

<b>REGISTRASI</b>	
<b>NO.</b>	20/PUU-XXIII/2025
<b>Hari</b>	: Kamis
<b>Tanggal</b>	: 06 Maret 2025
<b>Jam</b>	: 11:00 WIB

Jakarta, 28 Februari 2025

Kepada Yth:

**KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

Jalan Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat, DKI Jakarta, 10110

**Perihal** : Permohonan Pengujian Materiil terhadap Materi dan Penjelasan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dengan hormat,

yang bertanda tangan di bawah ini, **MOH. QUSYAIRI, S.H. M.H., ASIP IRAMA, S.H., M.IKOM,** dan **A. FAHRUR ROZI,** Advokat dan Paralegal pada kantor “**ACHIEVE LAW**” yang berkedudukan di Gedung Jaya Jl. M.H Thamrin, No 12 Lt 5 Unit A6, Kebon Sirih, Kecamatan Menteng, Kota Jakarta Pusat, DKI Jakarta, 10340, berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 20 Februari 2025 (*sebagaimana terlampir*), dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama:

1. Nama : **ILHAM FARIDUZ ZAMAN**  
Kewarganegaraan : Indonesia  
Pekerjaan : Karyawan Swasta/Aktivis Hukum  
Alamat : Srengganan Lebar Nomor 16, RT001/RW007,  
Sidodadi, Simokerto, Surabaya

Selanjutnya disebut sebagai ----- Pemohon I.

2. **PT. PINTER HUKUM INDONESIA,** berkedudukan di Jl. Putra Bangsa VII No 3, Kota Surabaya, Jawa Timur.

Selanjutnya disebut sebagai ----- Pemohon II.

Pemohon I dan Pemohon II secara bersama-sama disebut sebagai -----  
----- para Pemohon.

Dengan ini mengajukan Permohonan Pengujian Materiil terhadap Materi dan Penjelasan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801) (Selanjutnya disebut UU 13/2011) (**vide Bukti P.1**) terhadap **Pasal 1 ayat (2)** dan **Pasal 28D ayat (1)** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) (**vide Bukti P.2**), dengan uraian sebagai berikut:

## **I. KEWENANGAN MAHKAMAH**

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI 1945) 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 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 Negara Republik Indonesia Tahun 5076) yang menyatakan, “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 f. 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) (selanjutnya disebut 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 Mahkamah Konstitusi dibentuk memiliki fungsi antara lain sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), lembaga demokrasi pengimbang dan pengarah sistem demokrasi, lembaga penafsir tertinggi atas ketentuan konstitusi (*the sole and the highest interpreter of the constitution*), dan lembaga penjaga hak-hak konstitusional warga negara (*the protector of constitutional rights of the citizens*). Maka apabila dalam proses pembentukan undang-undang terdapat hal-hal yang bertentangan dengan konstitusi apalagi

sampai melanggar hak konstitusional warga negara Indonesia, maka Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan secara menyeluruh ataupun bersyarat Pasal dari undang-undang yang diuji.

8. Bahwa berdasarkan seluruh uraian diatas, oleh karena permohonan *a quo* menguji ketentuan materi dan penjelasan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan **Pasal 1 ayat (2)** dan **Pasal 28D ayat (1)** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*.

## 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 Pemohon memiliki kedudukan hukum sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam **Pasal 51 ayat (1) UU 7/2020** dan **Pasal 4**

**ayat (1)** PMK 2/2021, maka perlu dijelaskan kualifikasi para Pemohon dalam kedudukannya mengajukan permohonan *a quo*.

● **Kualifikasi Pemohon I**

Pemohon I merupakan perorangan warga negara Indonesia yang aktif bergerak di bidang hukum [**vide Bukti P.3**]. Sebagai warga negara Indonesia, Pemohon berhak atas jaminan hak konstitusional berupa kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Kepastian hukum dimaksud adalah bahwa setiap norma perundang-undangan yang berlaku senantiasa memberikan kejelasan rumusan terhadap sejumlah pihak agar keberlakuannya menjadi tidak ambigu dan antinomi antara ketentuan yang satu dengan yang lainnya. Selain itu, kepastian hukum dimaksud juga penting dalam rangka mencegah adanya penyalahgunaan norma untuk kepentingan tertentu.

Sedangkan dalam kapasitasnya sebagai aktivis hukum, Pemohon I mengualifikasikan diri sebagai perorangan yang memiliki perhatian (*concern*) terhadap isu-isu demokrasi dan konstitusi, *in casu* terhadap persoalan yang menyangkut hajat orang banyak, baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung. Peralnya, selama ini, Pemohon aktif turut serta mendukung masyarakat dan mengawal berjalannya demokrasi dan konstitusi di negeri ini. Di sela-sela aktivitasnya sebagai perorangan warga negara, Pemohon I aktif mengedukasi masyarakat dengan berbagai pandangan dan pengetahuan hukum yang dimilikinya. Terbukti, Pemohon I menulis sejumlah buku yang telah diterbitkan dan disebarakan kepada masyarakat luas, di antaranya:

- a. Buku dengan judul “Pemikiran Hukum Indonesia” Surabaya: Pustaka Aksara, 2024;
- b. Buku dengan judul “Jual Beli dalam Perspektif Islam dan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah” Surabaya: Pustaka Aksara, 2024;
- c. Buku dengan judul “Pemerintah Daerah (Dalam Menyikapi Alih Fungsi Lahan Secara Ilegal)” Surabaya: Pustaka Aksara, 2024.

Selain menerbitkan buku, Pemohon I juga aktif menulis artikel populer di media online dalam merespon isu-isu hukum kekinian, di antaranya:

- a. Artike dengan judul “Hak Angket: Upaya Pengawasan DPR atau Penolakan Kekalahan?” tayang di pinterhukum.or.id, 25/2/2024;
- d. Artikel dengan judul “Mahkamah Konstitusi: Negative Legislator Menuju Positive Legislator” tayang di pinterhukum.or.id, 05/11/2023;

- e. Buku dengan judul “Menakar Pemilu Sistem Proporsional Terbuka dan Tertutup” Surabaya: tayang di pinterhukum.or.id, 07/03/2023.

● **Kualifikasi Pemohon II**

Pemohon II merupakan badan hukum privat atau organisasi non pemerintah berupa perseroan terbatas (PT) perorangan yang didirikan atas dasar kepedulian (*concern*) terhadap pengetahuan hukum masyarakat Indonesia. Belakangan, organisasi ini berkecimpung dengan aktivitas yang melakukan edukasi dan kesadaran hukum kepada masyarakat [**vide Bukti P.4**]. Dalam kapasitas dimaksud, Pemohon II aktif dalam penerbitan surat kabar, jurnal dan buletin, majalah, portal web dan/atau platform digital yang menyediakan materi pengetahuan hukum dengan metode kekinian agar dapat dipahami dengan mudah oleh masyarakat luas. Selain itu, Pemohon II juga menyelenggarakan pendidikan bimbingan belajar dan konseling swasta dalam pendirian badan hukum, izin berusaha, atau penyediaan jasa bagi pihak yang menghadapi persoalan hukum.

Dalam kapasitas dimaksud, Pemohon II berhak atas kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945. Kepastian hukum sebagaimana disebutkan penting bagi Pemohon II dalam menjelaskan arti dan konteks rumusan norma perundang-undangan agar materi yang dihadirkan kepada pembaca bisa dikonsumsi secara layak dan benar. Sebagai badan hukum privat yang menyediakan platform digital dengan pengikut (*followers*) 84,7 ribu (IG) dan 4,96 ribu (YouTube), Pemohon II bertanggung jawab secara kelembagaan dalam menghadirkan pengetahuan berupa norma hukum yang berkepastian secara hukum kepada pembaca dan pengikutnya (*followers*).

4. Bahwa selanjutnya terhadap kedudukan hukum 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 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 pemohon adalah:

**Pasal 28D ayat (1)**, 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 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 dan huruf c PMK 2/2021, yakni adanya kerugian konstitusional bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya-tidaknya menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, maka perlu dijelaskan sebagai berikut:
- 6.1 Bahwa dalam hubungannya dengan pasal *a quo* yang diujikan (*causal verband*), para Pemohon terhalang haknya untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil sebagai pihak dalam proses PPP. Ketentuan sebagaimana termuat pada pasal *a quo* jelas tidak memberikan kepastian hukum apakah para Pemohon yang mengualifikasi diri sebagai pihak yang memiliki kepedulian dan perhatian (*concern*) terhadap isu-isu ketatanegaraan dapat berpartisipasi dalam proses pembentukan PPP atau tidak. Pasalnya, ketentuan pada pasal *a quo* hanya mengualifikasi pihak yang memiliki hak partisipasi menjadi dua kategori, yaitu pihak yang “terdampak langsung” dan pihak yang “mempunyai kepentingan” terhadap materi RUU yang dibahas.

- 6.2 Bahwa ketentuan pada pasal *a quo* memuat ketentuan hak warga negara ikut serta dalam proses PPP hanya menunjuk pada pihak yang “terdampak langsung” atau pihak yang “mempunyai kepentingan” atas materi muatan materi yang dibahas. secara bersamaan, ketentuan dimaksud mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi pihak yang memiliki kepedulian atau perhatian (*concern*) terhadap RUU yang dibahas. Maksud dari pihak yang memiliki kepedulian atau perhatian (*concern*) di sini adalah bahwa pihak yang tidak terdampak langsung atau pihak yang tidak memiliki kepentingan terhadap suatu materi undang-undang, tetapi dirinya memiliki kepedulian terhadap materi RUU yang dibahas akibat menyangkut keberlangsungan sistem demokrasi dan konstitusi di Indonesia. Yang jelas, pihak sebagaimana dimaksud tersebut berada di luar dari pada ketentuan kualifikasi yang disebutkan pada pasal *a quo*. Artinya, pihak yang “memiliki perhatian (*concern*)” dimaksud tidak dapat dikualifikasikan sebagai pihak yang “terdampak langsung” atau pihak yang “memiliki kepentingan” terhadap materi RUU yang dibahas.
- 6.3 Bahwa demikian, pada gilirannya ketentuan pasal *a quo* hanya memberikan jaminan kepastian hukum terpenuhinya hak partisipasi dalam proses legislasi pada warga negara yang terdampak langsung atau berkepentingan terhadap materi muatan di dalamnya. Sedangkan bagi warga negara seperti halnya para Pemohon yang memiliki perhatian (*concern*) terhadap muatan materi dari PPP sama sekali tidak mendapat kepastian hukum untuk terlibat langsung dalam proses PPP.
- 6.4 Bahwa terbukti secara aktual, ketidakpastian hukum atas hak partisipasi pihak yang memiliki perhatian (*concern*) dalam proses legislasi mengakibatkan tren pembentukan sejumlah undang-undang dilakukan tanpa pelibatan partisipasi masyarakat terus berlanjut dan meningkat dari waktu ke waktu. Tren pembentukan undang-undang semacam ini juga terjadi dalam proses pembentukan Revisi Undang-Undang Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres), Revisi Undang-Undang Kementerian Negara, dan Revisi Undang-Undang Keimigrasian yang baru disahkan pada sidang paripurna DPR RI ke-VII pada Kamis, 19 September 2024.

6.5 Bahwa ketidakpastian hukum hak partisipasi bagi pihak yang memiliki *concern* dalam proses PPP, mendorong RUU Wantimpres dan RUU Kementerian Negara ditempuh tanpa partisipasi yang bermakna (*meaningful participaton*). Di tengah sorak penolakan dan kontroversi yang terus-menerus, kedua RUU tersebut terus melenggang tanpa mempertimbangkan sejumlah kontroversi yang mengikutinya. Secara nyata dan terang-terangan, pembentuk undang-undang memandang partisipasi masyarakat dalam dua RUU di atas tidak begitu signifikan untuk dilibatkan mengingat materi muatan pengaturan yang dibahas menyangkut kewenangan Presiden semata. Artinya, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di atas dianggap tidak perlu dilibatkan karena secara muatan materi tidak berdampak langsung kepada masyarakat dan tidak memuat kepentingan masyarakat di dalamnya. Berikut ungakapan pembentuk undang-undang;

“(Pembahasan RUU Kementerian Negara dan RUU Wantimpres) tidak perlu melibatkan banyak orang karena menyangkut kewenangan Presiden,” Firman Subagyo, Anggota Baleg DPR RI Frakasi Partai Golkar, dalam artikel di Kompas.ID (18/9/2024).

(Sumber: <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2024/09/17/walau-tanpa-partisipasi-publik-dpr-bakal-sahkan-tiga-ruu-kilat/>)

“Tidak melibatkan publik bukan suatu masalah. Yang terpenting proses pembentukan undang-undang kami ikuti sesuai mekanisme,” Achmad Baidowi, Wakil Ketua Baleg DPR RI Fraksi PPP, dalam artikel di Kompas.ID (17/9/2024).

(Sumber: <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2024/09/18/revisi-uu-kementerian-hingga-uu-wantimpres-tak-libatkan-publik-apa-dampaknya/>)

6.6 Maka jika dicermati secara seksama, ketentuan pasal *a quo* secara aktual memang tidak memberikan jaminan kepastian hukum hak partisipasi masyarakat dalam kapasitasnya sebagai pihak yang memiliki perhatian (*concern*) terhadap materi suatu rancangan PPP. Pada gilirannya, suatu rancangan materi PPP yang tidak memuat materi yang berdampak langsung dan/atau tidak memuat kepentingan masyarakat di dalamnya, *in casu* kewenangan Presiden dalam menentukan jumlah kementerian (RUU Kementerian Negara) menjadi *abstain* dari partisipasi masyarakat.

- 6.7 Bahwa dengan demikian, ketentuan pada pasal *a quo* jelas tidak memberikan jaminan kepastian hukum yang adil bagi para Pemohon sebagai pihak yang memiliki *concern* terhadap isu-isu ketatanegaraan dalam posisinya ketika proses PPP.
- 6.8 Bahwa selain ketentuan pasal *a quo* tidak memberikan kepastian hukum yang adil bagi pihak yang memiliki *concern*, ketentuan pada bagian penjelasan pasal *a quo* juga mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum bagi para Pemohon. Pasalnya, **penjelasan pasal *a quo* juga memuat norma tersendiri selain yang termuat pada batang tubuh pasal.**
- 6.9 Bahwa jika dibaca secara sistematis, Pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 telah mensyaratkan kelompok masyarakat yang “terdampak langsung” atau “mempunyai kepentingan”. Akan tetapi, syarat keterpenuhan hak partisipasi di atas juga termuat pula pada bagian penjelasan pasal di mana kelompok masyarakat harus pula terdaftar pada “kementerian yang berwenang”. Artinya, ketentuan syarat sebagaimana termuat pada batang tubuh pasal menjadi tidak berkepastian hukum untuk dijalankan.
- 6.10 Bahwa oleh karena tidak berkepastian hukum, status ketentuan normanya membuat ambigu dan antinomi yang merugikan para Pemohon. Apakah dalam konteks ini syarat sebagaimana termuat pada batang tubuh pasal inkonstitusional bersyarat jika tidak dimaknai pula dengan ketentuan pada bagian penjelasan pasal? Apakah ketentuan antara materi dan penjelasan pasal tersebut bersifat kumulatif atau alternatif? Apakah penjelasan pasal *a quo* juga merupakan norma tersendiri yang mengikat atau hanya menjadi bagian penjelasan semata?
- 6.11 Bahwa persoalan yang demikian itu nyatanya mengandung problem konstitusional karena tidak berkepastian hukum bagi masyarakat yang mengasosiasikan atau mengorganisirkan diri dalam suatu perkumpulan seperti halnya para Pemohon. Apakah syarat berpartisipasi dalam PPP cukup terdampak langsung dan/atau memiliki kepentingan sebagaimana ketentuan pada batang tubuh pasal, atau harus juga terdaftar di kementerian yang berwenang sebagaimana ketentuan pada bagian penjelasan pasal.

- 6.12 Bahwa dengan demikian, berlakunya pasal *a quo* jelas tidak memberikan kepastian hukum yang adil bagi para Pemohon sebagai pihak yang memiliki *concern* dalam proses PPP. Selain itu, para Pemohon juga dirugikan akibat ketidakjelasan rumusan norma kualifikasi hak partisipasi antara ketentuan pada bagian batang tubuh pasal dengan ketentuan pada bagian penjelasan. Untuk itu, para Pemohon jelas dirugikan hak konstitusionalnya untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945
- 6.13 Bahwa kerugian konstitusional para Pemohon dimaksud dalam penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi ketika ketentuan pasal *a quo* secara aktual telah digunakan oleh pembentuk undang-undang untuk mengeksklusi orang/kelompok yang memiliki perhatian (*concern*) terhadap RUU Wantimpres dan RUU Kementerian Negara. Pembentuk undang-undang telah nyata-nyata mengakui tidak perlu melibatkan partisipasi masyarakat karena muatan materi yang dibahas dalam kedua RUU tersebut menyangkut kewenangan Presiden yang tidak memiliki dampak langsung atau tidak memuat kepentingan masyarakat seperti halnya Pemohon [vide paragraf 6.13 permohonan *a quo*]. Maka tidak menutup kemungkinan ketentuan pasal *a quo* juga kembali digunakan oleh pembentuk undang-undang untuk mengeksklusi hak partisipasi Pemohon sebagai kelompok yang memiliki perhatian (*concern*).
- 6.14 Bahwa dengan dikabulkannya permohonan para Pemohon, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan terjadi lagi. Artinya, kerugian hak konstitusional para Pemohon akibat ketidakpastian hukum yang ditimbulkan akibat berlakunya pasal *a quo* tidak akan terjadi karena penyebab dari terlanggarnya hak konstitusional telah dimaknai oleh Mahkamah dalam kerangka yang konstitusional.
7. 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 terhadap Materi dan Penjelasan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua 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 Pemohon mengajukan permohonan tentang konstitusionalitas muatan Materi dan Penjelasan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sepanjang frasa “dan/atau mempunyai kepentingan” pada bagian materi pasal dan sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” pada bagian penjelasan pasal, yang menurut Pemohon tidak sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, kemerdekaan mengeluarkan pikiran, kebebasan memajukan diri dalam memperjuangkan haknya secara kolektif, dan kepastian hukum yang adil bagi warga negara.
2. Bahwa untuk lebih jelasnya, Pemohon kutip isi ketentuan Materi dan Penjelasan Pasal 96 Ayat (3) UU 13/2022, sebagaimana berikut:

*(3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.*

Penjelasan:

*Yang dimaksud dengan “kelompok orang” adalah kelompok/organisasi masyarakat, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat, yang terdaftar di kementerian berwenang, masyarakat hukum adat, dan penyandang disabilitas.*

Bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945

**Pasal 1 ayat (2)**, menyatakan:

*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*

**Pasal 28D ayat (1)**, menyatakan:

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

3. Bahwa sebelum menguraikan persoalan konstiusionalitas dari norma yang diujikan, penting bagi Pemohon menjelaskan terlebih dahulu tentang fenomena pembentukan undang-undang yang mengabaikan hak-hak partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya.
4. Bahwa fenomena tersebut dapat dijumpai dari tren pembentukan undang-undang yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam proses pembentukannya. Fenomena tersebut sangat tampak pada proses pembentukan RUU Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres), RUU Kementerian Negara, dan RUU Keimigrasian yang berjalan dalam waktu singkat dan tanpa pelibatan partisipasi masyarakat secara bermakna.
5. Bahwa dari sekian persoalan yang ada, tren pembentukan peraturan perundang-undangan, *in casu* undang-undang, yang mengabaikan partisipasi masyarakat yang bermakna kian meningkat dan dilakukan secara terang-benderang oleh para pembentuk undang-undang. Padahal partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan unsur yang sangat esensial dan krusial untuk memastikan agenda legislasi dijalankan berdasarkan kedaulatan rakyat, mengakomodir kepentingan rakyat, serta menjamin terwujudnya hak-hak konstiusional warga negara.
6. Bahwa untuk mengakomodir partisipasi masyarakat tersebut, Pasal 28 ayat (1) UUD 1945 telah menegaskan adanya kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan dan sebagainya yang ditetapkan dengan undang-undang. Selain itu, terdapat juga jaminan hak untuk memajukan diri dalam memperjuangkan haknya secara kolektif yang diatur pada Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945. Artinya, konstitusi saat ini sudah menjamin hak masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan memberikan perlindungan untuk mengeluarkan pikiran dalam bentuk lisan maupun tulisan.
7. Bahwa setelah menguraikan tren berhukum yang semakin mengabaikan adanya partisipasi masyarakat yang bermakna, Pemohon menemukan adanya persoalan konstiusionalitas norma yang mengatur tentang hak partisipasi masyarakat dalam suatu proses pembentukan perundang-undangan. Persoalan konstiusional tersebut termuat pada Materi dan Penjelasan Pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 sepanjang frasa

“dan/atau mempunyai kepentingan” pada bagian materi pasal, serta sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” pada bagian penjelasan pasal.

8. Bahwa ketika dibaca secara utuh, ketentuan yang termuat pada pasal *a quo* sejatinya mengatur tentang “ketentuan subjek” dari pada hak partisipasi masyarakat. Ketentuan subjek mengatur tentang kualifikasi siapa saja masyarakat yang boleh terlibat dalam proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan.
- **Pasal A Quo Sepanjang Frasa “yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan” Bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945 Karena Tidak Menjamin Kepastian Hukum yang Adil bagi Perorangan/Kelompok yang Memiliki Perhatian (*Concern*)**
9. Bahwa apabila ketentuan subjek partisipasi pada pasal *a quo* dibaca dalam konstruksi yang utuh (*noscitur a sociis*), Pasal 96 ayat (1) UU 13/2022 sejatinya telah memberikan hak partisipasi bagi masyarakat secara seluas-luasnya. Meski demikian, ketentuan selanjutnya pada Pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 kemudian membentuk kualifikasi-kualifikasi terhadap subjek masyarakat dimaksud, berupa kualifikasi “yang terdampak langsung” dan/atau “mempunyai kepentingan”.
10. Bahwa posisi norma yang memuat **ketentuan kualifikasi subjek partisipasi tersebut telah mengalami setidaknya dua pergeseran kualifikasi** di mana pergeseran pertama memperluas makna subjek “masyarakat” sebagaimana dimaksud pada Pasal 96 ayat (1) UU 13/2022, sedangkan pergeseran makna yang kedua kembali menggeser makna “masyarakat” tersebut dengan kualifikasi yang lebih sempit kembali.
11. Bahwa pergeseran makna yang pertama terjadi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang dibacakan pada sidang pleno terbuka untuk umum pada tanggal 25 November 2021. Putusan *a quo* menggeser makna “yang mempunyai kepentingan” pada Pasal 96 ayat (3) UU 12/2011 dengan pemaknaan yang lebih luas menjadi makna “yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*)”.
12. Bahwa dalam konteks ini Mahkamah telah memperluas makna ketentuan subjek yang mulanya terbatas pada perorangan warga negara atau kelompok masyarakat “yang mempunyai kepentingan” dipeluas menjangkau juga perorangan atau

kelompok “yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*)” atas materi muatan yang dibahas, sebagaimana dikutip:

**Pasal 96 ayat (3) UU 12/2011**

(03) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang **yang mempunyai kepentingan** atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan

Menjadi:

**Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020**

[3.17.8]

---

Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat **yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*)** terhadap rancangan undang undang yang sedang dibahas.

13. Bahwa pemaknaan yang dilakukan oleh Mahkamah terhadap ketentuan subjek tersebut telah membuka adanya jaminan hak partisipasi kepada perorangan atau kelompok yang tidak terdampak secara langsung, akan tetapi juga kepada pihak yang memiliki perhatian (*concern*) terhadap materi muatan yang dibahas.
14. Bahwa lebih lanjut, pergeseran makna kedua sebagaimana telah disebutkan di atas tersebut kembali menggeser makna kualifikasi subjek partisipasi menjadi sempit. Pergeseran makna tersebut dilakukan melalui revisi kedua terhadap UU 12/2011. Perubahan revisi sebagaimana dituangkan pada UU 13/2022 tersebut menggeser makna “yang memiliki perhatian (*concern*)” kembali menjadi makna “yang mempunyai kepentingan” yang secara tidak langsung telah dibatalkan oleh Mahkamah. Alih-alih revisi tersebut mengacu pada ketentuan perluasan makna masyarakat yang telah dilakukan Mahkamah, justru pemaknaan tersebut kembali dipersempit dengan revisi UU 13/2022.

15. Bahwa ketentuan tersebut sangat berbeda dengan makna perluasan sebagaimana tertuang dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang sejatinya telah memuat perluasan hak partisipasi kepada masyarakat yang tidak hanya terdampak langsung atau tidak hanya memiliki kepentingan, tetapi memiliki perhatian (*concern*) terhadap muatan materi rancangan peraturan yang dibahas.
16. Bahwa pergeseran makna subjek partisipasi dalam putusan MK dan melalui UU 13/2022 dapat disandingkan dan dibandingkan melalui tabel perbandingan berikut:

Tabel I: Perbandingan pemaknaan partisipasi masyarakat

Unsur	UU No 12 Tahun 2011	Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020	UU No 13 Tahun 2022
Makna	Partisipasi masyarakat	Partisipasi masyarakat yang bermakna	Partisipasi masyarakat
Subjek	Masyarakat yang mempunyai kepentingan	Masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian ( <i>concern</i> )	Masyarakat yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan

17. Bahwa putusan *a quo* sejatinya telah menggeser makna “yang mempunyai kepentingan” dengan makna “yang mempunyai perhatian (*concern*)”. Pergeseran makna itu tentu membentuk hak partisipasi masyarakat menjadi utuh dan menyeluruh karena juga menjangkau perorangan atau kelompok yang memiliki perhatian (*concern*). Akan tetapi, makna tersebut kembali mengalami pergeseran pada ketentuan pasal *a quo*. Akibatnya jaminan hak partisipasi masyarakat kembali menjadi terbatas dan tidak berkepastian bagi perseorangan atau kelompok yang memiliki perhatian (*concern*) atas muatan materi yang dibahas.
18. Bahwa pergeseran makna pada pasal *a quo* menegaskan adanya diskualifikasi terhadap perorangan atau kelompok “yang memiliki perhatian (*concern*)”. Ketentuan pada pasal *a quo* tidak tegas memberikan jaminan partisipasi bagi masyarakat “yang memiliki perhatian (*concern*)”. **Artinya, tidak ada kepastian bagi masyarakat yang memiliki *concern* untuk dapat dilibatkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.**

19. Bahwa untuk membuktikan dan memperkuat dalil argumentasi yang demikian itu, terdapat satu penelitian ilmiah yang secara khusus memotret adanya pergeseran ketentuan subjek partisipasi dalam proses pembentukan perundang-undangan pada konteks yang lebih sempit dan terbatas. Penelitian ini berakhir pada suatu tesis/kesimpulan di mana perorangan atau kelompok yang hanya “memiliki perhatian (*concern*)” didiskualifikasi dari ketentuan subjek partisipasi pada pasal *a quo* oleh karenanya ketentuan kualifikasi yang berlaku tidak memberikan kepastian hukum bagi orang kelompok “yang memiliki perhatian (*concern*)” untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan [HELMY CHANDRA SY & SHELVIN PUTRI IRAWAN, “PERLUASAN MAKNA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI” JURNAL KONSTITUSI, VOLUME 19, NOMOR 4, DESEMBER 2022] (vide Bukti P.5), seperti dikutip di bawah ini:

Ketentuan dalam UU PPP di atas tidak tegas memberikan jaminan partisipasi bagi “masyarakat yang memiliki perhatian (*concern*)” seperti yang dijelaskan dalam putusan MK. Jaminan hanya diberikan bagi orang perseorangan atau kelompok yang memiliki kepentingan atas substansi RUU. Jika berpedoman pada penjelasan Pasal 96 ayat (3) disebutkan bahwa yang termasuk dalam “kelompok orang” antara lain kelompok/organisasi masyarakat, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat yang terdaftar di kementerian yang berwenang, masyarakat hukum adat, dan penyandang disabilitas. Artinya, tidak ada kepastian bagi masyarakat yang memiliki *concern* untuk dapat dilibatkan dalam pembentukan UU, karena yang memiliki kepentingan belum tentu secara konsisten *concern* sedangkan mereka yang *concern* sudah pasti memiliki kepentingan. [vide hlm. 774 Jurnal Konstitusi, Volume 19, Nomor 4, Desember 2022]

20. Bahwa perluasan makna subjek partisipasi “yang memiliki perhatian (*concern*)” sejatinya menjadi penguatan bagi eksistensi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Penguatan ini tentu sangat beralasan menurut hukum karena partisipasi masyarakat tidak hanya ditujukan bagi masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki kepentingan saja, melainkan juga kepada masyarakat yang memiliki perhatian (*concern*) dari sebuah rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang dibahas.
21. Bahwa pemaknaan yang demikian itu telah sejalan dengan konsep partisipasi bermakna yang dikemukakan oleh Marina Apgar dan Jodie Thorpe yang menyebut

partisipasi sebagai faktor kemauan dan kemampuan dari masyarakat yang diwadahi untuk menjadi tolak ukur terciptanya partisipasi yang bermakna. Konsep tersebut tertuang dalam ungkapan:

Meaningful participation is dependent on people being willing and able to participate and express their voice”, (Marina Apgar dan Jodie Thorpe, “What Is Participation? <https://www.eldis.org/keyissues/what-participation>)

22. Bahwa dengan demikian, ketentuan pasal *a quo* nyatanya **tidak menjamin** kepastian **hukum bagi masyarakat yang memiliki perhatian (*concern*) untuk dapat dilibatkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan**, termasuk akademisi, aktivis, mahasiswa, dan praktisi yang cenderung tidak terdampak langsung atau tidak mempunyai kepentingan terhadap materi muatan yang dibahas, tetapi memiliki perhatian (*concern*) dengan aktif melakukan advokasi dan penolakan terhadap suatu rancangan undang-undang yang krusial dan mengandung problem konstitusional. Oleh karena itu, **ketentuan pasal *a quo* sepanjang frasa “dan/atau mempunyai kepentingan” bertentangan dengan prinsip kepastian hukum sebagaimana dijamin pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 sepanjang tidak dimaknai “termasuk pula yang memiliki perhatian (*concern*).**
- **Pasal A Quo Sepanjang Frasa “yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan” Bertentangan dengan Prinsip Kedaulatan Rakyat pada Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945**
23. Bahwa akibat tidak memberikan kepastian hukum yang adil, pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya memberikan batasan hak partisipasi hanya berlaku bagi masyarakat “yang terdampak langsung” dan/atau “mempunyai kepentingan” atas materi muatan yang dibahas. Pada gilirannya, ketentuan tersebut membawa konsekuensi bagi terbentuknya pembatasan hak bagi masyarakat yang ingin ikut serta terlibat atau “memiliki perhatian (*concern*)” dalam suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan.
24. Bahwa dalam penalaran yang wajar, jaminan hak partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perundang-undangan dengan berlakunya pasal *a quo* tidak

- dijamin secara utuh dan menyeluruh. Pasalnya, terdapat kualifikasi-kualifikasi yang dibentuk dari ketentuan pasal *a quo* untuk mengukur apakah perseorangan warga negara atau kelompok masyarakat memiliki kedudukan hukum untuk memajukan diri dalam rangka berpartisipasi memperjuangkan haknya dan memberikan pendapatnya.
25. Bahwa jika dijabarkan, kualifikasi yang dimaksud dalam ketentuan pasal *a quo* sepanjang frasa “yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan” meniscayakan perseorangan warga negara atau kelompok masyarakat di mana posisi, kedudukan, serta kepentingannya digantungkan secara langsung terhadap nasib keberlakuan dari suatu materi muatan rancangan undang-undang yang dibahas. Ketentuan tersebut menjadi syarat mutlak bagi perseorangan warga negara atau kelompok masyarakat yang ingin memajukan diri untuk memperjuangkan hak kolektif masyarakat dalam proses pembentukan peraturan.
  26. Bahwa ketika dibaca secara leksikal, **ketentuan subjek “yang terdampak langsung” pada pasal *a quo* menunjukkan adanya makna satu subjek yang dijadikan objek pengaturan secara langsung dari rancangan suatu peraturan,** sedangkan **ketentuan subjek “yang mempunyai kepentingan” dapat menunjukkan makna subjek yang memiliki *interest*, keperluan, atau kebutuhan atas materi muatan suatu peraturan.**
  27. Bahwa jika dua kualifikasi tersebut yang digunakan untuk mengukur apakah perorangan atau kelompok masyarakat memiliki hak untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dapat dipastikan **banyaknya masyarakat yang kehilangan haknya untuk berpendapat dan berpartisipasi, *in casu* dalam pembentukan undang-undang.** Pasalnya, posisi tersebut dapat dipastikan terjadi pada suatu kondisi ketika materi muatan suatu rancangan peraturan perundang-undangan tidak memiliki dampak langsung atau tidak memuat kepentingan masyarakat di dalamnya, seperti halnya **pengaturan kewenangan presiden dalam menentukan jumlah kementerian dalam RUU Kementerian Negara.**
  28. Bahwa dalam posisi pembentukan rancangan peraturan perundang-undangan yang demikian itu, partisipasi masyarakat tidak akan pernah terwujud karena hampir tidak ada satupun masyarakat yang terdampak langsung dan/atau mempunyai

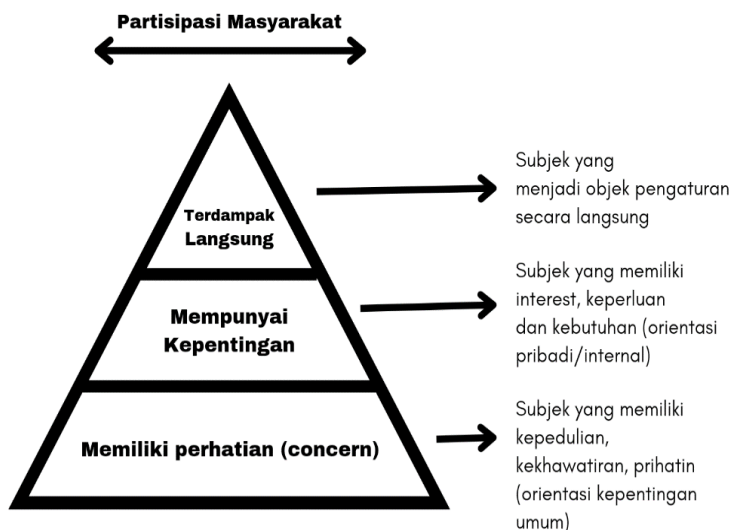
kepentingan terhadap materi pengaturan kewenangan presiden dalam menentukan jumlah kementerian. Artinya, dalam penalaran yang wajar, ketentuan partisipasi masyarakat hanya mungkin dapat dijalankan dalam proses pembentukan peraturan ketika materi yang dibahas memiliki dampak langsung atau setidaknya memuat kepentingan masyarakat di dalamnya.

29. Bahwa ketentuan hak partisipasi masyarakat yang dikualifikasikan melalui ketentuan pasal *a quo* menyebabkan ruang partisipasi masyarakat terbatas hanya pada suatu rancangan peraturan yang muatan materinya memuat dampak langsung atau memuat kepentingan masyarakat saja. Hak partisipasi tersebut dapat dipastikan tidak mempunyai ruang atau terhalang keberadaannya terhadap proses pembentukan suatu rancangan peraturan perundang-undangan yang muatan materinya tidak ada kaitannya secara langsung atau tidak menyangkut kepentingan masyarakat.
30. Bahwa hal itu jelas-jelas mengakibatkan pelibatan ruang partisipasi masyarakat menjadi terbatas. Padahal, menurut Prof. Dr. Mahfud MD terdapat tiga kriteria agar produk hukum dapat dikatakan responsif dan aspiratif dengan kepentingan rakyat, meliputi:
  - a. dalam proses pembahasan melibatkan partisipasi publik dengan jumlah banyak, baik kelompok sosial maupun individu masyarakat;
  - b. materi pokok dalam produk hukum memuat aspirasi serta kehendak rakyat;
  - c. muatan produk hukum tidak mudah diinterpretasikan secara sepihak agar meminimalisir celah bagi pemerintah untuk membuat tafsiran sendiri melalui peraturan pelaksana.
31. Bahwa kondisi yang demikian itu terjadi karena ketentuan pada pasal *a quo* membuat suatu kualifikasi subjek partisipasi yang keberadaannya justru **mendiskualifikasi perorangan atau kelompok masyarakat yang posisinya hanya memiliki perhatian (*concern*)** terhadap muatan materi rancangan peraturan yang dibahas. Posisi perorangan atau kelompok masyarakat ini berada di luar dari pada syarat yang dikualifikasikan pada pasal *a quo*. Mereka itu bukanlah orang atau kelompok “yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan”. Akan tetapi, **mereka “yang memiliki perhatian (*concern*)” merupakan subjek yang memiliki kepedulian, kekhawatiran, dan prihatin terhadap suatu rancangan peraturan yang sedang dibentuk, yang tidak secara otomatis merasakan**

dampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan terhadap muatan materi rancangan peraturan perundang-undangan yang dibahas.

32. Bahwa berdasarkan KBBI VI, **perorangan atau kelompok “yang memiliki perhatian (*concern*)” tidak dapat disamakan dengan orang atau kelompok “yang terdampak langsung” atau “yang memiliki kepentingan”**. Pasalnya, mereka memiliki makna dan kualifikasinya secara sendiri-sendiri. Ketentuan “yang terdampak langsung” pada pasal *a quo* menunjuk pada suatu **subjek yang dijadikan objek pengaturan secara langsung** dari rancangan peraturan yang dibahas, begitu pula ketentuan “yang mempunyai kepentingan” menunjuk **pada subjek yang memiliki *interest*, keperluan, atau kebutuhan** atas materi muatan yang dibahas di mana orientasinya bersifat pribadi/internal kelompok. Berbeda dengan perorangan atau kelompok “yang memiliki perhatian (*concern*)” yang menunjuk pada **subjek yang memiliki kepedulian, kekhawatiran, dan prihatin** yang orientasinya adalah kepentingan umum/bersama (<https://kbbi.kemendikbud.go.id>)
33. Bahwa perbedaan tersebut dapat dijumpai pada gambar berikut:

Gambar I: Perbedaan kualifikasi perorangan/kelompok masyarakat



34. Bahwa dicermati pada tabel di atas, tiga ketentuan “yang terdampak langsung”, “yang mempunyai kepentingan”, dan “yang memiliki perhatian (*concern*)” memiliki

kualifikasi subjek tersendiri terhadap perorangan warga negara atau kelompok masyarakat. Dalam pembacaan secara piramid, perorangan atau kelompok yang masuk pada kualifikasi “yang memiliki perhatian (*concern*)” dapat dipastikan tidak memiliki ruang partisipatif untuk ikut serta dalam proses pembentukan peraturan. Berbeda dengan kualifikasi di atasnya yang memang mengalami dampak langsung atau terdapat kepentingan terhadap muatan materi yang dibahas.

35. Bahwa sebagai konsekuensi logis dari ketentuan pasal *a quo*, pada gilirannya **jaminan hak partisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi terbatas bagi perorangan atau kelompok yang memiliki perhatian (*concern*)**. Perseorangan warga negara atau kelompok masyarakat yang ingin memajukan diri untuk memperjuangkan haknya atau mengeluarkan pikirannya pada suatu proses pembentukan perundang-undangan haruslah terlebih dahulu dapat dikualifikasikan sebagai pihak “yang terdampak langsung” dan/atau “yang memiliki kepentingan” terhadap materi muatan yang dibahas.
36. Bahwa oleh karena ketentuan pada pasal *a quo* memberikan batasan partisipasi bagi perorangan atau kelompok “yang memiliki perhatian (*concern*)”, ketentuan sepanjang frasa “dan/atau mempunyai kepentingan” bertentangan dengan UUD NRI 1945 yang **menjamin prinsip kedaulatan rakyat** pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

- **Penjelasan Pasal A Quo Sepanjang Frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” Bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 Karena Membatasi Ruang Partisipasi Masyarakat**

37. Bahwa ketentuan pembatasan subjek partisipasi serupa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan juga termuat pada bagian penjelasan pasal *a quo* sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang”. Pasalnya, kelompok masyarakat yang memiliki perhatian (*concern*) atas materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan yang dibahas haruslah terlebih dahulu terdaftar secara kelembagaan di sebuah kementerian yang berwenang.
38. Bahwa penjelasan pasal *a quo* yang demikian itu mengandung persoalan konstitusional. Pasalnya, terdapat banyak sekali kelompok masyarakat yang bersifat informal atau paguyuban (*gemeinschaft*), dalam artian tidak memiliki struktur

- kepengurusan, anggaran dasar (AD)/anggaran rumah tangga (ART), atau manajemen administratif. Kelompok yang demikian itu tidak mungkin terdaftar dalam kementerian yang berwenang yang memuat standarisasi kelembagaan formal, struktural, dan tertib administratif.
39. Bahwa dari segi bentuknya, seorang sosiolog Jerman, Ferdinand Tonnies membagi kelompok masyarakat dalam dua bentuk, yaitu kelompok paguyuban (*gemeinschaft*) dan kelompok patembayan (*gesellschaft*). Kelompok paguyuban merupakan suatu bentuk kehidupan bersama yang diikat oleh hubungan batin yang murni, alamiah, dan kekal. Kelompok semacam inilah yang tidak mungkin terdaftar di kementerian terkait karena tidak memiliki struktur formal sebagai syarat standarisasi. Eksistensi kelompok semacam itu masih eksis dan jumlahnya cukup banyak di berbagai penjuru Indonesia yang memungkinkan ikut terlibat secara partisipatif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan [TONY WATERS, “**GEMEINSCHAFT AND GESELLSCHAFT SOCIETIES**”, SEPTEMBER 2014].
  40. Bahwa sangat tampak terdapat pembatasan hak partisipasi kelompok masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan yang berlaku terhadap kelompok masyarakat “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” dalam penjelasan pasal *a quo* akan menjadi penghalang bagi banyaknya kelompok masyarakat untuk memberikan masukan karena memiliki perhatian (*concern*) terhadap materi muatan rancangan peraturang perundang-undangan yang dibahas.
  41. Bahwa adanya pembatasan terhadap kelompok masyarakat dengan adanya ketentuan kualifikasi yang terdaftar di kementerian yang berwenang menjadi penghalang bagi banyaknya partisipasi kelompok masyarakat. Padahal, jaminan dari pembentuk undang-undang kepada masyarakat yang memiliki perhatian (*concern*) merupakan prasyarat utama agar partisipasi masyarakat berjalan bermakna dan penuh (*full and meaningful participation*).
  42. Bahwa dengan demikian, ketentuan penjelasan pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” menyebabkan pembatasan hak partisipasi bagi kelompok masyarakat oleh karena itu bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana dijamin pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

- **Penjelasan Pasal A Quo Sepanjang Frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” Bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD NRI 1945 Karena Tidak Berkepastian Hukum**

43. Bahwa Pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 menyatakan:

*Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan.*

44. Bahwa dari pasal *a quo* di atas memberikan ketentuan bagi subjek partisipasi dalam proses pembentukan praturan perundang-undangan, yaitu orang/kelompok yang terdampak langsung atau mempunyai kepentingan terhadap muatan materi yang dibahas.
45. Bahwa telah nyata ketentuan subjek partisipasi tersebut tidak hanya meliputi ketentuan sebagaimana telah disebutkan di atas, yaitu orang/kelompok yang terdampak langsung atau mempunyai kepentingan terhadap muatan materi yang dibahas. Tetapi ketentuan subjek partisipasi tersebut juga diatur pada bagian Penjelasan Pasal 96 ayat (3) UU 13/2022, yang menyatakan:

*Yang dimaksud dengan “kelompok orang” adalah kelompok/organisasi masyarakat, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat, yang terdaftar di kementerian berwenang, masyarakat hukum adat, dan penyandang disabilitas.*

46. Bahwa berdasarkan ketentuan norma pada bagian muatan materi dan penjelasan pasal *a quo*, setidaknya-tidaknya untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, selain harus menjadi pihak yang terdampak langsung atau memiliki kepentingan terhadap muatan materi yang dibahas, kelompok masyarakat bersangkutan harus pula terdaftar di kementerian yang berwenang.
47. Bahwa berdasarkan Lampiran II UU RI Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur “Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan”, pada angka 176, 177, dan 186 dijelaskan bahwa:

176. *Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud*

177. *Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.*

178. *Rumusan penjelasan pasal demi pasal memperhatikan hal sebagai berikut:*

- a. *tidak bertentangan dengan materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;*
- b. *tidak memperluas, mempersempit atau menambah pengertian norma yang ada dalam batang tubuh;*
- c. *tidak melakukan pengulangan atas materi pokok yang diatur dalam batang tubuh;*
- d. *tidak mengulangi uraian kata, istilah, frasa, atau pengertian yang telah dimuat di dalam ketentuan umum; dan/atau*
- e. *tidak memuat rumusan pendelegasian.*

48. Bahwa dengan mengacu pada ketentuan teknik perumusan penjelasan sebagaimana disebutkan di atas, Penjelasan Pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian berwenang” melanggar ketentuan pada Angka 176 Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena tidak menjadi sarana untuk memperjelas norma yang termuat pada batang tubuh sehingga ketentuan terkait subjek partisipasi masyarakat menjadi tidak jelas.
49. Bahwa selain dari pada itu Penjelasan Pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian berwenang” juga melanggar ketentuan pada Angka 177 Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena mencantumkan satu rumusan tersendiri selain ketentuan dari yang termuat pada bagian batang tubuh pasal sehingga rumusan “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” justru memuat dasar ketentuan untuk membuat peraturan lebih lanjut bagi terpenuhinya subjek partisipasi.
50. Bahwa oleh karena Penjelasan Pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian berwenang” memuat ketentuan norma tersendiri selain dari ketentuan yang termuat pada batang tubuh pasal, maka penjelasan *a quo* juga

melanggar ketentuan pada Angka 186 huruf b Lampiran II UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena penjelasan dimaksud justru memberikan penambahan pengertian atau makna norma bagi ketentuan subjek partisipasi sebagaimana telah termuat di bagian batang tubuh pasal.

51. Bahwa Penjelasan Pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” yang telah melanggar teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang tertuang pada Angka 176, 177, dan 186 Lampiran II UU No 12 Tahun 2011 tersebut, setelah Pemohon pelajari ternyata tidak pernah termuat pada undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Penjelasan pada bagian Pasal 96 ayat (3) undang-undang tersebut sama sekali tidak mencantumkan frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang”, berikut ketentuannya:

*Termasuk dalam kelompok orang antara lain, kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat.*

52. Bahwa setelah Pemohon melakukan kajian terhadap naskah akademik dan penulisan terhadap risalah rapat kerja pembahasan RUU perubahan kedua UU 12/2011 sama sekali tidak dijumpai pembahasan ataupun penjelasan terhadap alasan dan urgensi penormaan “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” pada bagian penjelasan pasal. Padahal, sejumlah pembahasan yang dilakukan menekankan pentingnya ruang partisipasi masyarakat yang bermakna baik bagi perorangan atau kelompok secara seluas-luasnya. Terbukti dengan diakomodir dan dijaminnya kelompok penyandang disabilitas untuk ikut serta dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.
53. Bahwa menjadi jelas ketentuan pada penjelasan pasal *a quo* **merupakan norma baru dan menjadi norma tersendiri selain yang termuat pada batang tubuh pasal** yang memberikan tambahan kualifikasi bagi kelompok masyarakat sebagai subjek partisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di mana kelompok-kelompok tersebut harus terdaftar di kementerian yang berwenang.
54. Bahwa menyangkut prinsip kepastian hukum, Tony Prayogo di dalam Jurnalnya yang berjudul “Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah

Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang”, menyatakan bahwa kepastian hukum berkaitan dengan bagaimana ketentuan norma itu bisa dipahami logis dan utuh:

*Suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multitafsir) dan logis sehingga menjadi suatu sistem norma dengan norma lain yang tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontentasi norma, reduksi norma atau distorsi norma*

55. Bahwa berdasarkan pandangan Tony Prayogo tersebut di atas, jika dikaitkan dengan *in casu* permohonan *a quo*, ketidakpastian hukum terjadi akibat Penjelasan Pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 **memuat norma tersendiri selain dari pada yang tercantum pada bagian batang tubuh pasal**. Status ketentuan sepanjang farasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” membuat problem konstitusional yang merugikan Pemohon; apakah dalam konteks ini syarat sebagaimana termuat pada batang tubuh pasal inkonstitusional bersyarat jika tidak dimaknai pula dengan ketentuan pada bagian penjelasan pasal?; apakah ketentuan antara materi dan penjelasan pasal tersebut bersifat kumulatif atau alternatif?; apakah penjelasan pasal *a quo* juga merupakan norma tersendiri yang menjadi dasar peraturan lebih lanjut atau hanya menjadi bagian penjelasan semata sehingga tidak berkekuatan hukum?
56. Bahwa dengan demikian, ketentuan Penjelasan Pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” **bertentangan dengan prinsip kepastian hukum sebagaimana dijamin pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 karena tidak memberikan kepastian hukum terkait ketentuan subjek partisipasi masyarakat yang jelas dan utuh** dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

#### IV. PETITUM

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

1. Mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801) sepanjang frasa “yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan” bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “termasuk pula yang memiliki perhatian (*concern*)”;
3. Menyatakan Penjelasan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801) sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. 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*).

Hormat Kami  
Kuasa Hukum Pemohon,

**MOH. QUSYAIRI, S.H. M.H.**

**ASIP IRAMA, S.H., M.IKOM,**

**A. FAHRUR ROZI**