

# ***Ratio Legis* Pembatasan Kedudukan Hukum bagi Pembentuk Undang-Undang dalam Pengujian Undang-Undang**

## ***Legal Ratio of Legislator's Standing Limitation for a Constitutional Review***

**Dian Agung Wicaksono**

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada  
Jl. Sosio Yustisia No. 1 Bulaksumur, Sleman, Yogyakarta 55281  
E-mail: dianagung@ugm.ac.id

**Enny Nurbaningsih**

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada  
Jl. Sosio Yustisia No. 1 Bulaksumur, Sleman, Yogyakarta 55281  
E-mail: enny@ugm.ac.id

Naskah diterima: 17-05-2021 revisi: 18-07-2022 disetujui: 08-08-2022

### **Abstrak**

Diskursus mengenai pembatasan kedudukan hukum bagi pembentuk UU dalam pengujian UU bukanlah isu yang benar-benar baru untuk dianalisis. Namun demikian, hal tersebut tetap perlu untuk diteliti dalam kerangka menggali *ratio legis* pembatasan kedudukan hukum bagi pembentuk UU dalam pengujian UU oleh Mahkamah Konstitusi. Penelitian ini secara spesifik menjawab pertanyaan: (a) bagaimana dinamika penggunaan kedudukan hukum pembentuk Undang-Undang dalam pengujian Undang-Undang? (b) apa *ratio legis* pembatasan kedudukan hukum bagi pembentuk Undang-Undang dalam pengujian Undang-Undang? Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan menganalisis data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, dan literatur yang terkait dengan doktrin kedudukan hukum pembentuk UU dalam pengujian UU. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa *ratio legis* pembatasan kedudukan hukum bagi pembentuk UU dapat ditelusuri melalui pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusan-putusan pengujian UU sejak tahun 2003-2019.

**Kata Kunci:** Kedudukan Hukum; Pembentuk UU; *Ratio Legis*.

### **Abstract**

*The discourse on limiting the legislators standing to submit a constitutional review is not an entirely new issue to analyze. However, these things still need to be examined to explore the legal ratio of limitation of the legislator's standing to submit a constitutional review by the Constitutional Court. This research specifically answers the questions: (a) how are the dynamics of the use of the legislators standing in the constitutional review? (b) what is the legal ratio for limiting legislators standing in the constitutional review? This study uses a normative legal research method by analyzing secondary data in the form of legislation, the Constitutional Court decisions, and literature related to legislators standing to submit the constitutional review. The results of this study indicate that the legal ratio limiting legislators' standing can be traced through the legal considerations of the Constitutional Court decisions from 2003-2019.*

**Keywords:** *Legislators; Legal Ratio; Legal Standing.*

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Diskursus mengenai kedudukan hukum atau *legal standing* pembentuk Undang-Undang (UU) bukanlah isu yang benar-benar baru untuk dianalisis. Sudah terdapat beberapa kajian sebelumnya mengenai kedudukan hukum pembentuk UU dengan studi kasus terhadap suatu putusan spesifik, misalnya Wita Rohana Pandiangan,<sup>1</sup> Sofia Asri Rahmani,<sup>2</sup> dan Muhammad Salman Al-Farisi.<sup>3</sup> Namun demikian, sependek penelusuran Penulis belum terdapat suatu jurnal ilmiah yang secara khusus membahas mengenai kedudukan hukum pembentuk UU dalam pengujian UU di MK. Hal ini berbeda bila dibandingkan dalam praktik peradilan Amerika Serikat, di mana kajian mengenai kedudukan hukum pembentuk UU ini telah jamak dikaji dalam jurnal ilmiah, misalnya Carl McGowan,<sup>4</sup> David G. Mangum,<sup>5</sup> Jonathan Wagner,<sup>6</sup> Ernest A. Benck Jr,<sup>7</sup> Arthur H.

<sup>1</sup> Wita Rohana Pandiangan, "Legal Standing Anggota DPR Dalam Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Kostitusi (Studi Terhadap Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi)" (Skripsi Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2017).

<sup>2</sup> Sofia Asri Rahmani, "Legal Standing Anggota DPR RI Dalam Judicial Review Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945: Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XIV/2016" (Skripsi Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2018)

<sup>3</sup> Muhammad Salman Al-Farisi, "Tinjauan Yuridis Terhadap Legal Standing Pemohon Pengujian Undang-Undang Yang Berstatus Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Di Mahkamah Konstitusi" (Skripsi Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2018).

<sup>4</sup> Carl McGowan, "Congressmen in Court: The New Plaintiffs," *Georgia Law Review* 15, no. 2 (1981): 252-252

<sup>5</sup> David G. Mangum, "Standing Versus Justiciability: Recent Developments in Participatory Suits Brought by Congressional Plaintiffs," *Brigham Young University Law Review*, no. 2 (1982): 376

<sup>6</sup> Jonathan Wagner, "The Justiciability of Congressional-Plaintiff Suits," *Columbia Law Review* 82, no. 3 (1982): 528-31

<sup>7</sup> Ernest A. Benck Jr., "Standing for State and Federal Legislators," *Santa Clara Law Review* 23, no. 3 (1983): 811-12

Abel,<sup>8</sup> R. Lawrence Dessem,<sup>9</sup> David J. Weiner,<sup>10</sup> Anthony Clark Arend and Catherine B. Lotrionte,<sup>11</sup> dan William D. Gohl.<sup>12</sup> Hal mengemuka dan menjadi diskursus publik salah satunya karena Setya Novanto pada awal tahun 2018 mengajukan pengujian UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ke Mahkamah Konstitusi.<sup>13</sup> Hal tersebut ternyata bukanlah fenomena pertama pengujian UU oleh Anggota DPR, sebelumnya pada awal tahun 2013, Lily Wahid karena dipecat dari keanggotaan DPR juga mengajukan pengujian UU Nomor 17 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD ke Mahkamah Konstitusi.<sup>14</sup> Menarik dari 2 (dua) contoh kasus di atas, Mahkamah Konstitusi konsisten untuk menyatakan tidak dapat diterima atau *niet ontvankelijk verklaard*, dengan pertimbangan hukum bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan pengujian UU *a quo*.

Hal ini mengindikasikan bahwa Anggota DPR sebagai bagian dari pembentuk UU diberikan pembatasan kedudukan hukum dalam pengujian UU oleh Mahkamah Konstitusi. Hal ini menarik untuk digali lebih jauh mengenai *ratio legis* pembatasan kedudukan hukum tersebut, dengan sebelumnya melakukan pemetaan secara komprehensif terhadap putusan-putusan pengujian UU oleh Mahkamah Konstitusi dengan Pemohon pengujian adalah pembentuk UU, sejak Mahkamah Konstitusi berdiri pada tahun 2003 hingga tahun 2019.

## 2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini adalah: (1) Bagaimana dinamika penggunaan kedudukan hukum pembentuk Undang-Undang dalam pengujian Undang-Undang? (2) Apa *ratio legis* pembatasan kedudukan hukum bagi pembentuk Undang-Undang dalam pengujian Undang-Undang?

<sup>8</sup> Arthur H. Abel, "Burger Court's Unified Approach to Standing and Its Impact on Congressional Plaintiffs," *Notre Dame Law Review* 60, no. 5 (1985): 1194

<sup>9</sup> R. Lawrence Dessem, "Congressional Standing to Sue: Whose Vote Is This, Anyway?," *Notre Dame Law Review* 62, no. 1 (1986): 2

<sup>10</sup> David J. Weiner, "The New Law of Legislative Standing," *Stanford Law Review* 54, no. 1 (2001): 210-12

<sup>11</sup> Anthony Clark Arend and Catherine B. Lotrionte, "Congress Goes to Court: The Past, Present, and Future of Legislator Standing," *Harvard Journal of Law & Public Policy* 25, no. 1 (2001): 218

<sup>12</sup> William D. Gohl, "Standing up for Legislators: Reevaluating Legislator Standing in the Wake of *Kerr v. Hickenlooper*," *Northwestern University Law Review* 110, no. 5 (2016): 1274-79

<sup>13</sup> Kristian Erdianto, "MK: Permohonan Uji Materi Setya Novanto Terkait UU KPK Tak Relevan," 2018, <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/21/12114661/mk-permohonan-uji-materi-setya-novanto-terkait-uu-kpk-tak-relevan>.

<sup>14</sup> Redaksi Detik, "Tak Terima Dipecat Dari DPR, Lily Wahid Ajukan Judicial Review Ke MK," 2013, <https://news.detik.com/berita/d-2199872/tak-terima-dipecat-dari-dpr-lily-wahid-ajukan-judicial-review-ke-mk>.

### 3. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*), yang tergolong dalam penelitian hukum normatif, karena dalam penelitian hukum ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>15</sup> Penelitian hukum normatif merupakan upaya untuk mencari data sekunder dengan menggunakan penelitian kepustakaan.<sup>16</sup> Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Selain itu, penelitian hukum ini juga menggunakan studi kasus, yaitu putusan-putusan pengujian UU oleh Mahkamah Konstitusi dengan Pemohon pengujian adalah pembentuk UU.

Bahan penelitian ini berupa data sekunder, yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bila diperlukan juga menggunakan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa putusan-putusan pengujian UU oleh Mahkamah Konstitusi dengan Pemohon pengujian adalah pembentuk UU. Bahan hukum sekunder sebagai penjelas dari bahan hukum primer digali dari buku, artikel jurnal, dan hasil penelitian sebelumnya yang relevan.

Cara pengambilan data dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka terhadap buku, artikel, hasil penelitian, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertimbangan hukum dalam putusan-putusan pengujian UU oleh Mahkamah Konstitusi dengan Pemohon pengujian adalah pembentuk UU. Lebih dahulu akan dilakukan analisis terhadap putusan-putusan pengujian UU oleh Mahkamah Konstitusi dengan Pemohon pengujian adalah pembentuk UU. Setelah mengetahui konstruksi yuridis dari pertimbangan hukum putusan-putusan tersebut, maka selanjutnya akan dianalisis dan dijustifikasi bahwa terdapat pembatasan terhadap kedudukan hukum pembentuk UU sebagai pemohon dalam pengujian UU oleh Mahkamah Konstitusi. Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan melakukan analisis yang pada dasarnya dikembalikan pada tiga aspek, yaitu mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan. Dengan perkataan lain, seorang peneliti yang mempergunakan metode kualitatif, tidaklah semata-mata bertujuan mengungkapkan kebenaran belaka, akan tetapi untuk memahami kebenaran tersebut. Data yang telah terkumpul dari penelitian kepustakaan selanjutnya akan dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan penelitian yang diajukan.

<sup>15</sup> Amirudin and H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), 29.

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), 23.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Dinamika Penggunaan Kedudukan Hukum Pembentuk Undang-Undang dalam Pengujian Undang-Undang

Sebelum lebih lanjut membahas mengenai pembatasan *legal standing* bagi pembentuk UU dalam pengujian UU, menjadi penting untuk kemudian memahami terlebih dahulu siapa yang dimaksud dengan pembentuk UU dalam hukum positif di Indonesia. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), ketentuan mengenai pembentukan UU diatur dalam Bab VII mengenai Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang menyebutkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU, dengan ketentuan bahwa setiap rancangan UU (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, dilanjutkan dengan Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU.<sup>17</sup> Dengan demikian, telah jelas bahwa UU merupakan produk yang dibentuk oleh DPR dengan ketentuan setiap RUU wajib mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden untuk dapat disahkan menjadi UU. Ketentuan konstitusional tersebut kemudian diperintahkan untuk diatur lebih lanjut pada level UU,<sup>18</sup> yang menegaskan bahwa UU adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden,<sup>19</sup> dengan tahapan mencakup perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan.<sup>20</sup> Dengan demikian, menjadi semakin jelas bahwa pembentuk dari UU adalah DPR dan Presiden.

Namun demikian, seringkali bagi khalayak umum terdapat satu entitas lagi yang juga disebut sebagai pembentuk UU, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hal ini perlu untuk diluruskan bahwa keberadaan DPD bukanlah pembentuk UU yang terlibat pada keseluruhan tahapan dalam pembentukan UU sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal yang memang tidak dapat dipungkiri adalah DPD turut terlibat dalam tahapan-tahapan pembentukan UU, namun secara parsial. Terlebih pasca Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Mahkamah Konstitusi

<sup>17</sup> Pasal 20 ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) Indonesia, "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" (n.d.).

<sup>18</sup> Pasal 22A Indonesia.

<sup>19</sup> Pasal 1 angka 3 *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Republik Indonesia, 2019); Lihat juga Pasal 71 huruf a *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah* (Republik Indonesia, 2018).

<sup>20</sup> Pasal 1 angka 1 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*.

Nomor 92/PUU-X/2012 yang “mengembalikan” kewenangan konstitusional DPD dalam pembentukan UU yang direduksi pada level UU<sup>21</sup>, semakin menimbulkan kesan bahwa DPD adalah bagian dari pembentuk UU.

Namun, bila merujuk pada pengaturan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan pelaksanaan yang mengatur kewenangan DPD, relatif jelas disebutkan keterlibatan DPD dalam tahapan pembentukan UU, yaitu:

- a. *Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*<sup>22</sup>
- b. *Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.*<sup>23</sup>
- c. *Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.*<sup>24</sup>
- d. *Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.*<sup>25</sup>
- e. *menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 (2012).

<sup>22</sup> Pasal 22D ayat (1) Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>23</sup> Pasal 22D ayat (2) Indonesia.

<sup>24</sup> Pasal 22D ayat (3) Indonesia.

<sup>25</sup> Pasal 23 ayat (2) Indonesia.

<sup>26</sup> Pasal 249 ayat (1) “Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” (2014).

Mencermati ketentuan konstitusional *a quo* dapat dilihat bahwa DPD memang memiliki kewenangan konstitusional untuk turut serta terlibat dalam 3 (tiga) dari 5 (lima) tahapan pembentukan UU, yaitu: (a) tahapan perencanaan; (b) tahapan penyusunan; dan (c) tahapan pembahasan. Namun demikian, walaupun DPD terlibat dalam beberapa tahapan pembentukan UU tidak serta merta DPD dapat disebut sebagai pembentuk UU. Hal ini dikarenakan menurut ketentuan konstitusional secara tegas menyebutkan bahwa UU adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden.

Sebelum lebih lanjut menelusuri dinamika kedudukan hukum pembentuk UU dalam pengujian UU, perlu terlebih dahulu diperjelas ketentuan normatif yang mengatur mengenai kedudukan hukum Pemohon dalam pengujian UU. Ketentuan mengenai kedudukan hukum Pemohon diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), yang berbunyi:<sup>27</sup>

- (1) *Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*
  - a. *perorangan warga negara Indonesia;*
  - b. *kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
  - c. *badan hukum publik atau privat; atau*
  - d. *lembaga negara.*
- (2) *Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1).*
- (3) *Dalam permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:*
  - a. *pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan/atau*
  - b. *materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Lebih lanjut, dalam Penjelasan Pasal 51 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "hak konstitusional" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, Pemohon perorangan WNI termasuk juga di dalamnya kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama. Mencermati ketentuan *a quo*, maka dapat dilihat kedudukan hukum Pemohon pembentuk UU

<sup>27</sup> Pasal 51 Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi" (2003).

berdasarkan penalaran hukum yang wajar digunakan adalah Perorangan WNI, baik secara perorangan maupun berkelompok. Hal ini dikarenakan tidak mungkin lembaga negara pembentuk UU, dalam hal ini DPR dan Presiden, mengajukan permohonan pengujian UU terhadap produk yang dihasilkannya sendiri dalam kualifikasi kedudukan hukum Pemohon sebagai lembaga negara.

Namun demikian, dalam rangka penelusuran dinamika kedudukan hukum pembentuk UU dalam pengujian UU, Peneliti membuat perluasan kualifikasi pembentuk UU, meliputi: **Kualifikasi Pertama**, Lembaga Negara, berupa DPR. Kualifikasi DPR sebagai lembaga negara pembentuk UU mendapatkan justifikasi didasarkan pada ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU. **Kualifikasi Kedua**, Lembaga Negara, berupa Presiden. Kelembagaan Presiden sebagai lembaga negara pembentuk UU mendapatkan justifikasi didasarkan pada ketentuan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa Presiden bersama dengan DPR membahas setiap RUU untuk mendapat persetujuan bersama.

**Kualifikasi Ketiga**, Perorangan WNI, berupa Anggota DPR. Perorangan WNI yang berkedudukan sebagai Anggota DPR mendapatkan justifikasi sebagai pembentuk UU karena Anggota DPR merupakan bagian dari kelembagaan DPR dan secara tegas diatur bahwa Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan UU. Namun demikian, dalam hal kualifikasi pemohon pengujian UU, terdapat beberapa catatan yang perlu diperhatikan terkait kualifikasi Perorangan WNI yang berkedudukan sebagai Anggota DPR, yaitu:

- a. *UUD NRI Tahun 1945 secara eksplisit telah menentukan hak konstitusional bagi Warga Negara Indonesia, Anggota DPR, maupun DPR,<sup>28</sup> sehingga tidak serta merta Perorangan WNI yang berkedudukan sebagai Anggota DPR dapat menggunakan kualifikasi pemohon Perorangan WNI an sich bila yang diuji adalah norma yang menimbulkan kerugian atau potensi kerugian atas kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Anggota DPR;*
- b. *Anggota DPR yang sudah ambil bagian dan turut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan secara institusional atas suatu UU yang dimohonkan pengujian akan dinyatakan tidak memiliki kedudukan hukum melalui pengaturan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi;<sup>29</sup> dan*
- c. *Perorangan WNI yang berkedudukan sebagai Anggota DPR hanya dapat mengajukan pengujian UU terhadap norma yang menimbulkan kerugian atau potensi kerugian atas kewenangan konstitusional yang eksklusif dimiliki oleh Anggota DPR, meliputi Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 12 ayat (3), Pasal 13 ayat (2), Pasal 14 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat*

<sup>28</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-V/2007 (2007).

<sup>29</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 (2008).

(2), Pasal 22 ayat (2), Pasal 24B ayat (1), Pasal 24A ayat (3) serta Pasal 24C ayat (3), Pasal 7A dan 7B UUD NRI Tahun 1945.<sup>30</sup>

**Kualifikasi Keempat**, Lembaga Negara, berupa DPD. Kelembagaan DPD sebagai lembaga negara yang dijustifikasi terlibat dalam pembentukan UU didasarkan pada Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945, walaupun hanya secara parsial terlibat dalam 3 (tiga) dari 5 (lima) tahapan pembentukan UU, yaitu: (a) tahapan perencanaan; (b) tahapan penyusunan; dan (c) tahapan pembahasan. Selain itu, peneguhan keterlibatan DPD dalam pembentukan UU juga dikuatkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, yang “mengembalikan” kewenangan konstitusional DPD dalam pembentukan UU yang direduksi pada pengaturan di level UU. Hal ini menjadi catatan tersendiri dalam penelusuran dinamika kedudukan hukum pembentuk UU dalam pengujian UU, karena dengan demikian seharusnya sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, yang dibacakan<sup>31</sup> pada tanggal 27 Maret 2013, maka permohonan pengujian UU yang diajukan oleh kelembagaan DPD tidak dapat dimaknai sebagai permohonan pengujian yang diajukan oleh pembentuk UU, karena walaupun secara normatif telah memiliki kewenangan konstitusional untuk terlibat dalam tahapan pembentukan UU, namun pada kenyataannya kewenangan tersebut direduksi pada pengaturan di level UU.<sup>32</sup> Dengan demikian, pemohon pembentuk UU dalam pengujian UU tidak dapat hanya dimaknai secara normatif memiliki kewenangan untuk membentuk atau setidaknya tidaknya terlibat dalam tahapan pembentukan UU, tetapi harus terlibat secara empiris dalam tahapan pembentukan UU yang diujikan.

**Kualifikasi Kelima**, Perorangan WNI, berupa Anggota DPD. Perorangan WNI yang berkedudukan sebagai Anggota DPD mendapatkan justifikasi sebagai pembentuk UU karena Anggota DPD merupakan bagian dari kelembagaan DPD yang memiliki justifikasi untuk terlibat dalam pembentukan UU didasarkan pada Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 sebagaimana telah diuraikan pada Kualifikasi Keempat. Demikian pula terkait dengan catatan dalam Kualifikasi Keempat, *mutatis mutandis* berlaku pula untuk Kualifikasi Kelima.

<sup>30</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23-26/PUU-VIII/2010 (2010).

<sup>31</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat prospektif (berlaku ke depan), karena Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum. Lihat dalam Pasal 47 Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

<sup>32</sup> Pemahaman ini dikecualikan dalam konteks UU terkait perimbangan keuangan pusat dan daerah menurut Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945, yang menurut Mahkamah Konstitusi telah melibatkan kelembagaan DPD, *mutatis mutandis* Anggota DPD. Lihat dalam Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-IX/2011 (2011).

**Kualifikasi Keenam**, Badan Hukum, berupa Partai Politik. Pemohon pengujian UU dalam kualifikasi Badan Hukum, berupa Partai Politik, menjadi salah satu kualifikasi pemohon pembentuk UU yang perlu ditelusuri dinamikanya karena mendapat justifikasi berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008.<sup>33</sup> Partai Politik didudukkan memiliki keterkaitan dengan pembentukan UU, yaitu partai politik yang sudah ambil bagian dan turut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan secara institusional atas suatu UU yang dimohonkan pengujian akan dinyatakan tidak memiliki kedudukan hukum melalui pengaturan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi. Pertimbangan dalam putusan *a quo*, memberikan pemahaman baru mengenai keterkaitan kedudukan hukum Partai Politik dalam pembentukan UU, sehingga menjadi relevan kualifikasi pemohon Badan Hukum, berupa Partai Politik untuk turut ditelusuri dinamika kedudukan hukumnya sebagai pembentuk UU dalam pengujian UU.

Adapun hasil penelusuran dinamika kedudukan hukum yang diajukan oleh kualifikasi pembentuk UU dalam pengujian UU disajikan dalam tabel berikut ini:

**Tabel 1. Penelusuran Kedudukan Hukum Kualifikasi Pembentuk Undang-Undang sebagai Pemohon dalam Pengujian Undang-Undang Tahun 2003-2019**

No.	No. Perkara	Objek Pengujian	Pemohon
1.	006/PUU-III/2005	UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Perorangan WNI (Anggota DPD)
2.	008/PUU-IV/2006	UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan UU Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik	Perorangan WNI (Anggota DPR)
3.	024/PUU-IV/2006	UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan UU Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia	Perorangan WNI (Anggota DPD)

<sup>33</sup> Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008.

<b>No.</b>	<b>No. Perkara</b>	<b>Objek Pengujian</b>	<b>Pemohon</b>
4.	20/PUU-V/2007	UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	Perorangan WNI (Anggota DPR)
5.	10/PUU-VI/2008	UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lembaga Negara (DPD)</li> <li>• Perorangan WNI (Anggota DPD)</li> </ul>
6.	11/PUU-VI/2008	UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia	Perorangan WNI (Anggota DPD)
7.	51-052-059/PUU-VI/2008	UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	Badan Hukum (Partai Politik)
8.	107/PUU-VII/2009	UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Perorangan WNI (Anggota DPR)
9.	110-111-112-113/PUU-VII/2009	UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perorangan WNI (Anggota DPR)</li> <li>• Badan Hukum (Partai Politik)</li> </ul>
10.	117/PUU-VII/2009	UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Perorangan WNI (Anggota DPD)
11.	129/PUU-VII/2009	UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	Perorangan WNI (Anggota DPR)
12.	131/PUU-VII/2009	UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Perorangan WNI (Anggota DPR)

<b>No.</b>	<b>No. Perkara</b>	<b>Objek Pengujian</b>	<b>Pemohon</b>
13.	151/PUU-VII/2009	UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara	Perorangan WNI (Anggota DPR)
14.	152/PUU-VII/2009	UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Perorangan WNI (Anggota DPR)
15.	23-26/PUU-VIII/2010	UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Perorangan WNI (Anggota DPR)
16.	38/PUU-VIII/2010	UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	Perorangan WNI (Anggota DPR)
17.	62/PUU-VIII/2010	UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia	Perorangan WNI (Anggota DPD)
18.	75/PUU-VIII/2010	UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Perorangan WNI (Anggota DPR)
19.	71/PUU-IX/2011	UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah	Perorangan WNI (Anggota DPD)
20.	36/PUU-X/2012	UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi	Perorangan WNI (Anggota DPD)
21.	89/PUU-X/2012	UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Perorangan WNI (Anggota DPR)
22.	92/PUU-X/2012	UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Lembaga Negara (DPD)

No.	No. Perkara	Objek Pengujian	Pemohon
23.	20/PUU-XI/2013	UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Perorangan WNI (Anggota DPD)
24.	75/PUU-XI/2013	UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Perorangan WNI (Anggota DPR)
25.	85/PUU-XI/2013	UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air	Perorangan WNI (Anggota DPD)
26.	73/PUU-XII/2014	UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Badan Hukum (Partai Politik)</li> <li>• Perorangan WNI (Calon Anggota DPR terpilih)</li> </ul>
27.	79/PUU-XII/2014	UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Lembaga Negara (DPD)
28.	82/PUU-XII/2014	UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Perorangan WNI (Anggota DPR)
29.	7/PUU-XIII/2015	UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Badan Hukum (Partai Politik)
30.	20/PUU-XIV/2016	UU Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik dan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana	Perorangan WNI (Anggota DPR)
31.	21/PUU-XIV/2016	UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Perorangan WNI (Anggota DPR)

No.	No. Perkara	Objek Pengujian	Pemohon
32.	109/PUU-XIV/2016	UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Perorangan WNI (Anggota DPD)
33.	64/PUU-XV/2017	UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi UU	Perorangan WNI (Anggota DPD)
34.	95/PUU-XV/2017	UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Perorangan WNI (Anggota DPR)
35.	96/PUU-XV/2017	UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Perorangan WNI (Anggota DPR)

*Sumber: Diolah Penulis, 2020.*

Berdasarkan Tabel 1 diatas, setidaknya terdapat beberapa hal perlu dicermati lebih lanjut, yaitu: **Pencermatan Pertama**, rekapitulasi kualifikasi pembentuk UU dalam pengujian UU. Data dalam rekapitulasi ini menjadi penting untuk ditelaah dalam kerangka untuk mengetahui siapakah kualifikasi pembentuk UU yang paling sering menggunakan kedudukan hukum pembentuk UU dalam pengujian UU. Berdasarkan rekapitulasi kualifikasi pembentuk UU dalam pengujian UU dapat pula ditelusuri motivasi kualifikasi pembentuk UU dalam menggunakan kedudukan hukum pembentuk UU. Rekapitulasi atas kualifikasi pembentuk UU dalam pengujian UU dapat dilihat pada tabel berikut ini:

**Tabel 2. Rekapitulasi Kualifikasi Pembentuk Undang-Undang sebagai Pemohon dalam Pengujian Undang-Undang Berdasarkan Periode Keketuaan Mahkamah Konstitusi Tahun 2003-2019**

Keketuaan	Rekapitulasi Kualifikasi Pembentuk UU dalam Pengujian UU					
	K1	K2	K3	K4	K5	K6
Jimly Asshiddiqie	-	-	2	1	4	-
Moh. Mahfud MD	-	-	10	1	4	2
M. Akil Mochtar	-	-	-	-	1	-
Hamdan Zoelva	-	-	3	1	1	1
Arief Hidayat	-	-	4	-	2	1
Anwar Usman	-	-	-	-	-	-
<b>JUMLAH*</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>3</b>	<b>12</b>	<b>4</b>

**Keterangan:**

K1: Lembaga Negara Presiden	K4: Lembaga Negara DPD
K2: Lembaga Negara DPR	K5: Perorangan WNI Anggota DPD
K3: Perorangan WNI Anggota DPR	K6: Badan Hukum Partai Politik

*Sumber: Diolah Penulis, 2020.*

Berdasarkan Tabel 2 di atas, dapat dilihat bahwa kualifikasi Pemohon pembentuk UU yang paling banyak mengajukan pengujian UU adalah Perorangan WNI Anggota DPR, sedangkan kualifikasi Pemohon pembentuk UU yang tidak pernah mengajukan pengujian UU adalah kelembagaan Presiden dan kelembagaan DPR, yang notabene keduanya merupakan entitas pembentuk UU yang memiliki legitimasi sebagai pembentuk UU menurut UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, tidak semua dari perkara dengan kualifikasi Pemohon pembentuk UU Perorangan WNI Anggota DPR sebagai Pemohon serta merta menggunakan status jabatan Anggota DPR untuk mendapatkan kedudukan hukum dalam pengujian UU. Hal tersebut dapat dilihat dari pemetaan motif penggunaan kualifikasi Pemohon pembentuk UU untuk mendapatkan kedudukan hukum dalam pengujian UU yang disajikan dalam tabel berikut ini:

\* Jumlah dari rekapitulasi ini sebanyak 38, lebih banyak dari jumlah perkara dengan kualifikasi pembentuk UU sebagai Pemohon dalam pengujian UU, yaitu 35 perkara. Hal ini dikarenakan dalam 3 perkara terdapat lebih dari 1 (satu) kualifikasi pembentuk UU sebagai Pemohon, yaitu:

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-VI/2008, dengan 2 (dua) Pemohon, yaitu: Lembaga Negara (DPD) dan Perorangan WNI (Anggota DPD);
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009, dengan 2 (dua) Pemohon, yaitu: Perorangan WNI (Anggota DPR) dan Badan Hukum (Partai Politik); dan
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-XII/2014, dengan 2 (dua) Pemohon, yaitu: Perorangan WNI (Anggota DPR) dan Badan Hukum (Partai Politik).

**Tabel 3. Pemetaan Motif Penggunaan Kualifikasi Pemohon Pembentuk Undang-Undang dalam Pengujian Undang-Undang Tahun 2003-2019**

<b>Kualifikasi Pemohon Pembentuk UU dalam Pengujian UU</b>	<b>Motif Penggunaan Kualifikasi Pemohon Pembentuk UU dalam Pengujian UU</b>
Lembaga Negara Presiden	-
Lembaga Negara DPR	-
Perorangan WNI Anggota DPR	<ol style="list-style-type: none"><li>Mengadvokasi hak konstitusional Pemohon dari berlakunya norma UU yang menghalangi hak konstitusional Pemohon sebagai Perorangan WNI <i>an sich</i>.</li><li>Mengadvokasi hak konstitusional Pemohon dari berlakunya norma UU yang menghalangi Pemohon sebagai Anggota DPR untuk mendapatkan kedudukan/jabatan dalam cabang kekuasaan legislatif.</li><li>Pemohon tidak menjelaskan relevansi status jabatan sebagai Anggota DPR dengan permohonan yang diajukan.</li><li>Hanya menyebutkan status jabatan sebagai Anggota DPR, namun memilih kualifikasi Pemohon sebagai Perorangan WNI <i>an sich</i>.</li></ol>
Lembaga Negara DPD	Mengadvokasi kewenangan konstitusional Pemohon dari berlakunya norma UU yang potensial atau faktual berdampak pada fungsi kelembagaan DPD.
Perorangan WNI Anggota DPD	<ol style="list-style-type: none"><li>Mengadvokasi hak konstitusional Pemohon dari berlakunya norma UU yang menghalangi Pemohon sebagai Anggota DPD untuk terlibat dalam pengisian jabatan dalam cabang kekuasaan eksekutif.</li><li>Mengadvokasi hak konstitusional Pemohon dari berlakunya norma UU yang menghalangi Pemohon sebagai Anggota DPD untuk mendapatkan kedudukan/jabatan dalam cabang kekuasaan legislatif.</li><li>Pemohon tidak menjelaskan relevansi status jabatan sebagai Anggota DPD dengan permohonan yang diajukan.</li><li>Mengadvokasi hak konstitusional konstituen Pemohon sebagai Anggota DPD dari berlakunya norma UU.</li></ol>

<b>Kualifikasi Pemohon Pembentuk UU dalam Pengujian UU</b>	<b>Motif Penggunaan Kualifikasi Pemohon Pembentuk UU dalam Pengujian UU</b>
Badan Hukum Partai Politik	a. Mengadvokasi hak konstitusional Pemohon dari berlakunya norma UU yang menghalangi Pemohon Badan Hukum Partai Politik untuk mendapatkan kedudukan/jabatan dalam cabang kekuasaan legislatif. b. Mengadvokasi hak konstitusional Pemohon dari berlakunya norma UU yang menghalangi Pemohon Badan Hukum Partai Politik untuk terlibat dalam pengisian jabatan dalam cabang kekuasaan eksekutif.

**Sumber:** Diolah Penulis, 2020.

Berdasarkan Tabel 3 di atas, dapat dilihat bahwa motivasi penggunaan kualifikasi Pemohon pembentuk UU pada Pemohon Perorangan WNI lebih memiliki motif yang bervariasi dalam memanfaatkan status jabatan Anggota DPR atau Anggota DPD yang melekat pada Pemohon Perorangan WNI. Hal ini berbeda dengan kualifikasi Pemohon pembentuk UU pada Pemohon Lembaga Negara DPD atau Badan Hukum Partai Politik yang lebih *ajeg* digunakan untuk memperjuangkan kepentingan kelembagaan masing-masing dalam pengujian UU.

Variasi motif dalam memanfaatkan status jabatan Anggota DPR atau Anggota DPD yang melekat pada Pemohon Perorangan WNI didasarkan pada preseden dalam putusan pengujian UU bahwa Pemohon seringkali tidak dapat membedakan kapasitasnya dalam mengajukan pengujian UU, apakah sebagai Perorangan WNI *an sich* atau Perorangan WNI dengan status jabatan sebagai Anggota DPR atau Anggota DPD. Merespons Pemohon dengan kualifikasi pembentuk UU pada Pemohon Perorangan WNI yang seringkali tidak dapat membedakan hak konstitusional yang didalilkan dimiliki, maka Mahkamah Konstitusi telah memberikan pertimbangan hukum pada beberapa putusan penting (*landmark decisions*), yang bila dirujuk secara sistematis berdasarkan *tempus* perkara, terlihat bahwa pertimbangan hukum tersebutlah yang mempengaruhi variasi motif penggunaan kualifikasi Pemohon pembentuk UU pada Pemohon Perorangan WNI.

**Pencermatan Kedua**, pemetaan putusan penting (*landmark decisions*) terkait kedudukan hukum pembentuk UU dalam pengujian UU. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, bahwa bila ditelusuri lebih lanjut, dapat diketahui bahwa variasi motif penggunaan kualifikasi Pemohon pembentuk UU pada Pemohon Perorangan WNI

dipengaruhi dengan putusan-putusan penting dalam pengujian UU yang menggariskan penggunaan kualifikasi Pemohon pembentuk UU. Pemetaan putusan penting tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel 4. Pemetaan Putusan Penting (*Landmark Decisions*) terkait Kualifikasi Pemohon Pembentuk Undang-Undang dalam Pengujian Undang-Undang Tahun 2003-2019**

<b>Kualifikasi Pemohon Pembentuk UU</b>	<b>Putusan Penting</b>	<b>Pokok Pertimbangan Hukum</b>
Lembaga Negara - Presiden	-	-
Lembaga Negara DPR	-	-
Perorangan WNI Anggota DPR	20/ PUU-V/2007	UUD NRI Tahun 1945 secara eksplisit telah menentukan hak konstitusional bagi Warga Negara Indonesia, Anggota DPR, maupun DPR, sehingga tidak serta merta Perorangan WNI yang berkedudukan sebagai Anggota DPR dapat menggunakan kualifikasi pemohon Perorangan WNI <i>an sich</i> bila yang diuji adalah norma yang menimbulkan kerugian atau potensi kerugian atas kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Anggota DPR.
	51-52- 59/PUU- VI/2008	Anggota DPR yang sudah ambil bagian dan turut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan secara institusional atas suatu UU yang dimohonkan pengujian akan dinyatakan tidak memiliki kedudukan hukum ( <i>legal standing</i> ) melalui pengaturan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi.
	23-26/PUU- VIII/2010	Perorangan WNI yang berkedudukan sebagai Anggota DPR hanya dapat mengajukan pengujian UU terhadap norma yang menimbulkan kerugian atau potensi kerugian atas kewenangan konstitusional yang eksklusif dimiliki oleh Anggota DPR, meliputi Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 12 ayat (3), Pasal 13 ayat (2), Pasal 14 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), Pasal 20A ayat (2), Pasal 22 ayat (2), Pasal 24B ayat (1), Pasal 24A ayat (3) serta Pasal 24C ayat (3), Pasal 7A dan 7B UUD NRI Tahun 1945.

<b>Kualifikasi Pemohon Pembentuk UU</b>	<b>Putusan Penting</b>	<b>Pokok Pertimbangan Hukum</b>
Lembaga Negara DPD dan Perorangan WNI Anggota DPD	71/PUU-IX/2011	Pembahasan UU terkait perimbangan keuangan pusat dan daerah menurut Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945, yang menurut Mahkamah Konstitusi telah melibatkan kelembagaan DPD, <i>mutatis mutandis</i> Anggota DPD.
	92/PUU-X/2012	Mengembalikan kewenangan konstitusional DPD dalam pembentukan UU yang direduksi pada pengaturan di level UU, yaitu pada tahapan: (a) perencanaan; (b) penyusunan; dan (c) pembahasan.
Badan Hukum Partai Politik	51-52-59/PUU-VI/2008	Partai Politik didudukan memiliki keterkaitan dengan pembentukan UU, yaitu partai politik yang sudah ambil bagian dan turut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan secara institusional atas suatu UU yang dimohonkan pengujian akan dinyatakan tidak memiliki kedudukan hukum ( <i>legal standing</i> ) melalui pengaturan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi.

*Sumber:* Diolah Penulis, 2020.

Berdasarkan pada Tabel 4 di atas, dapat dilihat bahwa Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusan yang dapat dikualifikasikan sebagai putusan penting (*landmark decisions*) telah memberikan pedoman penggunaan kualifikasi Pemohon pembentuk UU dalam pengujian UU, termasuk memperluas makna pembentuk UU bukan semata kelembagaan Presiden dan kelembagaan DPR yang secara eksplisit diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, namun juga Anggota DPR, DPD dan Anggota DPD, serta Partai Politik pengusung Anggota DPR.

## **2. *Ratio Legis* Pembatasan Kedudukan Hukum bagi Pembentuk Undang-Undang dalam Pengujian Undang-Undang**

Berdasarkan data penelusuran dinamika penggunaan kedudukan hukum pembentuk UU dalam pengujian UU yang telah diuraikan pada pembahasan sebelumnya, dapat dilihat bahwa *ratio legis* pembatasan kedudukan hukum pembentuk UU dalam pengujian UU setidaknya didasarkan pada 2 (dua) alasan: **Pertama**, dikotomi hak konstitusional yang melekat. Dalam putusan penting (*landmark decisions*) yang telah disajikan pada Tabel 4 dapat dilihat bahwa salah satu alasan pembatasan kedudukan

hukum pembentuk UU dalam pengujian UU adalah karena UUD NRI Tahun 1945 secara eksplisit telah menentukan hak konstitusional bagi Warga Negara Indonesia, Anggota DPR, maupun DPR, sehingga tidak serta merta Perorangan WNI yang berkedudukan sebagai Anggota DPR dapat menggunakan kualifikasi pemohon Perorangan WNI *an sich* bila yang diuji adalah norma yang menimbulkan kerugian atau potensi kerugian atas kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh Anggota DPR. Bahkan kemudian, Mahkamah Konstitusi telah merinci mana-mana hak konstitusional Pemohon Perorangan WNI dengan jabatan Anggota DPR, untuk kemudian dapat dibedakan dengan hak konstitusional Pemohon Perorangan WNI *an sich*.<sup>34</sup> Pembedaan dikotomis mengenai hak konstitusional yang melekat pada masing-masing kualifikasi Pemohon pembentuk UU menjadi alasan fundamental pembatasan kedudukan hukum pembentuk UU dalam pengujian UU.

**Kedua**, justifikasi empiris keterlibatan dalam pembentukan UU. Merujuk pada Tabel 4 di atas dapat dilihat pula alasan lain dalam pembatasan kedudukan hukum pembentuk UU dalam pengujian UU, yaitu dengan melihat kondisi empiris keterlibatan kualifikasi Pemohon pembentuk UU dalam pembentukan UU. Hal tersebut dapat dilihat pada: **Justifikasi Empiris Pertama**, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, yang menegaskan keterlibatan Anggota DPR dan Partai Politik pengusung Anggota DPR yang dibatasi untuk menjadi Pemohon dalam pengujian UU dengan justifikasi memiliki keterkaitan dengan pembentukan UU, yaitu Anggota DPR dan Partai Politik yang sudah ambil bagian dan turut serta dalam pembahasan dan pengambilan keputusan secara institusional atas suatu UU yang dimohonkan pengujian akan dinyatakan tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) melalui pengaturan dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi. Putusan *a quo* memberikan alasan pembatasan kedudukan hukum pembentuk UU dalam pengujian UU dikarenakan justifikasi empiris dalam pembentukan UU yang diajukan pengujian, sehingga kongruen dengan alasan dikotomi hak Anggota DPR sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Hal ini didasarkan pada bangunan logika bahwa bila hak untuk terlibat dalam pembentukan UU telah digunakan oleh Anggota DPR, maka *mutatis mutandis* Anggota DPR tidak lagi memiliki alasan hukum untuk mempermasalahkan pelaksanaan hak yang telah dilakukan sendiri oleh Anggota DPR. Adapun untuk Partai Politik, bangunan logika di atas *mutatis mutandis* diterapkan karena Anggota DPR berasal dari Partai Politik.

<sup>34</sup> Bandingkan dengan Bisariyadi, "Membedah Doktrin Kerugian Konstitusional," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 1 (2017): 40; Lihat juga Simon Butt, *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia* (Leiden: Brill Nijhoff, 2015).

**Justifikasi Empiris Kedua**, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-IX/2011, yang menegaskan pembahasan UU terkait perimbangan keuangan pusat dan daerah menurut Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, telah melibatkan kelembagaan DPD, *mutatis mutandis* Anggota DPD. Walaupun Mahkamah Konstitusi baru “mengembalikan” kewenangan konstitusional DPD dalam pembentukan UU yang direduksi pada pengaturan di level UU pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, namun sejatinya Mahkamah Konstitusi telah mengakui keterlibatan DPD dan Anggota DPD dalam pembentukan UU yang terkait perimbangan keuangan pusat dan daerah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-IX/2011. Konsekuensinya kelembagaan DPD dan Anggota DPD tidak diperkenankan untuk mengajukan UU yang terkait perimbangan keuangan pusat dan daerah karena oleh Mahkamah Konstitusi dinilai telah memiliki andil dalam tahapan pembentukan UU tersebut.

Berdasarkan kedua justifikasi empiris di atas, dapat dilihat bahwa permohonan pengujian UU yang diajukan oleh pembentuk UU harus memiliki dimensi implementasi dari kewenangan pembentukan UU. Jadi, wujud keterlibatan empiris dalam tahapan pembentukan UU yang diujikan menjadi indikator mendasar kualifikasi Pemohon pembentuk UU untuk dibatasi atau tidak sebagai Pemohon dalam pengujian UU. Dalam hal Pemohon pembentuk UU terlibat dalam tahapan pembentukan UU yang diujikan, *mutatis mutandis* hal ini menjadi *ratio legis* dalam pembatasan kedudukan hukum pembentuk UU dalam pengujian UU.

### C. KESIMPULAN

**Pertama**, dinamika penggunaan kedudukan hukum pembentuk Undang-Undang dalam pengujian Undang-Undang ditelusuri melalui putusan Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2003-2019 setidaknya terdapat beberapa hal perlu dicermati, yaitu: **Catatan Pertama**, kualifikasi Pemohon pembentuk UU yang paling banyak mengajukan pengujian UU adalah Perorangan WNI Anggota DPR, sedangkan kualifikasi Pemohon pembentuk UU yang tidak pernah mengajukan pengujian UU adalah kelembagaan Presiden dan kelembagaan DPR, yang notabene keduanya merupakan entitas pembentuk UU yang memiliki legitimasi sebagai pembentuk UU menurut UUD NRI Tahun 1945. Namun demikian, tidak semua dari perkara dengan kualifikasi Pemohon pembentuk UU Perorangan WNI Anggota DPR sebagai Pemohon serta merta menggunakan status jabatan Anggota DPR untuk mendapatkan kedudukan hukum dalam pengujian UU. **Catatan Kedua**, motivasi penggunaan kualifikasi Pemohon pembentuk UU pada

Pemohon Perorangan WNI lebih memiliki motif yang bervariasi dalam memanfaatkan status jabatan Anggota DPR atau Anggota DPD yang melekat pada Pemohon Perorangan WNI. Hal ini berbeda dengan kualifikasi Pemohon pembentuk UU pada Pemohon Lembaga Negara DPD atau Badan Hukum Partai Politik yang lebih *ajeg* digunakan untuk memperjuangkan kepentingan kelembagaan masing-masing dalam pengujian UU. Variasi motif dalam memanfaatkan status jabatan Anggota DPR atau Anggota DPD yang melekat pada Pemohon Perorangan WNI didasarkan pada preseden dalam putusan pengujian UU bahwa Pemohon seringkali tidak dapat membedakan kapasitasnya dalam mengajukan pengujian UU, apakah sebagai Perorangan WNI *an sich* atau Perorangan WNI dengan status jabatan sebagai Anggota DPR atau Anggota DPD. Merespons Pemohon dengan kualifikasi pembentuk UU pada Pemohon Perorangan WNI yang seringkali tidak dapat membedakan hak konstitusional yang dimiliki, maka Mahkamah Konstitusi telah memberikan pertimbangan hukum pada beberapa putusan penting (*landmark decisions*), yang bila dirujuk secara sistematis berdasarkan *tempus* perkara, terlihat bahwa pertimbangan hukum tersebutlah yang mempengaruhi variasi motif penggunaan kualifikasi Pemohon pembentuk UU pada Pemohon Perorangan WNI.

**Kedua**, *ratio legis* pembatasan kedudukan hukum bagi pembentuk Undang-Undang dalam pengujian Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi didapatkan berdasarkan penelusuran dan analisis terhadap putusan-putusan pengujian UU dengan Pemohon pembentuk UU pada tahun 2003-2019, sebanyak 35 (tiga puluh lima) putusan, yang pada pokoknya alasan pembatasan pemberian kedudukan hukum bagi pembentuk UU dalam pengujian UU didasarkan pada: (a) dikotomi hak konstitusional yang melekat; dan (b) justifikasi empiris keterlibatan dalam pembentukan UU. Kedua *ratio legis* tersebut didasarkan pada pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi pada beberapa putusan penting (*landmark decisions*) terkait kualifikasi Pemohon pembentuk UU dalam pengujian UU.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004.

Butt, Simon. *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia*. Leiden: Brill Nijhoff, 2015.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.

### **Artikel Jurnal**

Abel, Arthur H. "Burger Court's Unified Approach to Standing and Its Impact on Congressional Plaintiffs." *Notre Dame Law Review* 60, no. 5 (1985): 1187-1194.

Arend, Anthony Clark, and Catherine B. Lotrionte. "Congress Goes to Court: The Past, Present, and Future of Legislator Standing." *Harvard Journal of Law & Public Policy* 25, no. 1 (2001): 210-281.

Bisariyadi. "Membedah Doktrin Kerugian Konstitusional." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 1 (2017): 22-40. <https://10.31078/jk1412>.

Dessem, R. Lawrence. "Congressional Standing to Sue: Whose Vote Is This, Anyway?" *Notre Dame Law Review* 62, no. 1 (1986): 1-32.

Gohl, William D. "Standing up for Legislators: Reevaluating Legislator Standing in the Wake of *Kerr v. Hickenlooper*." *Northwestern University Law Review* 110, no. 5 (2016): 1274-79.

Jr., Ernest A. Benck. "Standing for State and Federal Legislators." *Santa Clara Law Review* 23, no. 3 (1983): 811-12.

Mangum, David G. "Standing Versus Justiciability: Recent Developments in Participatory Suits Brought by Congressional Plaintiffs." *Brigham Young University Law Review*, no. 2 (1982): 371-386.

McGowan, Carl. "Congressmen in Court: The New Plaintiffs." *Georgia Law Review* 15, no. 2 (1981): 251-267.

Wagner, Jonathan. "The Justiciability of Congressional-Plaintiff Suits." *Columbia Law Review* 82, no. 3 (1982): 528-31.

Weiner, David J. "The New Law of Legislative Standing." *Stanford Law Review* 54, no. 1 (2001): 210-12.

### **Laporan Penelitian**

Al-Farisi, Muhammad Salman. "Tinjauan Yuridis Terhadap Legal Standing Pemohon Pengujian Undang-Undang Yang Berstatus Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Di Mahkamah Konstitusi." Skripsi Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2018.

Pandiangan, Wita Rohana. "Legal Standing Anggota DPR Dalam Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi (Studi Terhadap Beberapa Putusan Mahkamah

Konstitusi).” Skripsi Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, 2017.

Rahmani, Sofia Asri. “Legal Standing Anggota DPR RI Dalam Judicial Review Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945: Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XIV/2016.” Skripsi Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2018.

### **Artikel Internet**

Erdianto, Kristian. “MK: Permohonan Uji Materi Setya Novanto Terkait UU KPK Tak Relevan.” Accessed April 5, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/21/12114661/mk-permohonan-uji-materi-setya-novanto-terkait-uu-kpk-tak-relevan>.

Redaksi Detik. “Tak Terima Dipecat Dari DPR, Lily Wahid Ajukan Judicial Review Ke MK.” Accessed April 5, 2020. <https://news.detik.com/berita/d-2199872/tak-terima-dipecat-dari-dpr-lily-wahid-ajukan-judicial-review-ke-mk>.

### **Putusan Pengadilan**

Mahkamah Konstitusi. *Putusan Mahkamah Konstitusi*. 20/PUU-V/2007 (2007).

\_\_\_\_\_, *Putusan Mahkamah Konstitusi*. 51-52-59/PUU-VI/2008 (2008).

\_\_\_\_\_, *Putusan Mahkamah Konstitusi*. 23-26/PUU-VIII/2010 (2010).

\_\_\_\_\_, *Putusan Mahkamah Konstitusi*. 71/PUU-IX/2011 (2011).

\_\_\_\_\_, *Putusan Mahkamah Konstitusi*. 92/PUU-X/2012 (2012).

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Republik Indonesia, 1945.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Republik Indonesia, 2003, LN. 2003/ No.98, TLN NO. 4316, LL SETNEG : 31 HLM.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Republik Indonesia, 2014, LN.2014/No. 182, TLN No. 5568, LL SETNEG: 215 HLM.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Republik Indonesia, 2018. LN.2018/NO.29, TLN NO.6187, LL SETKAB : 31 HLM.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Republik Indonesia, 2019. LN.2019/NO.183, TLN NO. 6398, JDIH. SETNEG.GO.ID : 14 HLM.