



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 165/PUU-XXII/2024

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama : **Ahmad Farisi**
Pekerjaan : Peneliti
Alamat : Dusun Gunung Pekol RT01/RW01, Jenangger, Batang-Batang, Sumenep.

Selanjutnya disebut ----- **Pemohon I**

2. Nama : **A. Fahrur Rozi**
Pekerjaan : Mahasiswa HTN UIN Syarif Hidayatullah Jakarta
Alamat : Dusun Gunung Malang RT02/RW14, Poteran, Talango, Sumenep.

Selanjutnya disebut ----- **Pemohon II**

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 10 Desember 2024, diwakili oleh **Abdul Hakim, S.H., M.H., Sipghotulloh Mujaddidi, S.H., M.H., Muhammad Abdul Kholiq Suhri, S.H., M.H., Moh. Ali Murtadho, S.H., dan Kholiq Hadi Rohman, S.H., M.H.**, Advokat dan Konsultan/Paralegal pada Kantor Hukum Dignity Attorney And Consellours At Law yang beralamat di Jalan Cempaka Baru Timur XI, Nomor 30 RT/RW.11/05, Cempaka Baru, Kemayoran, Jakarta Pusat, Kode Pos: 10640, baik sendiri-sendiri atau bersama-sama bertindak untuk dan atas nama Pemberi Kuasa;

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

- [1.2]** Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 7 November 2024 diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada 7 November 2024 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 159/PUU/PAN.MK/AP3/11/2024 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) dengan Nomor 165/PUU-XXII/2024 pada tanggal 20 November 2024, yang telah diperbaiki dan diterima Mahkamah pada 16 Desember 2024, yang pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. KEWENANGAN MAHKAMAH

1. Bahwa kewenangan Mahkamah dalam pengujian undang-undang diatur pada Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang menyatakan:

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi;

2. Bahwa selanjutnya kewenangan tersebut juga diatur pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

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

3. Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Republik Indonesia Tahun 5076) yang mengatakan bahwa:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

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

e. kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.

4. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan ketiga Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020, Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554) (UU 7/2020) yang menyatakan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD RI tahun 1945;

5. Bahwa demikian pula kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap UUD juga diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan:

Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi.

6. Bahwa Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945 juga diatur dalam Pasal 1 angka 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-undang (Selanjutnya disebut PMK 2/2021), yang menyatakan:

Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 yang selanjutnya disebut PUU adalah Perkara konstitusi yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), termasuk pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi.

7. Bahwa permohonan *a quo* menguji konstitusionalitas Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menurut para Pemohon tidak sejalan dengan prinsip

kepastian hukum yang adil bagi warga negara. Untuk lebih jelasnya, Para Pemohon kutip isi ketentuan Pasal 23 Ayat (2) UU 15/2019, sebagaimana berikut:

- (2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
 - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
 - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, yang menyatakan:

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

8. Bahwa berdasarkan seluruh uraian diatas, oleh karena ketentuan norma yang diuji adalah materi pasal undang-undang, Mahkamah berwenang menguji Permohonan Pengujian Materiil Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap UUD NRI 1945.

II. KEDUDUKAN HUKUM/LEGAL STANDING PEMOHON

1. Bahwa ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU 7/2020 mengatur Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. perorangan WNI;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan RI yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik dan privat, atau;
 - d. lembaga negara.
2. Bahwa terhadap syarat kedudukan Pemohon juga diatur dalam Pasal 4 ayat (1) PMK 2/2021, yang menyatakan:

Permohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a adalah Pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau perppu, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama;
 - 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 badan hukum privat; atau
 - d. lembaga negara.
3. Bahwa untuk mengukur apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a UU 7/2020 dan Pasal 4 ayat (1) huruf a PMK 2/2021, yakni Pemohon adalah Perorangan Warga Negara Indonesia, maka perlu dijelaskan bahwa para Pemohon adalah Warga Negara Indonesia yang dibuktikan dengan Kepemilikan Kartu Tanda Penduduk (**Bukti P-3**). Oleh karenanya, para Pemohon memenuhi syarat untuk menjadi Pemohon dalam pengujian UU 15/2019 terhadap UUD NRI 1945.
4. Bahwa selanjutnya terhadap kedudukan hukum para Pemohon yang menganggap hak dan/atau kewenangan Konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, menurut Pasal 4 ayat (2) PMK 2/2021 yang mengacu pada Putusan MK No. 006/PUU-III/2005 dan No. 011/PUU-V/2007, apabila:
- a. ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945.
 - b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian konstitusional dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. ada hubungan sebab-akibat antara kerugian konstitusional dan berlakunya undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian; dan

e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak lagi atau tidak akan terjadi.

5. Bahwa untuk mengukur apakah para Pemohon memiliki kedudukan Hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a PMK 2/2021, yakni adanya hak konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945, maka perlu dijelaskan bahwa hak konstitusional dalam UUD 1945 yang menjadi dasar para pemohon adalah Pasal 28D ayat (1), yang menyatakan:

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum

Oleh karenanya itu, Pemohon telah memenuhi syarat sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal Pasal 4 ayat (2) huruf a PMK 2/2021, karena memiliki hak konstitusional yang dijamin dalam UUD NRI 1945.

6. Bahwa untuk mengukur apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e PMK 2/2021, yakni adanya kerugian konstitusional bersifat kausalitas, spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, maka perlu dijelaskan sebagai berikut:

- **Kualifikasi Para Pemohon Sebagai Perorangan Warga Negara yang Memiliki Hak Konstitusional**

7. Bahwa Pemohon I (sarjana hukum di bidang Hukum Tata Negara UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta) merupakan perorangan warga negara Indonesia yang selama ini aktif dan fokus melakukan penelitian terhadap isu-isu hukum ketatanegaraan, demokrasi, dan kepemiluan.
8. Bahwa Pemohon I aktif menulis di sejumlah media nasional, seperti Kompas.ID, Jawa Pos, detikNews tentang isu-isu ketatanegaraan dalam mengedukasi publik terhadap dinamika ketatanegaraan dan kewarganegaraan belakangan.
9. Bahwa dalam kapasitasnya sebagai peneliti, Pemohon I bertanggungjawab dan memiliki kepentingan secara khusus terhadap pengetahuan akademik

ihwal sistem ketatanegaraan yang berlaku, baik secara epistemik maupun sistemik terhadap keberlakuan suatu norma undang-undang yang keberlakuannya justru membatasi dan membatalkan hak-hak konstitusional warga negara, *in casu* berlakunya norma *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya.

10. Bahwa Pemohon II merupakan perorangan warga negara Indonesia yang saat ini menjadi mahasiswa aktif jurusan Hukum Tata Negara di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Sebagai mahasiswa, Pemohon II tergabung tergabung dalam sejumlah organisasi kemahasiswaan tingkat nasional, di antaranya Asosiasi Mahasiswa Hukum Tata Negara se-Indonesia (AMHTN-SI) dan Dema Fakultas Syariah Se-Indonesia (Demfasna) yang berfokus pada isu-isu ketatanegaraan dan belakangan ini aktif melakukan diskusi dan advokasi terhadap keputusan dan kebijakan pemerintah, salah satu di antaranya menyangkut agenda Revisi UU MK yang sarat dengan kepentingan politik: <https://news.detik.com/berita/d-7071016/asosiasi-mahasiswa-hukum-tata-negara-revisi-uu-mk-sangat-politis>.
11. Bahwa Pemohon II juga aktif menulis di sejumlah media nasional baik cetak maupun online dalam merespon isu-isu politik hukum ketatanegaraan yang kontroversial dan menjadi perbincangan publik.
12. Bahwa Pemohon II belakangan ini juga aktif melakukan advokasi melalui jalur litigasi dengan mengajukan sejumlah permohonan pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap sejumlah ketentuan yang memiliki persoalan konstitusional ke Mahkamah Konstitusi. Beberapa pengujian undang-undang yang sudah dilakukan di antaranya Perkara Nomor 128/PUU-XXI/2023 tentang ketentuan kampanye pemilihan umum di dunia pendidikan dan fasilitas pemerintahan, Perkara Nomor 52/PUU-XXII/2024 tentang ketentuan kampanye bagi kepala daerah dan pejabat negara aktif dalam pemilihan daerah, dan Perkara Nomor 70/PUU-XXII/2024 tentang titik hitung syarat usia minimum calon kepala daerah.

- **Hak Konstitusional Para Pemohon Dirugikan Akibat Berlakunya Pasal yang Diujikan**

13. Bahwa dalam mematuhi dan tunduk terhadap ketentuan yang berlaku dalam peraturan perundang-undangan, para Pemohon berhak atas kepastian

hukum sebagaimana dijamin pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Kepastian hukum menjadi bagian hak konstitusional untuk menjamin adanya suatu norma undang-undang tidak memuat adanya keambiguan, keraguan, dan/atau norma ganda dalam penerapannya bagi segenap warga negara. Dalam konteks ini perumusan suatu norma undang-undang meniscayakan rumusan hukum yang tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya, baik dari sejumlah pasal dalam undang-undang dimaksud secara keseluruhan maupun kaitannya dengan dengan pasal-pasal lainnya yang berada di luar undang-undang tersebut.

14. Bahwa berlakunya pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya menyebabkan ketidakpastian hukum bagi para Pemohon. Pasalnya, ketentuan norma yang termuat pada pasal *a quo* menyebabkan para Pemohon tidak dapat mengidentifikasi secara jelas bagaimana konsep rumusan serta konteks penerapannya dalam sistem dan mekanisme pembentukan undang-undang. Bagi para Pemohon, pasal *a quo* seolah menjadi pasal mati yang tidak memberikan kejelasan dan kepastian hukum bagaimana politik hukum pembentukan suatu undang-undang dapat dijalankan. Jika dibaca secara sistematis, pasal *a quo* memberikan landasan kewenangan kepada DPR dan Pemerintah untuk mengajukan rancangan suatu undang-undang di luar prolegnas dengan klausul ketentuan yang tidak berkepastian hukum karena memuat tolak ukur yang kabur atau ambigu.
15. Bahwa Pasal 23 ayat (2) huruf a UU 15/2019 mengatur dalam kondisi tertentu untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, DPR atau Pemerintah dapat mengajukan suatu rancangan undang-undang di luar prolegnas. Menurut para Pemohon, ketentuan tersebut sejatinya menjadi ketentuan tolak ukur/syarat keterpenuhan bagi tercapainya “keadaan tertentu” yang dimaksudkan pada pasal *a quo*, termasuk mencakup di dalamnya urgensi nasional yang dimaksudkan pada ketentuan poin huruf b pasal *a quo*. Sehingga antara ketentuan norma pada poin huruf a dan poin huruf b merupakan ketentuan yang mengandung satu kesatuan norma yang tidak terpisahkan, utamanya dalam menjelaskan “keadaan tertentu” yang memastikan adanya “urgensi nasional” seperti dimaksud pada poin huruf b.

16. Bahwa telah ternyata, Pasal 23 ayat (2) huruf b UU 15/2019 juga membentuk norma tersendiri yang mengatur tentang ketentuan pembentukan undang-undang di luar prolegnas. Ketentuan pada bagian huruf b tersebut memuat pengaturan ihwal pembentukan undang-undang di luar prolegnas yang didasarkan pada “keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional”. Bagi para Pemohon, ketentuan tersebut merupakan klausul norma yang tidak berkepastian secara hukum, *in casu* frasa “urgensi nasional” seperti apa yang dimaksudkan dalam ketentuan tersebut. Ketentuan yang termuat pada bagian huruf b dimaksud tidak memuat ukuran yang jelas dan pasti bagaimana pembentukan suatu undang-undang yang hanya didasarkan pada “urgensi nasional” dan menitikberatkan pada “persetujuan” antara pemerintah dan DPR. Artinya, di luar dari prolegnas yang telah dibentuk, Pemerintah dan DPR diberikan wewenang untuk mengusulkan suatu RUU didasarkan pada kondisi yang ambigu dan tidak menentu.

- **Kerugian Konstitusional Para Pemohon Bersifat Spesifik dan Aktual Terjadi, serta Hubungan Sebab Akibat dengan Pasal yang Diujikan**

17. Bahwa para Pemohon merupakan perorangan warga negara yang berhak atas kepastian hukum dalam mematuhi suatu ketentuan norma dalam peraturan undang-undang yang berlaku.

18. Bahwa Pemohon I sebagai peneliti yang aktif mengedukasi publik menjadi terhambat kepentingannya dalam menganalisis dan mengkaji konsep dan sistem ketatanegaraan Indonesia terkait ihwal mekanisme pembentukan undang-undang. Ketentuan norma pada pasal *a quo* telah membentuk kekacauan sistemik dan kerancuan epistemik dalam menyediakan suatu mekanisme pembentukan RUU di luar prolegnas yang ambigu dan kabur.

19. Bahwa akibatnya, dalam melakukan aktivitas penelitian dan memberikan edukasi kepada publik, Pemohon I menjadi ambigu dalam memahami konsep dan desain sistem ketatanegaraan Indonesia ihwal mekanisme pembentukan undang-undang yang diatur pada pasal *a quo*.

20. Bahwa Pemohon I dalam kedudukannya sebagai warga negara merasakan kerugian konstitusional yang bersifat aktual ketika pasal *a quo* digunakan oleh DPR dan Pemerintah untuk merevisi UU Pilkada pada beberapa bulan yang lalu. Akibat dari agenda tersebut, Pemohon I turun melakukan aksi

demonstrasi di depan Gedung DPRD Yogyakarta agar DPR membatalkan dan menghentikan agenda revisi UU Pilkada yang berusaha menganulir Putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024 dan Putusan MK Nomor 70/PUUXXII/2024. Kendati RUU Pilkada dimaksud dapat dikualifikasikan sebagai RUU Kumulatif Terbuka akibat adanya Putusan MK, DPR sebagai pembuat undang-undang mendalilkan adanya urgensi nasional untuk menganulir sejumlah poin dalam putusan MK dan memahasnya dalam waktu yang sangat singkat.

21. Bahwa Pemohon II merupakan Pemohon langsung dalam Perkara Nomor 70/PUU-XXII/2024 di mana putusannya berusaha dianulir secara terang-terangan oleh DPR melalui agenda revisi UU Pilkada dengan dalih adanya urgensi nasional sebagaimana ketentuan pada pasal *a quo*.
22. Bahwa agenda untuk mervisi UU Pilkada di mana poin perubahannya mengingkari putusan MK Nomor 70/PUU-XXII/2024 jelas-jelas merugikan Pemohon II yang menjadi pemohon langsung dalam perkara *a quo*. Oleh karena itu, Pemohon II juga aktif terlibat dalam aksi demonstrasi di depan Gedung DPR RI, untuk memastikan putusan *a quo* yang dimohonkan Pemohon II benar-benar dijalankan oleh DPR agar Pilkada 2024 berjalan secara jujur, adil, dan demokratis.
23. Bahwa kerugian-kerugian spesifik sebagaimana didalilkan di atas tersebut disebabkan oleh keberlakuan pasal *a quo* yang tidak memberikan jaminan kepastian hukum terhadap para Pemohon terkait mekanisme yang jelas dan pasti bagaimana pembentukan RUU di luar prolegnas dapat dilakukan. Pasalnya, dalam ketentuan pasal *a quo* pada bagian huruf b menimbulkan keambiguan dan ketidakpastian hukum karena menggunakan indikator pengusulan RUU di luar prolegnas yang ambigu dan kabur dengan ketentuan frasa “urgensi nasional” yang hanya menitikberatkan pada “persetujuan” antara DPR dan Pemerintah.
24. Bahwa frasa “urgensi nasional” menjadi tidak berkepastian hukum karena menjadi norma yang bisa dimaknai secara berbeda dari yang seharusnya secara subjektif sesuai dengan selera pembentuk undang-undang. Para Pemohon secara khusus dan warga negara pada umumnya tidak dapat mengidentifikasi secara jelas kondisi “urgensi nasional” yang seperti apa

sehingga pembentuk undang-undang dapat dibenarkan untuk membentuk suatu RUU di luar prolegnas. Akibatnya secara aktual, materi revisi UU Pilkada yang tidak jelas asal-usulnya bisa mengemuka dalam koridor sistem yang konstitusional sebagai “urgensi nasional” kendati berusaha menganulir putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024 dan Putusan MK Nomor 70/PUU-XXII/2024.

25. Bahwa dengan demikian, ketidakpastian hukum akibat ketentuan yang berlaku pada pasal *a quo* secara nyata dapat dimanfaatkan oleh pembentuk undang-undang untuk memproduksi suatu rancangan undang-undang secara fleksibel di luar pada daftar prolegnas berdasarkan pada dorongan kepentingan politik tertentu yang bersifat temporal dan musiman.

• **Kemungkinan dengan Dikabulkannya Permohonan, Kerugian Konstitusional Seperti yang Didalilkan Tidak Lagi atau Tidak Akan Terjadi**

26. Bahwa jika Mahkamah mengabulkan permohonan Para Pemohon dengan menyatakan pasal *a quo* inkonstitusional dan tidak berkekuatan hukum, maka dapat dipastikan hak konstitusional para Pemohon berupa kepastian hukum terkait mekanisme pembentukan RUU di luar prolegnas nantinya tidak akan terjadi lagi. Pasal *a quo* tidak menjadi pasal yang multitafsir yang penerapannya dapat digunakan oleh pembentuk undang-undang untuk kebutuhan politik legislasi temporal dan musiman.

27. Bahwa berdasarkan dalil-dalil dan dasar hukum yang telah diuraikan di atas, maka para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan Permohonan Pengujian Materiil Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap UUD NRI 1945, karena telah memenuhi ketentuan dalam Pasal 51 ayat (1) UU 7/2020 beserta penjelasannya dan syarat kerugian hak konstitusional sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) PMK 2/2021.

III. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

1. Bahwa sebelum para Pemohon menguraikan dalil inkonstitusionalitas norma Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019, penting untuk menguraikan terlebih dahulu penerapan Pasal 54 UU MK terhadap perkara *a quo*. Ketentuan norma Pasal

54 UU MK, menyatakan: “Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden”.

2. Bahwa ketentuan Pasal 54 UU MK sering digunakan sebagai dasar bagi Mahkamah untuk memutus suatu perkara tanpa masuk pada tahap pemeriksaan pokok perkara dengan memanggil para pihak, *in casu* Presiden dan DPR, serta Pihak Terkait yang memiliki kepentingan yang sama baik dalam posisi pro ataupun kontra terhadap permohonan yang sedang diperiksa oleh Mahkamah.
3. Bahwa terhadap hal tersebut, terdapat prinsip “Audi Et Alteram Partem” di mana hakim seharusnya mendengar kedua belah pihak yang berperkara di persidangan. Terhadap prinsip tersebut, konstruksi UU MK telah mengakomodir dalam ketentuan pada Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU MK yang menyatakan: (1) Dalam pemeriksaan persidangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40, hakim konstitusi memeriksa Permohonan beserta alat bukti yang diajukan; (2) Untuk kepentingan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), hakim konstitusi wajib memanggil para pihak yang berperkara untuk memberi keterangan yang dibutuhkan dan/atau meminta keterangan secara tertulis kepada lembaga negara yang terkait dengan Permohonan.
4. Bahwa penerapan Pasal 54 di atas harus dikaitkan dengan ketentuan Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2), sehingga ketentuan pada Pasal 54 UU MK hanya dapat diterapkan dalam suatu permohonan yang sudah dapat dipastikan para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) terhadap ketentuan norma yang diuji dan/atau terhadap permohonan yang sudah dapat dipastikan bukan menjadi kewenangan Mahkamah.
5. Bahwa dengan demikian, apabila Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) memutuskan bahwa para Pemohon memiliki *legal standing* serta permohonan yang dimohonkan juga dapat dipastikan objek permohonannya adalah kewenangan Mahkamah, maka terhadap permohonan tersebut, Mahkamah seharusnya wajib memanggil para pihak yang berperkara untuk memberi keterangan yang dibutuhkan dan/atau meminta keterangan secara

tertulis kepada lembaga negara yang terkait untuk kepentingan pemeriksaan permohonan beserta alat bukti yang diajukan para Pemohon (pemeriksaan pokok perkara *a quo*) sebagaimana ketentuan Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU MK, *in casu* Presiden (Pemerintah) dan DPR, serta Pihak terkait.

6. Bahwa sekalipun Mahkamah menganggap sudah cukup tersedia data/berkas keterangan (termasuk risalah) dari perkara lain yang terkait sebagai bahan untuk memeriksa perkara, akan tetapi konteks yang terpenting dalam hal ini adalah adanya agenda pemeriksaan pokok perkara yang diselenggarakan. Dengan adanya proses pemeriksaan pokok perkara, maka pemeriksaan persidangan akan berjalan secara dinamis, kontekstual, dan dapat berkontribusi untuk memperterang dan mendukung keyakinan hakim dalam memutus perkara.
7. Bahwa oleh karenanya, para Pemohon pun berharap agar terhadap penanganan permohonan *a quo*, Mahkamah dapat menerapkan prinsip "*audi et alteram partem*". Sehingga dalam pemeriksaan perkara *a quo* Mahkamah dapat memeriksa perkara *a quo* dengan memanggil para pihak, *in casu* Pemerintah dan DPR (selaku pembentuk UU) serta pihak terkait.

- **Ruang Lingkup Pengujian Konstitusionalitas Norma**

8. Bahwa penting juga bagi para Pemohon untuk menguraikan ruang lingkup dan batasan-batasan pengujian konstitusionalitas norma pada pasal *a quo*. Permohonan *a quo* menguji konstitusionalitas norma Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 yang menurut para Pemohon tidak sejalan dengan prinsip kepastian hukum yang adil bagi warga negara, sebagaimana berikut:

- (2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
 - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
 - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, yang menyatakan:

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

9. Bahwa sejatinya, permohonan *a quo* menguji konstusionalitas norma sepanjang frasa “keadaan tertentu lainnya” dalam kaitannya dengan frasa “urgensi nasional” pada bagian ketentuan poin huruf b pasal *a quo* yang tidak berkepastian secara hukum. Disebut tidak berkepastian hukum karena tidak memenuhi asas kejelasan rumusan pembentukan UU, memuat frasa yang ambigu dan menimbulkan berbagai macam interpretasi, serta tidak memuat syarat keterpenuhan suatu kondisi yang jelas, *in casu* keadaan urgensi nasional seperti apa.
10. Bahwa menurut para Pemohon, ketentuan norma sepanjang frasa “keadaan tertentu lainnya” dalam kaitannya dengan frasa “urgensi nasional” pada bagian ketentuan poin huruf b sejatinya membutuhkan syarat keterpenuhan sehingga kondisi tertentu yang dimaksud pada pasal *a quo* memiliki parameter yang jelas secara hukum, utamanya dalam konteks memaknai ketentuan “urgensi nasional”. Dalam kaitannya terhadap persoalan tersebut, ketentuan poin huruf b sejatinya merupakan satu kesatuan norma yang utuh dengan ketentuan poin huruf a yang juga mengatur suatu kondisi tertentu DPR dan Pemerintah dapat membentuk RUU di luar prolegnas.
11. Bahwa dalam tahap ini, ketentuan norma pada poin huruf b pasal *a quo* yang membutuhkan syarat keterpenuhan suatu kondisi lebih lanjut sejatinya telah dijelaskan atau diakomodir dengan ketentuan norma pada poin huruf a, yaitu dengan menjadikan keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam sebagai syarat keterpenuhan dari suatu keadaan tertentu yang memastikan adanya urgensi nasional.
12. Maka dengan demikian, menurut para Pemohon, Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 menjadi tidak berkepastian hukum dan bertentangan dengan UUD NRI 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai:
 - (2) Dalam keadaan tertentu yang memastikan adanya urgensi nasional, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
 - a. keadaan luar biasa;
 - b. keadaan konflik, atau;
 - c. bencana alam;

- **Pasal 23 Ayat (2) Huruf b Bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945 Karena Tidak Berkepastian Hukum**

13. Bahwa secara ketatanegaraan, kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Pemerintah untuk membentuk undang-undang telah diatur secara jelas dalam UUD 1945, UU 17/2014 tentang MD3 dan juga dalam beberapa undang-undang terkait. Dengan demikian, kuasa legislasi yang diberikan kepada DPR dan Pemerintah bukanlah kuasa tanpa batas, melainkan kuasa yang dibatasi agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di dalamnya.
14. Bahwa secara garis waktu, kewenangan DPR dan Pemerintah dalam membentuk undang-undang dapat dibagi ke dalam tiga kondisi: yakni, dalam kondisi normal (kondisi di mana tidak ada kebutuhan khusus dan dan kepentingan yang memaksa untuk membentuk suatu undang-undang); kondisi khusus (kondisi di mana ada kepentingan/kebutuhan khusus untuk membentuk undang-undang) dan; kondisi darurat (kondisi di mana ada kepentingan memaksa untuk membentuk suatu undang-undang).
15. Bahwa secara ketatanegaraan, kewenangan DPR dan Pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan dalam tiga kondisi di atas sudah diatur dengan jelas dalam undang-undang. Mulai dari mekanismenya, prosedurnya, dan tata cara pembentukannya. Dalam kondisi normal, DPR dan Pemerintah diberi kewenangan membentuk undang-undang melalui jalur Program Legislasi Nasional/Prolegnas (Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) UUD 1945 dan Pasal 16 UU 11/2012); dalam kondisi khusus, DPR dan Pemerintah diberi kewenangan untuk membentuk undang-undang melalu jalur daftar komulatif terbuka (Pasal 23 ayat (1) UU 15/2019); dalam kondisi darurat Pemerintah dan DPR diberi kewenangan untuk membentuk undang-undang melalui jalur Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang/Perppu (Pasal 22 UUD 1945, Pasa 1 ayat (4) dan Pasal 52 ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), dan (8) UU 15/2012).

Dalam kondisi normal:

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, menyatakan:

- (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 20 ayat (1), (2), (3), (4), (5) UUD 1945, menyatakan:

- (2) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- (3) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- (4) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.
- (5) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.
- (6) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Dalam kondisi khusus:

Pasal 23 ayat (1) UU 15/2019 tentang P3, menyatakan:

Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:

- a. Pengesahan perjanjian internasional tertentu
- b. Akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- d. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- e. Penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Dalam kondisi darurat:

Pasal 22 ayat (1), (2), dan (3), UUD 1945, menyatakan:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Pasal 1 ayat (4) UU 11/2012 tentang P3, menyatakan:

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa.

Pasal 52 UU 11/2012 tentang P3, menyatakan:

- (1) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut.
- (2) Pengajuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam bentuk pengajuan Rancangan Undang-Undang tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang.

- (3) DPR hanya memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
 - (4) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut ditetapkan menjadi Undang-Undang.
 - (5) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR dalam rapat paripurna, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku.
 - (6) Dalam hal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
 - (7) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
 - (8) Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (7) ditetapkan menjadi Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam rapat paripurna yang sama sebagaimana dimaksud pada ayat (5).
16. Bahwa merujuk pada ketentuan di atas, jelas bahwa di luar kondisi khusus dan darurat yang telah ditentukan dalam peraturan pembentukan perundang-undangan, adalah tidak dapat dibenarkan bila DPR dan Pemerintah diberi kewenangan untuk membentuk undang-undang tanpa melalui mekanisme dan prosedur yang semestinya yang telah digariskan dalam ketentuan peraturan pembentukan perundang-undangan.
17. Bahwa untuk itu, pada konteks ini, frasa “keadaan tertentu lainnya” yang termuat dalam Pasal 23 ayat (2) huruf b UU 15/2019 kemudian menjadi problematik. Menjadi problematik sebab, kehadiran frasa “keadaan tertentu lainnya” seakan-akan memberi pembenaran bagi DPR dan Pemerintah untuk membentuk peraturan perundang-undangan di luar prolegnas tanpa adanya kondisi khusus dan keadaan darurat yang dapat dibenarkan.
18. Bahwa kehadiran frasa “keadaan tertentu lainnya” memang dibarengi dengan frasa “adanya urgensi nasional” yang memastikan perlunya pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, kehadiran frasa “keadaan

tertentu lainnya” tetaplah problematik sebab frasa “adanya urgensi nasional” yang ada pun juga masih ambigu karena tidak memiliki parameter atau tolak ukur yang jelas perihal apa yang disebut dengan adanya urgensi nasional yang dimaksud dalam frasa tersebut.

19. Bahwa jika yang dimaksud dengan “keadaan tertentu lainnya” atau “adanya urgensi nasional” tersebut adalah adanya kondisi atau kebutuhan khusus yang sifatnya penting (namun bukan keadaan darurat), seperti kepentingan untuk segera meratifikasi perjanjian internasional, misalnya, maka senyatanya posisi norma *a quo* sudah tidak lagi relevan mengingat dalam Pasal 23 ayat (1), kebutuhan untuk memenuhi kebutuhan khusus dalam bernegara sudah diatur dengan cukup jelas yang berarti tidak membutuhkan pengaturan lebih lanjut lagi sehingga tidak terjadi penormaan berulang (*redundant*) dan tumpang tindih (*overlapping*) norma dalam satu UU.
20. Bahwa jika yang dimaksud dengan keadaan tertentu lainnya atau adanya urgensi nasional adalah suatu kebutuhan pembentuk undang-undang untuk memproduksi suatu undang-undang di luar Prolegnas karena terdapat kebutuhan-kebutuhan hukum yang sifatnya fluktuatif, sejatinya telah tersedia mekanisme tersendiri melalui RUU daftar kumulatif terbuka yang dapat diajukan sesuai kebutuhan yang ada. Selain diatur pada Pasal 23 ayat (1) UU 15/2019 dan Pasal 22 ayat (1) Perpres 87/2014, RUU daftar kumulatif terbuka telah mendapat penjelasan melalui Pasal 114 ayat (2) dan (3) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib sebagai suatu RUU yang diajukan berdasarkan kebutuhan:

Pasal 114 Peraturan DPR RI 1/2020:

- (2) Dalam Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan dimuat daftar kumulatif terbuka yang merupakan daftar rancangan undang-undang tertentu yang dapat diajukan berdasarkan kebutuhan.
- (3) Daftar kumulatif terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
 - a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
 - c. APBN;
 - d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota; dan
 - e. penetapan atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

21. Bahwa berdasarkan data capaian kinerja legislasi DPR, persentase RUU yang berhasil disahkan oleh DPR sangat didominasi oleh RUU kumulatif terbuka. Pada periode 2014-2019, capaian kinerja legislasi DPR berhasil menyelesaikan sebanyak 91 RUU, di mana 39,6 persen merupakan daftar RUU prolegnas, sedangkan 60,4 persen merupakan RUU kumulatif terbuka. Sedangkan pada periode 2019-2024, DPR berhasil mengesahkan sebanyak 225 RUU, dimana 21,3 persen merupakan daftar RUU prolegnas, sedangkan 78,7 persen merupakan daftar RUU kumulatif terbuka. Berikut selengkapnya:

Tabel III: Daftar Capaian Kinerja Legislasi DPR

Capaian/Periode	Periode 2014-2019	Periode 2019-2024
RUU Prolegnas	36	177
RUU Kumulatif Terbuka	55	48
Jumlah	91	225

Data ini menunjukkan bahwa dalam konteks DPR atau Pemerintah mengusulkan suatu rancangan undang-undang karena didasarkan pada suatu kebutuhan khusus, seperti kebutuhan pengesahan perjanjian internasional atau imbas dari putusan Mahkamah Konstitusi, haruslah dimuat dalam daftar kumulatif terbuka. Artinya, ketentuan norma yang menjadi dasar keberlakuan tindakan tersebut adalah Pasal 23 ayat (1) UU 15/2019 yang menyatakan:

- (1) Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
 - a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
 - c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
 - e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

22. Bahwa jika memang benar tidak ada alasan lain yang dapat dibenarkan secara teoretis di balik keberadaan norma *a quo*, maka dengan ini berarti keberadaan norma yang terkandung dalam frasa “keadaan tertentu lainnya” atau “adanya urgensi nasional” tidak memiliki orientasi dan basis pijakan yang jelas yang dapat dibenarkan. Di satu sisi, keberadaannya seperti norma mati

yang kehilangan relevansinya dalam kehidupan bernegara. Namun, sebaliknya, di sisi lain, keberadaannya juga mirip dengan pasal siluman atau pasal karet yang memang dengan sengaja dipasang untuk sewaktu-waktu digunakan sebagai alat untuk memuluskan agenda politik kekuasaan.

23. Bahwa dugaan ini menjadi semakin masuk akal mengingat pembentukan norma hukum tidak bisa dilepaskan dari kepentingan, atau setidaknya selera dan kemauan pembentuk undang-undang. Yang dalam konteks ini, barang tentu tiga unsur di atas juga tidak bisa dilepaskan dari proses pembentukan norma *a quo* yang dibentuk secara langsung oleh DPR bersama Pemerintah. Peneliti Indonesia Parlemen Center (IPC), Muhammad Ichsan menilai pengajuan RUU di luar Prolegnas memang bukanlah pelanggaran. Kewenangan tersebut telah diatur dalam Pasal 111 ayat (1) Peraturan DPR No.1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib. Hanya saja, menurutnya pengajuan RUU di luar Prolegnas harus memenuhi syarat. Pasal *a quo* memang mengatur pengajuan RUU di luar Prolegnas dengan syarat keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional. Hanya saja, menurutnya, frasa tersebut perlu ada parameter dan tafsir yang jelas, sehingga tidak menimbulkan multitafsir [Rofiq Hidayat, 2019, "Pengajuan RUU di Luar Prolegnas Butuh Parameter yang Jelas" <https://www.hukumonline.com/berita/a/pengajuan-ruu-di-luar-prolegnas-butuh-parameter-yang-jelas-lt5da979bacafca/>] (**Bukti P-4**)

24. Bahwa dugaan itu juga semakin menemukan relevansinya bila kita melihat praktik dari penerapan norma *a quo*, di mana adanya norma *a quo* bukannya dimanfaatkan untuk mengatasi adanya urgensi nasional yang semestinya. Sebaliknya, keberadaannya justru sering dijadikan sebagai alat untuk mengakomodasi kepentingan politik kelompok politik tertentu. Oleh karena itu, tak ayal bila undang-undang yang dibentuk di luar prolegnas, yang pembentukannya dibentuk atas nama urgensi nasional kerap memicu kontroversi dan penolakan dari masyarakat sebagaimana dua RUU berikut:

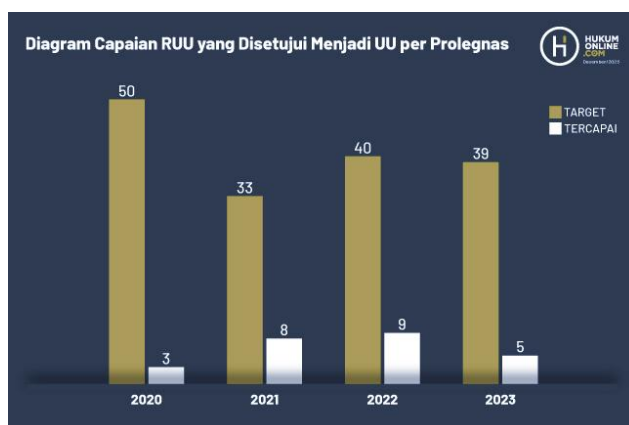
Tabel IV: Daftar RUU di Luar Prolegnas

No.	Undang-Undang	Poin Perubahan	Status	Tahun
1	UU 17/2014 tentang MD3	Pasal 84 tentang penambahan kursi pimpinan DPR	Disahkan	2019
2	UU 10/2016 tentang Pilkada	Pasal 40 ayat (1) tentang ambang batas pencalonan kepala daerah oleh parpol dan Pasal 7 ayat (2) huruf e tentang syarat usia calon gubernur	Tidak diisahkan	2024

25. Bahwa dalam konteks dua UU di atas, sama sekali tidak ditemukan adanya urgensi nasional yang bisa dikategorikan sebagai keadaan tertentu sehingga DPR dan Pemerintah dapat dibenarkan mengusulkan revisi atas sejumlah UU yang sebelumnya tidak masuk prolegnas. Praktik pengajuan RUU di luar Prolegnas telah dilakukan DPR pada periode 2014-2019. Misalnya sebagaimana tercantum di atas adalah UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (UU MD3) yang direvisi sebanyak dua kali yang sebelumnya di luar dari daftar Prolegnas. RUU tersebut tidak memenuhi adanya urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, serta urgensi objek yang bakal diatur. Bahkan, dalam konteks UU Pilkada yang kemudian gagal disahkan karena mendapat penolakan keras dari masyarakat, sangat kentara apa yang hendak dilakukan DPR bersama Pemerintah sama sekali tidak menandakan adanya urgensi nasional. Satu-satunya alasan yang tampak pada upaya revisi UU Pilkada tersebut adalah kepentingan politik semata. Yakni, menganulir Putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024 tentang ambang batas pencalonan calon kepala

daerah (cakada) oleh parpol dan Putusan MK Nomor 70/PUU-XXII/2024 tentang syarat usia calon gubernur (cagub).

26. Bahwa dugaan tentang pasal siluman di atas juga menemukan relevansinya tatkala kita melihat pencapaian pengesahan undang-undang yang ada dalam prolegnas selama dua periode berturut-turut. Dalam periode 2014-2019, DPR dan Pemerintah hanya mampu mengesahkan 26 RUU dari 189 RUU yang masuk dalam prolegnas. Sementara dalam periode 2019-2024, DPR dan Pemerintah hanya bisa mengesahkan 48 RUU dari 248 RUU yang dalam prolegnas. Jika dirinci kinerja legislasi DPR dalam rentang periode 2020-2023, misalnya, tampak capaian kinerja legislasi Prolegnas DPR menunjukkan tren yang melemah. Setidaknya capaian legislasi DPR periode 2020 hanya 6 persen dari target RUU Prolegnas. Sementara di 2021 hanya 24,2 persen. Kemudian 2022 hanya 22,5 persen. Sedangkan 2023 tercatat hanya 12,9 persen dari target RUU Prolegnas yang ditentukan [diolah dari data sumber website DPR]. Berikut selengkapnya:



Sumber: <https://hukumonline.com>

Ini artinya, bisa dikatakan DPR dan Pemerintah abai terhadap RUU yang telah disepakati menjadi program legislasi nasional, dan lebih memilih merevisi atau membahas RUU MD3 yang tidak memenuhi syarat urgensi hukum dan RUU Pilkada di mana materi perubahannya berusaha menganulir poin-poin putusan MK dengan menjadikan ketentuan pada pasal *a quo* sebagai dasar kewenangan yang konstitusional.

- **Ketentuan Pasal 23 ayat (2) huruf b Tidak Memenuhi Asas Kejelasan Rumusan Kaidah Pembentukan UU**

27. Bahwa salah satu kaidah pembentukan UU adalah memuat asas kejelasan rumusan, di mana setiap frasa atau kata suatu norma dirumuskan secara jelas untuk menghindari bias interpretasi yang ambigu dan tumpang tindih. Terkait ihwal tersebut, Pasal 5 huruf f UU 12/2011 telah menyebutkan secara eksplisit bahwa asas 'kejelasan rumusan' menjadi bagian integral asas yang harus terpenuhi Pasal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan penjelasan pada bagian pasal menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan asas kejelasan rumusan adalah "*persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan dengan sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya*".
28. Bahwa jika dibaca dalam konteks ini, pasal *a quo* tidak memberikan kejelasan rumusan karena memuat suatu frasa yang dapat menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya. Pasal *a quo* mengatur mekanisme pembentukan RUU di luar prolegnas akibat suatu kondisi tertentu yang memastikan adanya urgensi nasional. Secara sistematis, frasa "keadaan tertentu lainnya" membutuhkan adanya suatu keterpenuhan syarat untuk mengukur kondisi semacam apa yang dapat dibenarkan untuk membentuk RUU. Mengacu pada ketentuan Angka 269 Lampiran II UU 12/2011, syarat pemenuhan suatu kondisi menjadi hal mutlak yang menentukan terpenuhi tidaknya suatu wewenang atau hak yang diberikan, sebagai berikut: "*Untuk menyatakan pemenuhan suatu kondisi atau persyaratan tertentu, gunakan kata harus. Jika keharusan tersebut tidak dipenuhi, yang bersangkutan tidak memperoleh sesuatu yang seharusnya akan didapat seandainya ia memenuhi kondisi atau persyaratan tersebut*".
29. Bahwa syarat keterpenuhan "keadaan tertentu lainnya" tersebut kemudian dijelaskan dengan frasa "urgensi nasional" sebagaimana termuat pada pasal *a quo*. Artinya, secara utuh norma *a quo* mengatur kewenangan DPR dan Pemerintah dalam kondisi tertentu untuk membentuk RUU di luar prolegnas sepanjang terdapat satu kondisi—yang—urgensi nasional. Akan tetapi, justru

frasa “urgensi nasional” yang demikian itu tidak menjelaskan adanya ukuran yang baku dalam kedudukannya sebagai syarat keterpenuhan kondisi tertentu. Alih-alih demikian, justru frasa tersebut juga membutuhkan syarat keterpenuhan lain bagi terpenuhinya satu kondisi dapat dikategorikan urgensi nasional.

30. Bahwa menjadi jelas, pasal *a quo* memuat suatu ketentuan kondisi yang sejatinya membutuhkan syarat keterpenuhan (*in casu* frasa “keadaan tertentu lainnya”) justru disandarkan pada ketentuan yang juga membutuhkan syarat keterpenuhan yang lain (*in casu* frasa “urgensi nasional”). Maka menjadi jelas suatu ketentuan norma yang tidak berkepastian disandarkan pada ketentuan yang tidak berkepastian pula membentuk ketidakpastian hukum akibat norma yang terus berulang dan tanpa ujung (*daur/tasalsul*) karena terus disandarkan pada ketentuan yang terus meniscayakan syarat keterpenuhan.
31. Bahwa dalam ambiguitas norma tersebut, Mahkamah perlu melakukan *judicial activism* untuk membentuk tafsir konstitusional ihwal kondisi seperti apa suatu RUU dapat dibentuk di luar dari agenda prolegnas. Maka menjadi penting untuk menguraikan makna ketentuan frasa “urgensi nasional” dalam konteks perumusan rancangan undang-undang. Apakah yang dimaksud urgensi nasional mencakup pula keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam sebagaimana termuat pada bagian huruf a pasal *a quo*, kekosongan hukum, atau kebutuhan khusus lainnya. Pasalnya, ketiadaan tafsir tersebut mengakibatkan norma *a quo* bisa ditafsirkan secara berbeda dari yang seharusnya karena memuat suatu keterpenuhan yang tidak berkepastian.
32. Bahwa dalam konteks ini, tidak dapat dikatakan bahwa sejumlah rancangan undang-undang yang masuk dalam prolegnas tidak memiliki urgensi nasional. Justru karena memiliki urgensi yang berskala nasional, sejumlah rancangan tersebut dimasukkan dalam daftar prolegnas agar perencanaan dan proses pembentukannya terstruktur dan sistematis. Maka pertanyaan mendasarnya; jika terdapat mekanisme pembentukan RUU di luar prolegnas sepanjang memenuhi syarat keadaan urgensi nasional, apakah RUU prolegnas tidak cukup memiliki urgensi nasional? Maka dalam tahap ini, kegagalan dalam merumuskan norma syarat keterpenuhan urgensi nasional

- pada pasal *a quo*, dibutuhkan interpretasi baku sehingga norma keadaan tertentu lainnya untuk membentuk RUU di luar prolegnas itu bisa terpenuhi.
33. Bahwa dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), arti urgensi adalah suatu kewajiban yang mendesak atau hal sangat penting. Istilah ini diserap dari bahasa Inggris, yakni *urgent* yang artinya mendesak, gawat dan penting. Maulina Daulay (2018) dalam *Jurnal Hikmah Fakultas Dakwah dan Ilmu Komunikasi IAIN Padangsidimpuan* menjelaskan bahwa kata urgensi berasal dari bahasa Latin, yakni *urgere* (kata kerja) yang berarti mendorong. Sementara dalam bahasa Inggris disebut *urgen* (kata sifat) dan dalam versi bahasa Indonesia menjadi urgensi (kata benda). Jadi, makna urgensi adalah kepentingan yang mendorong kita atau mengharuskan kita menyelesaikannya tepat waktu.
 34. Bahwa jika merujuk pada ketentuan dalam sejumlah undang-undang, tidak dijumpai penjelasan utuh frasa “urgensi nasional” menunjuk pada suatu kondisi yang seperti apa. Akan tetapi, jika mengacu pada makna kewajiban yang mendesak—dan berskala nasional, akan dijumpai sejumlah frasa padanan, seperti kegentingan memaksa, keadaan bahaya, atau keadaan darurat dalam peraturan perundang-undangan. Bahkan di sejumlah negara frasa dimaksud diistilahkan dengan, misalnya, "*state of emergency*" dalam naskah-naskah konstitusi Irlandia, Afrika Selatan, Pakistan, dan India. Istilah "*state of siege*" atau "*etat d'siege*" yang dipakai dalam UUD Prancis dan negara-negara bekas jajahannya. Kemudian, Inggris dan Konsitusi Amerika Serikat menggunakan istilah "*martial law*". Sementara, dalam International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) menggunakan istilah "*public emergency*". UUD Belanda ada pula istilah "*state of civil emergency*", "*de staat van beleg*" (*state of emergency*), dan "*de staat van oorlog*" (*state of war*).
 35. Bahwa istilah sebagaimana disebutkan erat kaitannya dengan kondisi darurat yang meniscayakan adanya pembentukan RUU khusus di luar prolegnas. Hal ini dikarenakan kondisi darurat menjadi instrumen ketatanegaraan yang mensyaratkan adanya keadaan bahaya/keadaan memaksa. Misalnya keadaan bahaya yang diatur dalam Perppu No.23 Tahun 1959 dan diubah dengan Perppu No. 52 Tahun 1960 yang membagi tiga jenis keadaan

bahaya. Pertama, keadaan darurat sipil. Kedua, keadaan darurat militer, dan ketiga keadaan perang. Kondisi kedaruratan tersebut juga telah diperjelas melalui pasal (1) ayat (1) yang memuat sejumlah indikator keterpenuhan dalam mengualifikasi suatu keadaan darurat, berikut selengkapnya:

- (1) Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila:
 1. keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa;
 2. timbul perang atau bahaya perang atau dikhawatirkan perkosaan wilayah Negara Republik Indonesia dengan cara apapun juga;
 3. hidup Negara berada dalam keadaan bahaya atau dari keadaan-keadaan khusus ternyata ada atau dikhawatirkan ada gejala-gejala yang dapat membahayakan hidup Negara.

36. Bahwa selain itu, istilah sepadan yang demikian itu juga dijumpai pada Pasal 12 UUD NRI 1945 dengan istilah keadaan bahaya yang memberikan tiga unsur keterpenuhan, yaitu: *unsur ancaman yang membahayakan (dangerous threat)*; *unsur kebutuhan yang mengharuskan (reasonable necessity)*; dan *unsur keterbatasan waktu (limited time) yang tersedia*. Ketiga unsur di atas merupakan persyaratan logis untuk memberlakukan keadaan darurat (*emergency d'siege*). Frasa sepadan juga dijumpai dalam peristilahan Perppu sebagaimana disebut pada Pasal 22 UUD NRI 1945 yang menekankan aspek-aspek kegentingan yang memaksa, dengan dua syarat keterpenuhan, yaitu *reasonable necessity* dan *limited time*. Berbeda dengan keadaan bahaya sebagaimana disebut pada Pasal 12 UUD NRI 1945, kegentingan yang memaksa yang dimaksud pada Pasal 22 UUD NRI 1945 tidak menekankan sifat *dangerous threat*. Artinya, untuk membuat Perppu tidak selalu harus mempersyaratkan adanya ancaman bahaya [Prof Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 2007].

37. Bahwa berbeda dengan hal tersebut, ketentuan pasal *a quo, in casu* frasa “urgensi nasional” dibiarkan tanpa syarat keterpenuhan sehingga keberlakuannya justru dibiarkan tanpa kepastian hukum. Karena ketiadaan syarat keterpenuhan tersebut, pasal *a quo* menjadi tidak berkepastian secara hukum.

- **Rumusan Pasal 23 ayat (2) Huruf a dan b Bersifat Rancu Secara Struktur Kebahasaan dan Berpotensi Disalahgunakan**

38. Bahwa senyatanya rumusan pasal *a quo* juga rancu secara struktur kebahasaan yang bisa berimplikasi serius pada tatanan pembentukan hukum nasional. Pasal 23 ayat (2) yang terdiri dari dua poin menyebutkan: dalam keadaan tertentu, DPR atau Pemerintah dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di Prolegnas mencakup: a) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan b) keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
39. Bahwa sekilas memang terkesan tidak ada masalah dengan rumusan pasal *a quo*. Namun, jika kita mencoba membacanya secara cermat, akan sangat tampak kerancuan rumusan pasal *a quo*, khususnya pada frasa “keadaan tertentu lainnya” dan “adanya urgensi nasional” pada bagian huruf b. Di mana sebenarnya, dengan mengacu pada uraian angka poin [17], [18], dan [21] permohonan *a quo* beserta ketentuan Angka 269 Lampiran II UU 12/2011, yang dimaksud dengan “keadaan tertentu lainnya” dan “adanya urgensi nasional” pada bagian huruf b tak lain adalah apa yang dimaksud pada bagian huruf a, yakni suatu kondisi tertentu lainnya yang mencakup keadaan luar biasa, konflik, dan bencana alam. Sehingga seharusnya, rumusan pasal *a quo* dirumuskan sesistematis mungkin agar rumusannya menjadi jelas dan tidak ambigu, sebagaimana berikut:
- (2) Dalam keadaan tertentu yang memastikan adanya urgensi nasional, DPR atau Pemerintah dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
 - a. keadaan luar biasa;
 - b. keadaan konflik; atau
 - c. bencana alam
40. Bahwa secara substansial, rumusan norma alternatif di atas sama sekali tidak berbeda dengan substansi atau maksud dengan norma yang telah

dirumuskan dalam pasal *a quo* yang norma satu dengan yang lainnya, saling tumpang tindih. Rumusan norma alternatif di atas, meski terkesan sangat sederhana, namun secara struktur kebahasaan rumusannya jelas dan tidak ambigu sebagai bahasa hukum yang menekankan kepastian. Hal itu berbeda dengan rumusan norma asli yang tidak berkepastian dan cenderung melebar tanpa parameter, yang dapat menimbulkan berbagai macam tafsir dari berbagai kelompok kepentingan yang ada di barisan rezim pembentuk undang-undang.

41. Bahwa tanpa tolak ukur yang jelas, apa yang dimaksud dengan “keadaan tertentu lainnya” dan “adanya urgensi nasional” sebagaimana tertulis pada rumusan norma asli pasal *a quo*, pada akhirnya norma dimaksud akan bersifat subjektif. Artinya, bergantung pada selera dan kemauan para pembentuk undang-undang bagaimana memaknai frasa “keadaan tertentu lainnya” dan frasa “adanya urgensi nasional”. Jika rumusan norma itu tetap dipertahankan, sangat potensial para pembentuk undang-undang memaksakan kehendak subjektif mereka melalui pengajuan RUU atas nama “kepentingan nasional”.
42. Bahwa hal itu berbeda dengan rumusan norma alternatif di atas, yang memberi makna dan pengertian yang jelas perihal apa yang dimaksud dengan frasa “keadaan tertentu lainnya” dan frasa “adanya urgensi nasional”. Sehingga dengan seperti itu, tafsir terhadap frasa “keadaan tertentu lainnya” dan frasa “adanya urgensi nasional” tidak melebar ke mana-mana, terbatas hanya pada hal-hal yang secara rasional memang menandakan adanya urgensi nasional yang harus direspon melalui pembentukan UU di luar Prolegnas.
43. Bahwa berdasarkan uraian di atas, menjadi jelas bahwa norma *a quo* bertentangan dengan asas kepastian hukum yang termuat dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan tentang pentingnya asas kepastian hukum dalam sebuah produk perundang-undangan sebagai upaya memberikan kepastian bagi masyarakat.
44. Bahwa dengan demikian, menjadi jelas bahwa norma *a quo* sama sekali tidak memiliki orientasi dan basis pijakan yang jelas. Posisinya sangat ambigu dan tidak berkepastian secara hukum, yang sewaktu-waktu dapat menjadi

bumerang dan ancaman pada keberlangsungan tatanan hukum nasional. Dengan demikian, dalam posisinya yang ambigu, jelas bahwa norma *a quo* bertentangan dengan asas kepastian hukum.

45. Bahwa norma *a quo* bertentangan dengan asas kepastian hukum mengingat keberadaannya juga tak lebih dari sekadar pasal siluman yang waktu-waktu dapat digunakan oleh para pembentuk undang-undang untuk memuluskan kehendak subjektifnya yang diglorifikasi dan dibesar-besarkan sebagai kepentingan nasional.

IV. PETITUM

Berdasarkan seluruh uraian-uraian sebagaimana disebutkan di atas, para Pemohon memohon kepada Majelis Hakim Konstitusi yang memeriksa dan mengadili permohonan ini untuk berkenan memutuskan:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398) bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai:
 - (2) Dalam keadaan tertentu yang memastikan adanya urgensi nasional, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
 - a. keadaan luar biasa;
 - b. keadaan konflik, atau;
 - c. bencana alam;
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Apabila Majelis Hakim Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, para Pemohon mengajukan bukti surat atau tulisan yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti

P-4 yang telah disahkan dalam persidangan pada tanggal 30 Oktober 2024, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Ahmad Farisi dan A. Fahrur Rozi;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Artikel Online "Pengajuan RUU di Luar Prolegnas Butuh Parameter yang Jelas", hukumonline.com, 18 Oktober 2019.

[2.3] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan merujuk Berita Acara Persidangan dan Risalah Persidangan yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili

pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945;

[3.2] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstiusionalitas norma undang-undang, *in casu* Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398, selanjutnya disebut UU 15/2019) terhadap UUD NRI Tahun 1945 sehingga Mahkamah berwenang menguji permohonan *a quo*.

Kedudukan Hukum Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstiusionalnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- 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;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstiusional yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 yang diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknyanya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.3]** dan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum para Pemohon, yang apabila dirumuskan Mahkamah sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh Pemohon I dan Pemohon II dalam permohonan *a quo* adalah norma Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 yang selengkapnya menyatakan:

Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019

Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:

- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan

- b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
2. Bahwa Pemohon I dan Pemohon II menjelaskan memiliki hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
3. Bahwa Pemohon I adalah perorangan warga negara Indonesia yang merupakan lulusan Hukum Tata Negara UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Pemohon aktif menulis di sejumlah media nasional tentang isu-isu ketatanegaraan yang menjadi dinamika publik. Dalam kapasitasnya sebagai pengamat dan peneliti, Pemohon I bertanggungjawab dan memiliki kepentingan secara khusus terhadap pengetahuan akademik ihwal sistem ketatanegaraan. Pemohon I merasa dirugikan ketika Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 digunakan oleh DPR dan Pemerintah untuk merevisi Undang-Undang Pilkada, terhadap agenda tersebut Pemohon I turut serta dalam aksi demonstrasi di depan gedung DPRD Yogya agar DPR membatalkan dan menghentikan agenda revisi UU Pilkada yang berusaha menganulir Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUUXXII/2024, walaupun RUU Pilkada dimaksud dapat dikualifikasikan sebagai RUU Kumulatif Terbuka akibat adanya Putusan Mahkamah Konstitusi.
4. Bahwa Pemohon II adalah perorangan warga negara Indonesia, yang merupakan mahasiswa aktif jurusan Hukum Tata Negara di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Pemohon II tergabung dalam sejumlah organisasi kemahasiswaan tingkat nasional, yang fokus pada isu ketatanegaraan dan aktif melakukan diskusi dan advokasi terhadap keputusan dan kebijakan pemerintah. Pemohon II juga merupakan Pemohon langsung dalam Perkara Nomor 70/PUU-XXII/2024 di mana Putusan Mahkamah *a quo* menurut Pemohon II akan dianulir oleh DPR melalui agenda revisi UU Pilkada dengan dalih adanya urgensi nasional sebagaimana norma yang dimohonkan pengujiannya.
5. Bahwa Pemohon I dan Pemohon II merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya norma Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 karena memberikan landasan kewenangan bagi DPR dan Pemerintah untuk mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas dengan klausul ketentuan yang tidak

berkepastian hukum karena memuat tolak ukur yang kabur atau ambigu. Keambiguan tersebut disebabkan karena menggunakan mekanisme pengusulan RUU di luar prolegnas berdasarkan frasa “urgensi nasional” yang hanya didasarkan pada “persetujuan” antara DPR dan Pemerintah. Frasa “urgensi nasional” menjadi tidak memiliki kepastian hukum karena dapat dimaknai secara berbeda dan subjektif sesuai dengan selera pembentuk undang-undang untuk membentuk UU di luar prolegnas.

Berdasarkan uraian dalam menjelaskan kedudukan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah, Pemohon I dan Pemohon II telah dapat menguraikan secara spesifik dan aktual atau setidaknya potensial perihal hak konstitusionalnya yang menurut anggapannya dirugikan dengan berlakunya norma Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 yang dimohonkan pengujian. Di samping itu, anggapan kerugian hak konstitusional dimaksud memiliki hubungan sebab-akibat (*causal verband*) dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, karena sebagai peneliti dan mahasiswa berhak atas kepastian hukum dalam mematuhi suatu norma dalam peraturan undang-undang yang berlaku. Terlebih, Pemohon II merupakan Pemohon langsung dalam Perkara Nomor 70/PUU-XXII/2024 dan Pemohon I sebagai perorangan warga negara yang seharusnya mendapat kepastian hukum atas Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *erga omnes* serta final dan mengikat yang memiliki kepentingan dengan frasa “urgensi nasional” dikarenakan adanya upaya DPR dan/atau pemerintah yang tidak melaksanakan Putusan Mahkamah Konstitusi dimaksud. Oleh karena itu, apabila permohonan *a quo* dikabulkan, anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon I dan Pemohon II tidak lagi terjadi atau tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya perihal inkonstitusionalitas norma yang dimohonkan pengujian, menurut Mahkamah Pemohon I dan Pemohon II (selanjutnya disebut para Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

[3.6] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dengan dalil-dalil permohonan (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara) yang apabila dipahami dan dirumuskan oleh Mahkamah pada pokoknya sebagai berikut.

1. Bahwa menurut para Pemohon, norma Pasal 23 ayat (2) huruf b UU 15/2019 sepanjang frasa “keadaan tertentu lainnya” dalam kaitannya dengan frasa “urgensi nasional” membutuhkan parameter yang jelas secara hukum, terutama dalam konteks memaknai ketentuan “urgensi nasional”. Adanya frasa “keadaan tertentu lainnya” yang dibarengi dengan frasa “adanya urgensi nasional” untuk memastikan perlunya pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun frasa tersebut ambigu karena tidak memiliki parameter atau tolok ukur yang jelas mengenai urgensi nasional dimaksud.
2. Bahwa menurut para Pemohon, jika yang dimaksud dengan “keadaan tertentu lainnya” atau “adanya urgensi nasional” tersebut adalah adanya kondisi atau kebutuhan khusus yang sifatnya penting (namun bukan keadaan darurat), seperti misalnya kepentingan untuk segera meratifikasi perjanjian internasional, maka senyatanya norma *a quo* sudah tidak relevan mengingat dalam Pasal 23 ayat (1) UU 15/2019, kebutuhan untuk memenuhi kebutuhan khusus dalam bernegara sudah diatur dengan cukup jelas sehingga tidak membutuhkan pengaturan lebih lanjut lagi agar tidak menimbulkan penormaan berulang (*redundant*) dan tumpang tindih (*overlapping*) dalam satu undang-undang.
3. Bahwa menurut para Pemohon, jika yang dimaksud dengan “keadaan tertentu lainnya” atau adanya “urgensi nasional” adalah suatu kebutuhan pembentuk undang-undang untuk memproduksi undang-undang di luar Prolegnas karena terdapat kebutuhan-kebutuhan hukum yang sifatnya fluktuatif, menurut para Pemohon telah tersedia mekanisme tersendiri melalui RUU daftar kumulatif terbuka yang dapat diajukan sesuai kebutuhan yang ada sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23 ayat (1) UU 15/2019.
4. Bahwa menurut para Pemohon, jika tidak ada alasan lain, yang dapat dibenarkan atas keberadaan norma Pasal 23 ayat (2) huruf b UU 15/2019, maka keberadaan norma yang di dalamnya memuat frasa “keadaan tertentu lainnya” atau “adanya

urgensi nasional” tidak memiliki orientasi dan basis pijakan yang jelas. Di satu sisi, keberadaannya seperti norma mati yang kehilangan relevansinya dalam kehidupan bernegara dan di sisi lain keberadaan norma *a quo* mirip dengan pasal karet yang dengan sengaja dipasang agar sewaktu-waktu digunakan sebagai alat untuk memuluskan agenda politik kekuasaan.

5. Bahwa menurut para Pemohon, jika rumusan norma Pasal 23 ayat (2) huruf b UU 15/2019 tetap dipertahankan maka para pembentuk undang-undang sangat potensial memaksakan kehendak subjektif mereka melalui pengajuan RUU atas nama “kepentingan nasional”.

Bahwa berdasarkan uraian dalil-dalil tersebut di atas, para Pemohon dalam petitumnya memohon agar Mahkamah menyatakan norma Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “(2) Dalam keadaan tertentu yang memastikan adanya urgensi nasional, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup: a. keadaan luar biasa; b. keadaan konflik, atau; c. bencana alam”.

[3.8] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-4 yang telah disahkan dalam persidangan pada tanggal 17 Desember 2024 (selengkapnya dimuat pada bagian duduk perkara).

[3.9] Menimbang bahwa oleh karena permohonan *a quo* telah jelas maka dengan berdasarkan pada Pasal 54 UU MK, Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi dan relevansi untuk mendengar keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK.

[3.10] Menimbang bahwa setelah Mahkamah membaca secara saksama permohonan para Pemohon, memeriksa bukti-bukti yang diajukan, dan mempertimbangkan argumentasi para Pemohon (selengkapnya dimuat pada bagian Duduk Perkara), Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan para Pemohon.

[3.11] Menimbang bahwa setelah Mahkamah mencermati dalil permohonan para Pemohon dan bukti-bukti yang diajukan, isu konstitusional yang harus dijawab oleh Mahkamah, adalah apakah norma Pasal 23 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 15/2019 saling tumpang tindih (*overlapping*) atau penormaan berulang (*redundant*), terutama jika dikaitkan dengan adanya frasa “urgensi nasional” dalam norma Pasal 23 ayat (2) huruf b UU 15/2019 yang tidak jelas parameterinya karena sebelumnya telah ditentukan adanya frasa “keadaan tertentu lainnya” sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum sebagaimana dijamin dalam UUD NRI Tahun 1945 apabila tidak dimaknai sebagaimana termaktub dalam petitum para Pemohon.

[3.12] Menimbang bahwa berkenaan dengan dalil para Pemohon sebagaimana termaktub pada Paragraf **[3.11]** di atas, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut.

[3.12.1] Bahwa norma Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 yang dipersoalkan konstitusionalitasnya oleh para Pemohon berkaitan erat dengan tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang salah satunya mencakup tahapan perencanaan. Oleh karenanya, penting bagi Mahkamah untuk menjelaskan terlebih dahulu lingkup dari perencanaan dimaksud. Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup semua jenis peraturan perundang-undangan yang ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) yang terdiri dari: (i) perencanaan rancangan undang-undang; (ii) perencanaan rancangan peraturan pemerintah; (iii) perencanaan rancangan peraturan presiden; (iv) perencanaan rancangan peraturan daerah provinsi; (v) perencanaan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota; dan (vi) perencanaan rancangan peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam kaitan dengan perencanaan undang-undang dituangkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis [vide Pasal 1 angka 9 UU 12/2011]. Meskipun pengertian terencana, terpadu dan sistematis dimaksud tidak terdapat penjelasan, namun dengan mencermati secara saksama substansi UU 12/2011 beserta perubahannya dapat dipahami maksud tersebut dalam pasal-pasal yang menjabarkan proses penyusunan prolegnas. Dalam kaitan dengan terencana, hal

tersebut menunjukkan bahwa rancangan undang-undang (RUU) yang dituangkan dalam prolegnas ditetapkan untuk jangka menengah dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan RUU yang disusun oleh DPR, DPD dan pemerintah. Penyusunan prolegnas tersebut dilakukan secara terpadu oleh DPR, DPD dan pemerintah sebagai lembaga pengusul RUU. Dalam konteks ini, masing-masing lembaga pengusul dalam lingkup internalnya menggodok terlebih dahulu RUU yang nantinya akan diusulkan masuk dalam prolegnas jangka menengah. Oleh karena itu, baik DPR, DPD maupun pemerintah masing-masing memiliki peraturan yang lebih teknis yang mengatur mengenai tata cara (prosedur) pembentukan undang-undang yang di dalamnya mencakup pengaturan mengenai pengusulan dan perencanaan prolegnas, misalnya Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 dan Peraturan DPD Nomor 2 Tahun 2022. Usulan RUU yang telah digodok masing-masing oleh DPR, DPD, dan pemerintah selanjutnya dikoordinasikan oleh DPR, *in casu* alat kelengkapan DPR yang menangani bidang legislasi untuk dibahas bersama dan ditetapkan [vide Pasal 21 UU 12/2011].

Mekanisme penyusunan dan penetapan prolegnas jangka menengah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun ini dilakukan pada awal masa jabatan keanggotaan DPR. Sebelum menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka menengah 5 (lima) tahunan (*longlist*) tersebut, baik DPR, DPD, dan pemerintah melakukan evaluasi terlebih dahulu terhadap realisasi atau capaian prolegnas jangka menengah masa jabatan keanggotaan DPR periode sebelumnya. Selain itu, sebagai salah satu acuan dalam penyusunan prolegnas, baik DPR, DPD maupun pemerintah mendasarkan pada hal-hal sebagai berikut: 1) perintah UUD NRI Tahun 1945; 2) perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; 3) perintah Undang-Undang lainnya; 4) sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN); 5) rencana pembangunan jangka panjang nasional (RPJPN); 6) rencana pembangunan jangka menengah (RPJMN); 7) rencana kerja pemerintah (RKP) dan rencana strategis DPR; dan 8) aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat [vide Pasal 18 UU 12/2011]. Terkait dengan perintah yang didasarkan atas rencana strategis DPD, setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 yang diucapkan dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum pada tanggal 27 Maret 2013. Sekalipun penyusunan prolegnas didasarkan atas perintah di atas, namun untuk dapat diajukan sebagai RUU yang akan masuk dalam prolegnas jangka menengah sudah

seharusnya dilengkapi dengan kejelasan konsepsi RUU yang menerangkan mengenai latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; dan jangkauan dan arah pengaturan, sehingga RUU tersebut benar-benar dapat mencerminkan kebutuhan hukum dengan landasan perintah yang jelas. Artinya, RUU yang disusun dalam prolegnas jangka menengah tersebut memiliki kejelasan untuk dapat direalisasikan. Selain itu, bahan untuk penyusunan prolegnas diperoleh pula dari hasil pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang yang dilakukan baik oleh DPR, DPD dan pemerintah [vide Pasal 95A UU 15/2019].

Terkait dengan prolegnas jangka menengah yang ditetapkan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun tetap dapat dilakukan evaluasi setiap akhir tahun bersamaan dengan penyusunan dan penetapan prolegnas prioritas tahunan yang sejatinya merupakan pelaksanaan prolegnas jangka menengah. Bahkan, dimungkinkan evaluasi prolegnas jangka menengah apabila dipandang perlu meskipun tidak pada akhir tahun. Artinya, RUU yang masuk dalam prolegnas prioritas tahunan sejatinya bukanlah merupakan RUU yang berada di luar prolegnas jangka menengah tetapi RUU yang sudah menjadi bagian dari daftar RUU dalam prolegnas jangka menengah. Sehingga, prioritas dimaksud hanya berkaitan dengan penegasan soal waktu untuk merealisasikan pembahasan RUU selama satu tahun sesuai dengan tahapan pembahasan RUU di DPR.

Penetapan RUU dalam prioritas tahunan dilakukan setiap tahun untuk disesuaikan dengan salah satunya RKP pemerintah yang telah menentukan kebutuhan pembangunan prioritas tahunan, termasuk rencana strategis DPR dan DPD. Penetapan RUU prioritas tahunan ini dilakukan sebelum penetapan RUU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dengan maksud agar RUU yang telah ditetapkan mendapatkan kepastian dukungan anggaran [vide Pasal 20 UU 12/2011].

[3.12.2] Bahwa selanjutnya berkenaan dengan dalil para Pemohon yang mempersoalkan norma Pasal 23 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 15/2019 karena saling tumpang tindih (*overlapping*) atau penormaan berulang (*redundant*) sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, terutama jika dikaitkan dengan frasa “urgensi nasional” dalam norma Pasal 23 ayat (2) huruf b UU 15/2019 yang tidak memiliki parameter yang jelas. Terhadap dalil para Pemohon *a quo*, penting bagi Mahkamah menegaskan terlebih dahulu bahwa substansi norma Pasal 23 UU 15/2019 semula

belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 (UU 10/2004). Substansi tersebut baru diatur sejak diberlakukan UU 12/2011 yang menyatakan selengkapnya sebagai berikut.

- (1) Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
 - a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
 - c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
 - e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (2) Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:
 - a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
 - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Substansi yang hampir sama dalam UU 12/2011 tersebut diatur kembali dalam UU 15/2019 dengan penambahan, yaitu terkait dengan penyisipan frasa “atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”. Penambahan ini dilakukan karena dalam UU 15/2019 ditentukan akan dibentuk lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, di mana sebelum lembaga dimaksud dibentuk, tugas dan fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan tetap dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum [vide Pasal 99A UU 15/2019]. Dalam kaitan ini, untuk memahami norma Pasal 23 UU 15/2019 tidak dapat secara parsial, sebab norma tersebut berkaitan erat dengan norma yang mengatur proses penyusunan prolegnas secara komprehensif pada pasal-pasal sebelumnya yang telah menentukan proses penyusunan prolegnas jangka menengah (lima tahunan) yang tidak dimaksudkan bersifat “tertutup” agar dapat menjaga kebutuhan pembentukan undang-undang untuk keberlangsungan penyelenggaraan kehidupan bernegara sebagaimana mestinya. Oleh karena itu, ditentukan adanya Pasal 23 ayat (1) UU 15/2019 yang mengatur pengajuan RUU yang dituangkan dalam daftar kumulatif terbuka, yaitu RUU yang berkaitan dengan

a). pengesahan perjanjian internasional tertentu; b). akibat putusan Mahkamah Konstitusi; c). Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); d). pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota; dan e). penetapan/pencabutan peraturan pemerintah pengganti undang-undang. Pada bagian Penjelasan Pasal 23 ayat (1) huruf a UU 15/2019 dijelaskan lebih lanjut bahwa yang dimaksud dengan perjanjian internasional tertentu adalah perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau perjanjian tersebut mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang dengan persetujuan DPR. Terhadap kelima macam materi yang ditentukan dalam Pasal 23 ayat (1) UU 15/2019 tersebut di atas, tidak dapat direncanakan terlebih dahulu pada waktu penyusunan prolegnas sebagaimana RUU yang masuk dalam daftar prolegnas jangka menengah yang disusun dalam keadaan normal. Oleh karenanya, RUU yang termasuk ke dalam daftar kumulatif terbuka perlu ditentukan dalam kelompok tersendiri yang diputuskan bersamaan dengan prolegnas lima tahunan dan RUU prioritas tahunan. Tujuan dari adanya kelompok RUU yang masuk dalam daftar kumulatif terbuka tersebut adalah agar jika RUU ini harus dibuat maka terdapat kejelasan anggaran untuk keperluan proses legislasinya seperti RUU prioritas tahunan lainnya.

Sementara itu, berkenaan dengan Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 yang dipersiapkan para Pemohon, pada pokoknya mengatur mengenai penyusunan undang-undang di luar prolegnas lima tahunan atau prioritas tahunan maupun daftar kumulatif terbuka. Berdasarkan Pasal *a quo*, DPR atau Presiden selaku pembentuk undang-undang berwenang mengajukan dan membahas rancangan undang-undang di luar Prolegnas yang mencakup keadaan yang ditentukan dalam Pasal 23 ayat (2) huruf a dan huruf b, yaitu a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam kaitan dengan norma Pasal 23 ayat (2) huruf a UU 15/2019 *a quo*, para Pemohon mempersoalkan konstitusionalitasnya

karena terdapat frasa “keadaan tertentu lainnya” yang dikaitkan dengan frasa “urgensi nasional” dalam norma Pasal 23 ayat (2) huruf b UU 15/2019.

Jika dicermati secara saksama norma Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 pada prinsipnya merupakan norma yang dibentuk untuk mengantisipasi kemungkinan dibutuhkannya RUU yang tidak direncanakan sebagaimana lazimnya perencanaan RUU dalam keadaan normal yang direncanakan terlebih dahulu dengan memasukkan RUU tersebut ke dalam prolegnas jangka menengah (lima tahunan) dan kemudian ke dalam prioritas tahunan atau direncanakan melalui RUU daftar kumulatif terbuka. Dalam konteks Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019, DPR dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang sesuai dengan amanat Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 diberi kewenangan untuk mengajukan sebuah RUU agar dapat mengatasi keadaan tertentu yang mencakup keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam dan keadaan tertentu lainnya. Hal ini merupakan wujud respon dan upaya pembentuk undang-undang untuk mengatasi keadaan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 15/2019 melalui pembentukan sebuah undang-undang. Namun, karena pembentukan undang-undang demikian merupakan respon dan upaya mengatasi keadaan tertentu dimaksud, maka pembentukannya tidak dengan menunggu untuk ditetapkannya terlebih dahulu RUU bersangkutan dalam prolegnas jangka menengah dan prioritas tahunan dalam keadaan normal.

Dalam batas penalaran yang wajar, sebagai respon atau upaya mengatasi keadaan tertentu yang harus bersifat segera, maka menjadi tidak rasional jika prosedur atau prosesnya harus dengan memasukkan kebutuhan atas UU tersebut terlebih dahulu ke dalam prolegnas lima tahunan dan prioritas tahunan. Demikian pula, tidak tepat jika RUU bersangkutan dimasukkan dalam RUU daftar kumulatif terbuka, karena kelompok daftar kumulatif terbuka telah ditentukan batasannya dalam Pasal 23 ayat (1) UU 15/2019. Keadaan tertentu baik yang termasuk ke dalam pengertian keadaan luar biasa, keadaan konflik, bencana alam dan/atau keadaan tertentu lainnya dalam Pasal 23 ayat (2) huruf b UU 15/2019 menunjukkan sifat kemendesakan untuk segera adanya suatu undang-undang, sehingga pembentuk undang-undang memerlukan landasan hukum untuk menetapkan dan membahas sebuah rancangan undang-undang dengan tidak menggunakan tata cara legislasi sebagaimana dalam keadaan normal. Terkait dengan hal ini, perlu Mahkamah

tegaskan bahwa untuk mengatasi keadaan luar biasa, UUD NRI Tahun 1945 juga menentukan kewenangan Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) yang harus mendapatkan persetujuan DPR dalam masa persidangan berikutnya. Jika tidak mendapat persetujuan DPR maka perppu tersebut harus dicabut [vide Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945]. Namun, konteks ketentuan Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945 terkait perppu adalah berbeda dengan maksud yang diatur dalam Pasal 23 ayat (2) huruf a dan b UU 15/2019. Apabila diletakkan dalam konteks Pasal 23 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 15/2019, hal demikian dimaksudkan untuk memberi ruang kepada pembentuk undang-undang, *in casu* DPR yang sedang dalam masa sidang atau presiden untuk mengajukan RUU di luar yang telah ditetapkan dalam prolegnas jangka menengah untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, bencana alam atau keadaan tertentu lainnya. Proses pembahasan RUU tetap dilakukan dalam dua tingkatan sebagaimana lazimnya proses pembentukan undang-undang dan proses legislasinya harus tetap dengan membuka ruang atau melibatkan partisipasi publik.

Berkenaan dengan norma Pasal 23 ayat (2) huruf a UU 15/2019 dianggap para Pemohon tumpang tindih sehingga bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 karena adanya frasa “urgensi nasional” dalam norma Pasal 23 ayat (2) huruf b UU *a quo*. Dalam kaitan dengan dalil para Pemohon *a quo*, menurut Mahkamah norma Pasal 23 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 15/2019 harus dipahami dalam satu kesatuan utuh yang bersifat kumulatif untuk dapat dianggap sebagai keadaan tertentu di mana DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU di luar prolegnas yang mencakup: a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya “urgensi nasional” atas suatu RUU yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Frasa “urgensi nasional” tersebut juga harus dibaca secara utuh dalam satu rangkaian frasa “keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU”. Artinya, jika Pasal 23 ayat (2) huruf b UU 15/2019 dihilangkan hanya diambil frasa “urgensi nasional” maka pemaknaan frasa “keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU” yang dimaksudkan dalam norma *a quo* menjadi tidak utuh dan tidak

jelas. Padahal, berlakunya frasa dalam norma *a quo* dimaksudkan untuk mengantisipasi sedemikian rupa pengajuan RUU di luar prolegnas, dengan maksud agar dapat diatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik atau bencana alam dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional untuk direspon dengan undang-undang di mana naskah RUU dan naskah akademiknya langsung disiapkan tanpa perubahan prolegnas terlebih dahulu. Kebutuhan akan pengajuan RUU demikian dapat saja terjadi karena belum diakomodir dalam daftar RUU prolegnas jangka menengah. Hal lain yang juga penting diperhatikan adalah RUU yang diajukan tersebut dibahas dan disetujui bersama oleh DPR, *in casu* alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum yang mewakili Presiden serta tetap harus melibatkan partisipasi publik. Dengan kata lain, telah ternyata terdapat kejelasan mekanisme pengusulan RUU di luar prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (2) huruf a dan huruf b UU 15/2019. Sehingga, tidak terdapat persoalan konstitusionalitas frasa “keadaan tertentu” dalam kaitannya dengan frasa “urgensi nasional” sebagaimana didalilkan para Pemohon. Terlebih, menurut Mahkamah pemaknaan norma yang dimohonkan oleh para Pemohon dalam petitumnya sebenarnya adalah norma yang sudah termuat dalam Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019. Dengan demikian, dalil para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum.

[3.13] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh uraian pertimbangan hukum tersebut di atas, telah ternyata norma Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 tidak menimbulkan persoalan ketidakpastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, tidak sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon. Dengan demikian, dalil para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.

[3.14] Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain dalam permohonan *a quo* tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1]** Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2]** Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3]** Pokok permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554) dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076).

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Arsul Sani, Arief Hidayat, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, dan Ridwan Mansyur, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Rabu**, tanggal **delapan belas**, bulan **Desember**, tahun **dua ribu dua puluh empat**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Jumat**, tanggal **tiga**, bulan **Januari**, tahun **dua ribu dua puluh lima**, selesai diucapkan **pukul 08.27 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Anwar Usman, Arsul

Sani, Arief Hidayat, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, dan Ridwan Mansyur, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Ria Indriyani sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon dan/atau kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, Presiden atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Suhartoyo

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

M. Guntur Hamzah

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

Arsul Sani

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

Ridwan Mansyur

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Ria Indriyani



Panitera
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001
Digital Signature

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177
Email: office@mkri.id