 untuk memilih anggota legislatif dari dapil tersebut. Pemohon I dan Pemohon II merasa hak konstitusionalnya dirugikan baik aktual maupun potensial dengan berlakunya norma Pasal 170 ayat (4) huruf a UU 17/2014 yang menyatakan pandangan diberikan ketika proses legislasi di tingkat pertama adalah melalui pandangan fraksi. Hal demikian menciptakan ketidakpastian hukum karena telah merebut hak berpendapat sebagaimana diatur dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945;

Terkait kewenangan Mahkamah, oleh karena permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* pengujian materiil UU 17/2014 terhadap UUD NRI Tahun 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

Berkenaan dengan kedudukan hukum Pemohon, menurut Mahkamah, Pemohon I dan Pemohon II telah dapat menjelaskan perihal kualifikasinya sebagai perorangan warga negara Indonesia yang memiliki anggapan kerugian hak konstitusional akibat berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian. Anggapan kerugian hak konstitusional

tersebut bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial disebabkan karena berlakunya norma Pasal 170 ayat (4) huruf a UU 17/2014 yang dapat dipastikan akan terjadi. Dalam kaitan ini, anggapan kerugian hak konstitusional yang dijelaskan Pemohon I dan Pemohon II memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) dengan berlakunya norma Pasal 170 ayat (4) huruf a UU 17/2014 yang dimohonkan pengujian. Oleh karena itu, apabila permohonan dikabulkan, anggapan kerugian atau potensi kerugian hak konstitusional seperti yang dijelaskan Pemohon I dan Pemohon II tidak akan terjadi atau tidak lagi terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya ihwal anggapan inkonstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah, Pemohon I dan Pemohon II (selanjutnya disebut sebagai para Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*;

Bahwa oleh karena permohonan *a quo* telah jelas, tidak terdapat urgensi maupun relevansinya bagi Mahkamah untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK.

Bahwa setelah Mahkamah membaca secara saksama dalil para Pemohon beserta bukti-bukti yang diajukan, persoalan konstitusionalitas yang harus dijawab oleh Mahkamah adalah apakah kata “fraksi” dalam norma Pasal 170 ayat (4) huruf a UU 17/2014 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 jikalau tidak dimaknai “Pendapat Daerah Pemilihan”, sebagai bentuk konkret dari mandat rakyat kepada anggota DPR-RI dalam sistem demokrasi perwakilan.

Bahwa secara sistematis, norma Pasal 170 ayat (4) huruf a UU 17/2014 yang dimohonkan pengujian para Pemohon berada dalam Bagian Kesembilan Paragraf 1 perihal “Pelaksanaan Wewenang dan Tugas” DPR dalam pembentukan undang-undang. Secara konstitusional, ihwal wewenang dan tugas DPR, Pasal 20A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Perihal “legislasi” sebagai salah satu fungsi konstitusional DPR, ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”. Dalam melaksanakan fungsi legislasi dimaksud, Pasal 168 UU 17/2014 menyatakan bahwa pembahasan rancangan undang-undang dilakukan dalam 2 (dua) tingkat. *Pertama*, pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus. *Kedua*, pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna DPR. Berdasarkan Pasal 170 ayat (1) UU 17/2014, kegiatan yang dilakukan dalam pembicaraan tingkat I, yaitu: a. pengantar musyawarah; b. pembahasan daftar inventarisasi masalah; dan c. penyampaian pendapat mini. Sementara itu, pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan oleh DPR dan pemerintah dalam rapat paripurna DPR dengan kegiatan, yaitu:

- a. penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I;
- b. pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota DPR secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
- c. pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang ditugasi [vide Pasal 171 ayat (1) UU 17/2014].

Bahwa apabila diletakkan dalam sistem pembentukan undang-undang (*law-making process*), secara konstitusional, *in casu* Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, pembentukan undang-undang merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan secara berkesinambungan yang terdiri dari 5 (lima) tahapan, yaitu: (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara DPR dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945; (iii) persetujuan bersama DPR dan presiden; (iv) pengesahan rancangan undang-undang menjadi undang-undang; dan (v) pengundangan [vide Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 385]. Dari rangkaian kegiatan dimaksud, norma

Pasal 170 ayat (4) huruf a UU 17/2014 yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon berada pada tahapan pembahasan bersama dan persetujuan bersama. Artinya, norma Pasal 170 ayat (4) huruf a UU 17/2014 harus dibaca sebagai bagian dari proses pembentukan undang-undang. Dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 13/2022) menyatakan bahwa pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui dua tingkat, yaitu: *pertama*, pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus; dan *kedua*, pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna [vide Pasal 66 dan Pasal 67 UU 12/2011].

Bahwa apabila diletakkan dalam konteks rangkaian pembahasan rancangan undang-undang, baik dalam UU 17/2014 maupun UU 12/2011, rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran, atau rapat panitia khusus menjadi penggerak bekerjanya fungsi konstitusional DPR. Berbeda dengan instrumen yang menjadi penggerak bekerjanya fungsi legislasi DPR dimaksud, daerah pemilihan (*electoral district*) merupakan bagian geografis atau wilayah administratif tertentu yang menjadi dasar dalam menentukan jumlah kursi yang dialokasikan untuk setiap wilayah. Misalnya, untuk pengisian anggota DPR daerah pemilihan adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota [vide Pasal 187 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017) sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Menjadi Undang-Undang] dan daerah pemilihan untuk pengisian anggota DPRD provinsi adalah kabupaten/kota atau gabungan kabupaten/kota [vide Pasal 189 ayat (1) UU 7/2017]. Ihwal ini, pembentukan daerah pemilihan dimaksudkan untuk menerapkan prinsip kesetaraan nilai suara; ketaatan pada sistem pemilihan yang proporsional; proporsionalitas; integralitas wilayah; berada dalam cakupan wilayah yang sama; kohesivitas; dan kesinambungan [vide Pasal 185 UU 7/2017] dalam melakukan konversi suara pemilih menjadi kursi anggota lembaga perwakilan. Oleh karenanya, konfigurasi daerah pemilihan menjadi aspek penting dalam menilai sistem pemilihan mampu mencerminkan keragaman sosial, ekonomi, dan budaya. Sementara itu, fraksi di DPR merupakan pengelompokan anggota DPR berdasarkan konfigurasi partai politik berdasarkan hasil pemilihan umum [vide Pasal 82 ayat (1) UU 17/2014].

Bahwa berdasarkan uraian di atas, apabila diletakkan dalam kesinambungan pembentukan undang-undang, *in casu* pada 2 (dua) tingkat pembahasan rancangan undang-undang, memaknai kata “fraksi” dalam norma Pasal 170 ayat (4) huruf a UU 17/2014 menjadi “daerah pemilihan” dapat menimbulkan sejumlah pertanyaan dan sekaligus persoalan yang tidak sederhana. Misalnya, bagaimana mengatur daerah pemilihan dalam menyampaikan “pendapat mini” pada saat dilakukan pembahasan bersama suatu rancangan undang-undang. Pertanyaan dan sekaligus persoalan ini menemukan relevansinya karena dengan menggunakan logika daerah pemilihan, harus diberi kesempatan bagi 84 daerah pemilihan untuk menyampaikan “pendapat mini” dalam pembahasan rancangan undang-undang sesuai dengan jumlah daerah pemilihan dalam pengisian anggota DPR. Kondisi tersebut akan makin rumit karena anggota DPR dari setiap daerah pemilihan tidak berasal dari 1 (satu) partai politik. Artinya, dengan kerumitan tersebut, pemaknaan yang dikehendaki para Pemohon potensial menimbulkan kerumitan serius dalam pembahasan rancangan undang-undang.

Bahwa berkenaan dengan kekhawatiran para Pemohon ihwal norma Pasal 170 ayat (4) huruf a UU 17/2014 akan melemahkan partisipasi politik masyarakat dalam pembentukan undang-undang disebabkan norma *a quo* dinilai menjadi penghalang upaya pemenuhan hak konstitusional warga negara dalam penyelenggaraan sistem perwakilan. Dalam batas-batas tertentu, kekhawatiran para Pemohon tersebut dapat dipahami Mahkamah. Namun

demikian, secara normatif, Pasal 96 UU 13/2022 telah mengatur hak masyarakat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam proses pembentukan undang-undang. Bahkan, sebelum berlakunya Pasal 96 UU 13/2022 dimaksud, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 25 November 2021, telah menyatakan pentingnya partisipasi masyarakat bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan undang-undang. Jikalau secara faktual masih terdapat jarak (*gap*) antara keinginan masyarakat pada daerah pemilihan dengan pembahasan suatu undang-undang, jalan memaknai kata “fraksi” pada norma Pasal 170 ayat (4) huruf a UU 17/2014 menjadi “daerah pemilihan” menjadi tidak tepat. Selain mengacaukan norma lain dalam perihal “Pelaksanaan Wewenang dan Tugas” DPR sebagaimana diatur Bagian Kesembilan Paragraf 1 UU 17/2014, pemaknaan yang dimohonkan para Pemohon tersebut pun potensial menambah kerumitan tersendiri dalam pembahasan undang-undang.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil para Pemohon yang menyatakan kata “fraksi” dalam norma Pasal 170 ayat (4) huruf a UU 17/2014 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 jika tidak dimaknai “Pendapat Daerah Pemilihan”, sebagai bentuk konkret dari mandat rakyat kepada anggota DPR dalam sistem demokrasi perwakilan adalah tidak beralasan menurut hukum.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan Putusan yang amarnya Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.