

DITERIMA DARI	Pemohon
Hari	: Kamis
Tanggal	: 07 November 2024
Jam	: 14:45 WIB

Jakarta, 7 November 2024

Kepada Yth:

**KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

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

**Perihal** : 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Dengan hormat, yang bertanda tangan di bawah ini:

1. Nama : **Ahmad Farisi**  
Tempat/Tgl Lahir : Sumenep, 01 Januari 2000  
Pekerjaan : Peneliti dan Pengamat  
Alamat : Dusun Gunung Pekol RT01/RW01, Jenangger, Batang-Batang, Sumenep  
Nomor HP : 083839363662

Selanjutnya disebut Pemohon I

2. Nama : **A. Fahrur Rozi**  
Tempat/Tgl Lahir : Sumenep, 18 Mei 2003  
Pekerjaan : Mahasiswa Hukum Tata Negara UIN Syarif Hidayatullah Jakarta  
Alamat : Dusun Gunung Malang RT02/RW14, Poteran, Talango, Sumenep  
Nomor HP : 081934806249

Selanjutnya disebut Pemohon II

Pemohon I dan Pemohon II selanjutnya secara bersama-sama disebut \_\_\_\_\_ Para Pemohon

Dengan ini mengajukan 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 (Lembaran Negara Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398) (Selanjutnya disebut UU 15/2019) (**Bukti P.1**) terhadap **Pasal 28D ayat (1)** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) (**Bukti P.2**), dengan uraian 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) (**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 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-Undang 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-Undang

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

“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya

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 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 Pemohon adalah Warga Negara Indonesia yang dibuktikan dengan Kepemilikan Kartu Tanda Penduduk. (**Bukti P.3**). Oleh karenanya Pemohon memenuhi syarat untuk menjadi Pemohon dalam pengujian UU 10/2016 terhadap UUD 1945.

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 sebagai berikut:

Hak konstitusional dalam UUD 1945 yang menjadi dasar para 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:

**- 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 kajian dan penelitian terhadap isu-isu ketatanegaraan, demokrasi, dan kepemiluan. Pemohon I aktif menulis di sejumlah media nasional, seperti Kompas.ID, Jawa Pos, detikNews tentang isu-isu ketatanegaraan yang menjadi dinamika publik belakangan. Dalam kapasitasnya sebagai pengamat dan 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 membatasi dan membatalkan

hak-hak konstitusional warga negara, *in casu* berlakunya norma *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya.

8. Bahwa Pemohon II merupakan mahasiswa aktif jurusan Hukum Tata Negara di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda mahasiswa (KTM). Sebagai mahasiswa, Pemohon II 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>).

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. Selain dari pada itu, Pemohon 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 DIANGGAP DIRUGIKAN AKIBAT BERLAKUNYA PASAL YANG DIUJIKAN**

9. Bahwa dalam mematuhi dan tunduk terhadap ketentuan yang berlaku dalam pertauran 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 untuk penerapannya bagi segenap warga negara. Dalam konteks ini perumusan suatu norma undang-undang meniscayakan perumusan norma dan prinsip hukum yang tidak bertentangan antara satu dengan yang lainnya baik dari sejumlah pasal dalam undang-undang dimaksud secara keseluruhan maupun kaitannya dengan pasal-pasal lainnya yang berada di luar undang-undang tersebut.
10. 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 norma dan konteks

penerapan norma dalam sistem dan mekanisme pembentukan undang-undang. Menurut 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 bagi DPR/Pemerintah untuk mengajukan rancangan suatu undang-undang di luar prolegnas dengan klausul ketentuan yang berulang (*redundant*), tumpang tindih (*overlapping*), serta tolak ukur yang kabur atau ambigu.

11. Bahwa Pasal 23 ayat (2) huruf a UU 15/2019 menyebutkan 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 memuat instrumen politik hukum untuk pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) yang meniscayakan pembentukan UU secara cepat (*speedy trial*) tanpa melalui mekanisme dan prosedur normal pembentukan undang-undang yang berlaku. Kondisi tersebut mendorong adanya keterdesakan dan keterpaksaan responsifitas terhadap kekosongan hukum yang ada agar suatu kondisi luar biasa atau keadaan tidak normal segera secara singkat dan mudah dapat teratasi. Dalam kondisi tersebut pembentukan Perppu dapat mengesampingkan asas-asas dan prosedur formil pembentukan UU sebagaimana mestinya yang berlaku serta dalam beberapa kondisi dapat mengesampingkan hak-hak warga negara untuk mendapat adanya keterbukaan dan hak partisipasi pembentukan di dalamnya.

Instrumen-instrumen semacam ini juga telah ternyata juga termuat pada pasal *a quo* karena menggunakan klausul tolak ukur yang sama, yaitu suatu kondisi untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam dengan penggunaan instrumen pembentukan undang-undang. Padahal kondisi-kondisi semacam itu hanya memungkinkan untuk direspon melalui mekanisme Perppu (bukan UU) kendati pada akhirnya juga terdapat suatu mekanisme pengesahan/penolakan untuk dijadikan undang-undang. Dalam posisi ini, pasal *a quo* menjadi tidak berkepastian hukum bagaimana konsep norma dan konteks penerapan norma dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Pasal *a quo* menjadi pasal berulang dan tumpang tindih karena menggunakan mekanisme Perppu dalam pembentukan undang-undang.

12. Bahwa begitu pula Pasal 23 ayat (2) huruf b UU 15/2019 yang mengatur tentang pembentukan undang-undang di luar prolegnas dalam keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional. Menurut Para Pemohon, ketentuan yang termuat pada pasal *a quo* tidak memuat ukuran yang jelas dan pasti bagaimana pembentukan suatu undang-undang yang hanya didasarkan pada klausul "urgensi nasional" dan menitik beratkan 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. Padahal di satu sisi, mekanisme prolegnas juga dimuat daftar RUU kumulatif terbuka yang memungkinkan Presiden dan DPR mengusulkan RUU tambahan dari daftar RUU Prolegnas. Dalam konteks ini, pasal *a quo* menjadi tidak berkepastian hukum bagaimana konsep norma dan konteks penerapan norma dalam

sistem ketatanegaraan di Indonesia karena memberikan suatu mekanisme pembentukan undang-undang di luar prolegnas didasarkan pada satu kondisi yang ambigu dan kabur.

- **KERUGIAN KONSTITUSIONAL PARA PEMOHON DIMAKSUD BERSIFAT SPESIFIK (KHUSUS) DAN AKTUAL, ATAU SETIDAK-TIDAKNYA MENURUT PENALARAN YANG WAJAR DAPAT DIPASTIKAN AKAN TERJADI**

13. Bahwa Para Pemohon merupakan perorangan warga negara yang berhak atas kepastian hukum dari suatu peraturan undang-undang yang berlaku. Selain dari pada itu, Para Pemohon juga mempunyai kepentingan dan perhatian yang tinggi terhadap persoalan konstitusional yang sering menjadi problem belakangan. Dari kepentingan dan perhatian tersebut, Para Pemohon terlibat dalam aksi-aksi dan advokasi kebijakan publik, baik melalui tulisan, audiensi, hingga aksi di jalanan dalam memperjuangkan hak-hak kolektif warga negara.
14. Pemohon I sebagai pengamat dan peneliti yang aktif mengedukasi publik menjadi terhambat kepentingannya dalam menganalisis dan mengkaji konsep dan sistem ketatanegaraan Indonesia dalam ihwal mekanisme pembentukan undang-undang. Ketentuan norma pada pasal *a quo* telah membikin kekacauan sistemik dan kerancuan epistemik dalam menyediakan suatu mekanisme pembentukan RUU di luar prolegnas yang ambigu dan kabur. 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* yang diujikan konstitusionalitasnya.

Pemohon I merasakan terjadinya ketidakpastian hukum dalam usulan RUU di luar prolegnas dan bukan menjadi daftar kumulatif terbuka, yaitu agenda revisi UU Pilkada yang terjadi beberapa bulan yang lalu. Akibat dari agenda tersebut, Pemohon I turun melakukan aksi demonstrasi di depan Gedung DPRD Yogyakarta agar DPR membatalkan dan menghentikan revisi UU Pilkada yang berusaha menganulir Putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024 dan Putusan MK Nomor 70/PUU-XXII/2024.

15. Bahwa Pemohon II merupakan perseorangan warga negara yang aktif berkecimpung dalam dunia aktivisme hukum. Pemohon aktif melakukan diskusi, mengasosiasikan diri dalam suatu organisasi atau perkumpulan, aktif menulis di sejumlah media cetak/online, melakukan advokasi, serta aktif melakukan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Salah satu permohonan yang sempat diajukan adalah Perkara Nomor 70/PUU-XXII/2024 di mana putusannya berusaha dianulir oleh DPR melalui agenda revisi UU Pilkada dengan dalih adanya urgensi nasional sebagaimana ketentuan pada pasal *a quo*. Agenda untuk merevisi 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 demikian itu, Pemohon II juga aktif terlibat dalam aksi demonstrasi di depan Gedung DPR RI, untuk memastikan putusan *a quo* yang

diperjuangkan Pemohon II benar-benar dijalankan oleh DPR untuk memastikan Pilkada berjalan secara jujur, adil, dan demokratis.

**- KERUGIAN YANG DIDERITA PARA PEMOHON MEMILIKI SEBAB AKIBAT KAUSALITAS DENGAN PASAL YANG DIUJIKAN**

16. Bahwa kerugian-kerugian spesifik sebagaimana didalilkan di atas tersebut karena 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. Dalam konteks ketentuan pada Pasal 23 ayat (2) huruf a UU 15/2019 menimbulkan ketidakpastian hukum karena menggunakan indikator mekanisme pembentukan Perppu dalam pembentukan UU sehingga menimbulkan adanya pasal berulang dan pasal tumpang tindih antara yang satu dengan yang lainnya.

Dalam konteks ketentuan Pasal 23 ayat (2) huruf b UU 15/2019, menimbulkan keambiguan dan ketidakpastian hukum karena menggunakan indikator mekanisme pengusulan RUU di luar prolegnas dengan ketentuan frasa “urgensi nasional” yang hanya didasarkan pada “persetujuan” antara DPR dan Pemerintah. Frasa “urgensi nasional” menjadi tidak berkepastian hukum karena menjadi norma subjektif yang bisa dimaknai secara berbeda dan sesuai dengan selera pembentuk undang-undang. Para Pemohon secara khusus dan warga negara pada umumnya tidak dapat memastikan “urgensi nasional” seperti apa sehingga pembentuk undang-undang dapat dibenarkan untuk memproduksi suatu RUU di luar prolegnas. Akibatnya secara aktual, 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.

Dengan demikian, ketidakpastian hukum akibat ketentuan yang berlaku pada pasal *a quo* secara nyata-nyata dapat dimanfaatkan oleh pembentuk undang-undang untuk memproduksi suatu undang-undang agar lebih 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.**

17. 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 pada penerapannya dapat digunakan oleh pembentuk undang-undang untuk kebutuhan politik legislasi temporal dan musiman.

18. Bahwa berdasarkan dalil-dalil dan dasar hukum yang telah diuraikan di atas, maka 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

#### - PASAL 23 AYAT (2) HURUF A BERTENTANGAN DENGAN PASAL 28D AYAT (1) UUD NRI 1945 KARENA KARENA KEHILANGAN KONSEP NORMA DAN KONTEKS PENERAPAN NORMA

1. Bahwa Pasal 23 ayat (2) huruf a mengatur tentang mekanisme pengusulan RUU di luar prolegnas untuk mengatasi adanya keadaan luar biasa, keadaan konflik, dan bencana alam. Sedangkan pada bagian penjelasan pasal, disebutkan bahwa pasal *a quo* "cukup jelas" atau tidak membutuhkan penjelasan lebih lanjut. Berikut selengkapnya:

- (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

Penjelasan

Ayat (2)  
Cukup jelas

2. Bahwa pasal *a quo* dianggap mengandung persoalan konstitusional karena memuat mekanisme pengusulan RUU yang sejatinya jamak atau lumrah digunakan sebagai mekanisme pembentukan Perppu. Untuk menjelaskan adanya persoalan konstitusional tersebut, perlu kiranya diuraikan konsep keadaan darurat atau keadaan bahaya bagaimana konsep tindakan pemerintah dalam suatu kegentingan yang memaksa sekaligus siapa yang berwenang memproduksi suatu produk peraturan dalam kondisi darurat, keadaan konflik, atau bencana alam.
3. Bahwa sebelum menjelaskan konsep dan instrumen tindakan hukum pemerintah memproduksi undang-undang dalam kondisi darurat perlu dijelaskan terlebih dahulu bahwa secara historis dalam proses perumusan UU 15/2019, pasal 23 ayat (2) huruf a menjadi salah satu pasal yang mendapat sorotan khusus oleh pemerintah. Menurut Pemerintah dalam naskah akademik yang dibuat oleh Kementerian Hukum dan HAM, pasal *a quo* perlu dikaji ulang dan disempurnakan karena memuat norma berulang atau *redundant* dengan norma pada muatan materi Perppu. Dalam konteks ini pemerintah sudah membaca bahwa ketentuan mekanisme pembentukan RUU sebagaimana disebut

pada pasal *a quo* dalam rangka mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam yang sejatinya membutuhkan penanganan cepat sudah diakomodasi dengan adanya mekanisme Perppu, berikut selengkapnya sebagaimana dikutip pada **NASKAH AKADEMIK RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA, 2017**:

Disamping itu, dalam Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diatur pengajuan RUU 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. Perlu dikaji secara lebih mendalam, apakah sistem prolegnas yang memungkinkan adanya perencanaan RUU di luar Prolegnas untuk mengakomodir keadaan luar biasa sebagaimana Pasal 23 ayat (2) poin a tersebut masih akan dipertahankan, mengingat makna untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam serta membutuhkan penanganan cepat **sudah diakomodasi** dengan adanya mekanisme Perppu [vide hlm. 4]

---

Dalam Pasal 23 ayat (2) dinyatakan bahwa dalam keadaan tertentu, DPR, DPD 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.

Ketentuan Pasal 23 ayat (2) perlu dikaji keberadaannya karena Rancangan Undang-Undang yang disusun dalam rangka mengatasi kondisi sebagaimana tercantum dalam Pasal 23 ayat (2) **merupakan materi muatan** Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) [vide hlm. 69]

---

Ketentuan Pasal 23 ayat (2) perlu disempurnakan dikarenakan pengajuan RUU untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam **akan redanden** bila disandingkan dengan materi muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Untuk lebih mempertegas mengenai landasan penyusunan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas diusulkan rumusan alternatif perubahan dalam Pasal 23 ayat (2), yaitu:

“Dalam keadaan tertentu, DPR, DPD atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup keadaan tertentu yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat

kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, DPD dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.” [vide hlm. 108]

4. Bahwa setelah menguraikan politik hukum yang mewarnai perumusan pasal *a quo* perlu diuraikan kemungkinan penggunaan instrumen pembentukan undang-undang sebagai mekanisme dalam mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, dan bencana alam sebagaimana yang dimaksud pada pasal *a quo*.

Untuk menjawab adanya kemungkinan penggunaan instrumen sebagaimana disebut pada pasal *a quo*, perlu dijelaskan tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur pada pasal 1 angka 1 UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Bahwa mengacu pada ketentuan *a quo*, terdapat lima tahapan yang harus ditempuh dalam pembentukan suatu undang-undang, yaitu mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pada setiap tahapan yang telah disebut itu masing-masing tahapan memiliki ketentuannya masing-masing sebelum akhirnya suatu RUU disahkan menjadi suatu undang-undang. Misalnya, kewajiban adanya alat kelengkapan seperti naskah umum rancangan undang-undang dan naskah akademik, pembentukan panitia penyusunan, rapat-rapat pembahasan dan penetapan, serta adanya kewajiban pelibatan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan. Jika mengacu pada ketentuan tahapan pembentukan suatu undang-undang, dijumpai suatu prosedur formil yang sistematis pada setiap tahapan pembentukannya. Prosedur tersebut menjadi hukum formil yang menentukan sah tidaknya suatu undang-undang dilihat dari segi prosedur pembentukannya.

5. Bahwa frasa keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam pada pasal *a quo* erat kaitannya dengan kondisi darurat atau kondisi kegentingan yang memaksa yang meniscayakan adanya UU Darurat/Perppu sebagaimana dikonsepsikan dalam konstitusi Indonesia. Hal ini dikarenakan Perppu menjadi instrumen ketatanegaraan yang dipandang dari perspektif hukum tata negara darurat mensyaratkan adanya keadaan bahaya/keadaan darurat. Keadaan bahaya sendiri telah diatur dalam Perppu No.23 Tahun 1959 yang ditetapkan menjadi UU No.23 Prp Tahun 1959 dan diubah dengan UU No.52 Prp Tahun 1960. UU No.23 Prp Tahun 1959 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 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
6. Bahwa selain itu, keadaan darurat juga disebutkan pada Pasal 12 UUD NRI 1945 dengan istilah keadaan bahaya yang memberikan tiga unsur yang menimbulkan suatu kondisi bahaya, 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*) sebagaimana Pasal 12 dengan melakukan tindakan-tindakan di luar norma hukum yang berlaku dalam keadaan normal. Begitu pula pada Pasal 22 UUD NRI 1945 yang mengatur tentang Perppu yang menekankan pada aspek-aspek kegentingan yang memaksa, yaitu unsur *reasonable necessity* dan *limited time*. Berbeda dengan keadaan bahaya sebagaimana disebut pada Pasal 12, kegentingan yang memaksa yang dimaksud pada Pasal 22 tidak menekankan sifat *dangerous threat*. Artinya, untuk membuat Perppu tidak selalu harus mempersyaratkan adanya ancaman bahaya [Prof Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, 2007].

Bahkan keadaan-keadaan tersebut di atas telah dipertegas dan ditafsirkan melalui Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 yang memberikan tiga syarat parameter adanya "kegentingan yang memaksa" atau "keadaan bahaya" bagi Presiden untuk menerapkan Perppu, di antaranya 1) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; 2) undang-undang tersebut yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tapi tidak memadai; dan 3) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membentuk undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

7. Bahwa frasa keadaan luar biasa, keadaan konflik, dan bencana alam dalam sistem ketatanegaraan darurat saat ini diistilahkan dan dikualifikasikan sebagai "hal ihwal kegentingan yang memaksa" dan "keadaan bahaya". Di berbagai negara lain "keadaan darurat" disebut dengan berbagai istilah. 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*). Istilah-istilah ini masing-masing kurang lebih sama artinya dengan jenis-jenis keadaan

darurat sebagaimana dimaksud dalam UU No.23 Prp Tahun 1959, Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI 1945, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

8. Bahwa terlepas dari penggunaan istilah di sejumlah negara tersebut, telah ternyata frasa “keadaan luar biasa, keadaan konflik, dan bencana alam” tidaklah lain merupakan keadaan darurat atau keadaan yang memuat kegentingan memaksa yang tercakup pula pada UU No.23 Prp Tahun 1959, Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI 1945, serta Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009 di mana dibutuhkan suatu produk hukum berupa Perppu atau UU Darurat yang memiliki mekanisme formil yang tidak biasa dalam penanganannya. Artinya, frasa “keadaan luar biasa, keadaan konflik, dan bencana alam” pada pasal *a quo* sejatinya meniscayakan pembentukan UU secara cepat (*speedy trial*) tanpa melalui mekanisme dan prosedur normal pembentukan undang-undang yang berlaku dalam rangka memberikan kepastian hukum pemerintah untuk menyelesaikan keadaan luar biasa dimaksud.

Menurut Carl Schmitt (1888-1985), untuk menghadapi kondisi darurat yang mengancam nasib orang banyak, negara hanya mungkin bertahan dalam demokrasi liberal dan kediktatoran penguasa, bahkan jika perlu menyimpang dari konstitusi kita, dan Presiden memiliki kewenangan terhadap pengecualian tersebut seperti dikatakan, “The sovereignty he who decides on the exception”. [Carl Schmitt, *Political Theology: Four Chapters on The Concept of Sovereignty*, trans. George Schwab, 1985].

Sedangkan ketentuan pasal *a quo* sama sekali tidak memuat norma selain dan selebihnya yang secara tidak langsung meniscayakan kondisi-kondisi sebagaimana disebutkan itu tetap direspon melalui pembentukan UU dengan mekanisme formil pembentukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan demikian, setelah dilakukan pemaknaan secara historis dan sistematis terhadap kondisi-kondisi sepanjang frasa “keadaan luar biasa, keadaan konflik, dan bencana alam” tidak memungkinkan untuk direspon melalui pembentukan undang-undang seperti biasa yang memakan waktu yang lama, penggunaan alat kelengkapan penyusunan, panitia pembentukan, serta terpenuhinya partisipasi masyarakat pada setiap tahapannya. Dengan demikian, Pasal 23 ayat (2) huruf a UU 15/2019 menjadi tidak berkepastian hukum karena kehilangan relevansinya untuk dikonstruksikan dalam konsep norma dan konteks penerapan norma sehingga menjadi pasal berulang (*redundant*) dan tumpang tindih (*overlapping*) dengan mekanisme dan muatan materi Perppu.

9. Bahwa selanjutnya penting diuraikan kemungkinan penggunaan instrumen pasal *a quo* dalam mengatasi “keadaan luar biasa, keadaan konflik, dan bencana alam” dilihat dari konteks atribusi kewenangan yang akan diberikan. Ketentuan pada pasal *a quo* telah jelas memberikan kewenangan pengusulan undang-undang di luar prolegnas tersebut selain kepada Presiden juga kepada DPR. Persoalan konstitusional yang perlu diuraikan pada pasal *a quo* adalah kewenangan DPR dalam mengualifikasi kondisi sebagai suatu keadaan luar biasa, keadaan konflik, dan bencana alam.

Pasalnya, wewenang untuk menentukan atau menafsirkan satu kondisi sebagai keadaan luar biasa atau keadaan bahaya menjadi kewenangan yang hanya dimiliki oleh presiden dalam kapasitasnya sebagai kepala pemerintahan.

10. Bahwa sejak perumasan awal UUD 1945 hingga terjadinya amandemen yang ke-4, kewenangan untuk menafsirkan adanya keadaan luar biasa atau keadaan bahaya sehingga membutuhkan suatu mekanisme Perppu sedari awal memang diatribusikan kepada Presiden atau Pemerintah. Dalam mekanisme ini, DPR hanya ditempatkan sebagai lembaga yang akan menilai benar tidaknya tindakan Presiden dalam mengeluarkan perppu. Tindakan subjektivitas presiden dalam mengeluarkan Perppu telah memenuhi kriteria keadaan luar biasa/keadaan bahaya atau tidak, DPR berhak memberikan persetujuan atau penolakan untuk mengesahkan perppu dimaksud menjadi undang-undang, berikut selengkapnya:

**Tabel I: Kewenangan Pembentukan Perppu**

UUD 1945	Konstitusi RIS 1949	UUD Sementara 1950	Kembali UUD 1945-amandemen
<p>Pasal 22 (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, <u>Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang</u></p> <p>(2) <u>Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut</u></p> <p>(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut</p> <p>Keterangan Pasal 22: Pasal ini mengenai "Noodverordeningsre</p>	<p>Pasal 139 (1) <u>Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat</u> untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah federal yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera</p> <p>(2) Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan kuasa undang-undang: ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal berikut</p> <p>Pasal 140 (1) <u>Peraturan-peraturan yang termaksud dalam undang-undang darurat,</u></p>	<p>Pasal 96 <u>Pemerintah berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat</u> untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintah yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur segera</p> <p>Undang-undang darurat mempunyai kekuasaan dan derajat undang-undang, ketentuan ini tidak mengurangi yang ditetapkan dalam pasal berikut</p> <p>Pasal 97 <u>Peraturan-peraturan yang termaktub dalam undang-undang darurat, sesudah</u></p>	<p>Pasal 22 (1) <u>Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang</u></p> <p>(2) <u>Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikut</u></p> <p>(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut</p> <p>Pasal 22 ayat (3) UUD 1945 ini diuraikan lagi secara spesifik dalam Pasal 52 ayat (6) dan</p>

<p>cht" Presiden. Aturan sebagai ini memang perlu diadakan agar supaya keselamatan negara dapat dijamin oleh pemerintah dalam keadaan yang genting yang memaksa pemerintah untuk bertindak lekas dan tepat. Meskipun demikian, pemerintah tidak akan terlepas dari pengawasan DPR. Oleh karena itu, peraturan pemerintah dalam pasal ini yang kekuatannya sama dengan undang-undang harus disahkan pula oleh DPR</p>	<p><u>segera dan sesudah ditetapkan, disampaikan kepada DPR yang merundingkan peraturan ini menurut yang ditentukan tentang merundingkan usul undang-undang pemerintah</u></p> <p>(2) Jika suatu peraturan yang dimaksud dalam ayat lalu, waktu dirundingkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, ditolak oleh DPR, maka peraturan itu tidak berlaku lagi karena hukum</p>	<p><u>ditetapkan, disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada sidang yang berikut yang merundingkan peraturan ini menurut yang ditentukan tentang merundingkan usul undang-undang pemerintah</u></p> <p>Jika suatu peraturan yang dimaksud dalam ayat lalu, waktu dirundingkan sesuai dengan ketentuan-ketentuan bagian ini, ditolak oleh DPR, maka peraturan ini tidak berlaku lagi karena hukum</p>	<p>(7) UU No.12 Tahun 2011 :  (6) Dalam hal Peraturan Perppu harus dicabut dan harus dinyatakan tidak berlaku sebagaimana dimaksud pada ayat (5), DPR atau Presiden mengajukan Rancangan UU tentang Pencabutan Perppu.  (7) Rancangan UU tentang Pencabutan Perppu sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mengatur segala akibat hukum dari pencabutan Perppu</p>
--	---	--	---

Berdasarkan tabel uraian sebagaimana tersebut di atas, perlu dijelaskan mengapa kekuasaan darurat negara diberikan kepada Presiden. Berdasarkan penelusuran terhadap perumusan awal Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI 1945 dalam sidang BPUPKI, tidak dijumpai satu penjelasan yang memadai. Dalam risalah perumusan UUD 1945 oleh BPUPKI, tidak dijumpai penjelasan secara eksplisit tentang alasan keberadaan Pasal 12 dan Pasal 22 UUD NRI 1945. Tetapi secara implisit, keberadaan norma tersebut tidak dapat dilepaskan dari Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang memberikan kedudukan Presiden sebagai pemilik keadulatan tunggal (*single executive*). Pemegang puncak kekuasaan eksekutif tersebut disebut pula sebagai *the sovereign executive* yang dianggap mempunyai hak-hak yang bersifat prerogatif apabila Negara berada dalam keadaan darurat. *The sovereign executive* inilah yang sebenarnya merupakan pemegang kekuasaan untuk mengecualikan berlakunya hukum yang biasa (*ordinary laws*).

Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam kedudukannya yang demikian, Presiden memiliki kewenangan sebagai *the sovereign executive* untuk menjalankan *independent power* dan *inherent power* yang dimiliki oleh kepala negara. Kepala pemerintahan eksekutiflah yang merupakan pemegang kekuasaan asli (*inherent power*), baik yang berhubungan dengan keadaan darurat maupun keadaan normal. Sedangkan, **peranan parlemen di dalam pemberlakuan keadaan**

**darurat itu hanya terbatas sebagai lembaga pengawas.** Penanggung jawab keadaan darurat baik darurat perang, darurat militer maupun darurat sipil adalah Presiden sebagai Panglima Tertinggi Negara, baik dalam keadaan darurat sipil, darurat militer maupun keadaan darurat perang.

11. Bahwa dengan demikian, sejatinya kewenangan memaknai adanya keadaan luar biasa sebagaimana juga mencakup frasa “keadaan luar biasa, keadaan konflik, dan bencana alam” pada pasal *a quo* merupakan kewenangan subjektifitas dan kewenangan prerogatif Presiden sebagai kepala pemerintahan. Kewenangan subjektifitas dan prerogatif tersebut tidak mungkin diatribusikan kepada DPR sebagai lembaga legislatif di mana keputusan dan kebijakannya bersifat mufakat berdasarkan keterpenuhan *quorum*. Maka menjadi mustahil (tidak mungkin) merumuskan satu kondisi tertentu sebagai keadaan luar biasa di tengah dinamika kepentingan dan preferensi politik parlemen yang berbeda antara satu fraksi dengan fraksi yang lainnya. Dengan demikian, ketentuan pasal *a quo* menjadi tidak berkepastian hukum pula karena mengatribusikan suatu kewenangan yang subjektifitas kepada lembaga representatif yang kebijakannya didasarkan pada kemufakatan.
  
12. Bahwa sebagai suatu perbandingan, ketentuan pasal *a quo* yang memberikan atribusi kewenangan pembentukan UU dalam keadaan luar biasa, dan keadaan lain semacamnya merupakan praktik ketatanegaraan yang tidak lazim dan tidak pernah dijumpai dalam sistem ketatanegaraan di manapun. Sebut saja sejumlah negara kendatipun memiliki perbedaan sistem ketatanegaraan dengan Indonesia, seperti Amerika Serikat (sistem hukum anglo-saxon), Prancis (bentuk negara republik semi presidensial), atau Malaysia (sistem pemerintahan monarki konstitusional), sama-sama hanya mengatribusikan kewenangan pembentukan UU dalam keadaan luar biasa pada Presiden sebagai pimpinan tertinggi suatu negara. Dengan demikian ketentuan pada pasal *a quo* menjadi ketentuan yang tidak lazim karena tidak pernah dijumpai dalam praktik empiris sistem-sistem ketatanegaraan di dunia, berikut selengkapnya:

**Tabel II: Praktik Sejumlah Negara pada Kondisi Darurat**

Indonesia	Amerika Serikat	Prancis	Malaysia
<p><b>Pasal 22 UUD NRI 1945:</b></p> <p>(1) Dalam keadaan mendesak, Presiden berwenang menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.</p> <p>(2) Peraturan pemerintah pengganti undang-undang</p>	<p><b>Constitution of the United States, Section 2 paragraph (2):</b></p> <p>The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; he may require the Opinion, in</p>	<p><b>La Constitution de la Ve République, Article 16:</b></p> <p>Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées de manière</p>	<p><b>Malaysian Federal Constitution 1957, Article 150 paragraph (1); Proclamation of emergency:</b></p> <p>(1) If the Yang di-Pertuan Agong is satisfied that a grave emergency exists whereby the security, or the economic life,</p>

<p>tersebut harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya.</p> <p>(3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut</p>	<p>writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any Subject relating to the Duties of their respective Offices, and he shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment.</p>	<p>grave et immédiate, et lorsque le bon fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation formelle du Premier ministre, des présidents des chambres du Parlement et du Conseil constitutionnel.</p>	<p>or public order in the Federation or any part thereof is threatened, he may issue a Proclamation of Emergency making therein a declaration to that effect.</p>
---	--	---	---

13. Bahwa dengan demikian, ketentuan Pasal 23 ayat (2) UU 15/2019 huruf a bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 karena tidak berkepastian hukum dalam konsep norma dan konteks penerapan norma. Kedudukan Pasal *a quo* menjadi pasal *redundant* dan *overlapping* dengan mekanisme dan muatan materi pembentukan Perppu.

**- PASAL 23 AYAT (2) HURUF B BERTENTANGAN DENGAN PASAL 28D AYAT (1) UUD NRI 1945 KARENA MENGANDUNG AMBIGUITAS SEPANJANG FRASA “KEADAAN TERTENTU LAINNYA” DAN “ADANYA URGENSI NASIONAL”**

14. 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.
15. 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).

16. 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 melalui jalur daftar kumulatif 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:

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

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

- (3) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.  
(4) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.  
(5) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.  
(6) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.  
(7) 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).

17. Bahwa merujuk pada ketentuan di atas, jelas bahwa di luar kondisi khusus dan darurat yang ditentukan dalam undang-undang, 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 pembentukan perundang-undangan.

18. 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.
19. 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”** pun juga masih ambigu alias tidak bisa dinalar perihal urgensi nasional seperti apakah yang dimaksud dalam frasa tersebut.
20. 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.
21. 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 RUU daftar prolegnas karena terdapat kebutuhan-kebutuhan khusus, 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

22. Bahwa berdasarkan data capaian kinerja legislasi DPR, persentasr 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
<b>Jumlah</b>	<b>91</b>	<b>225</b>

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.
23. Bahwa 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.
24. 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.

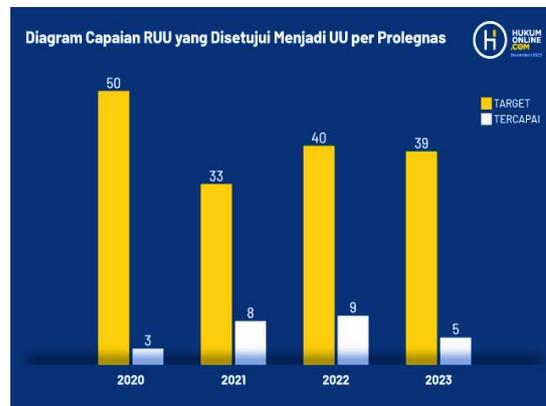
25. Bahwa dugaan itu juga semakin menemukan relevansinya bila kita melihat praktik dari penerapan norma *a quo*, di mana adanya norma *a quo* bukannya dimanfaatkan untuk mengatasi adanya urgensi nasional yang semestinya. Sebaliknya, keberadaannya justru sering dijadikan sebagai alat untuk mengakomodasi 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 UU berikut:

**Tabel IV: RUU di Luar Prolegnas Memiliki Indikasi Kepentingan Politik**

No	Undang-Undang	Poin Perubahan	Status	Tahun
1	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

26. Bahwa dalam hubungannya dengan pasal *a quo*, kendati Revisi UU Pilkada dikenai imbas dari putusan Mahkamah Konstitusi, tetapi poin perubahan yang dirumuskannya tidak sejalan dengan Putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024 dan Putusan MK Nomor 70/PUU-XXII/2024 karena didalilkan terdapat juga pertimbangan urgensi nasional yang lebih mendesak. Padahal, RUU Pilkada tersebut sama sekali tidak ditemukan **adanya urgensi nasional** yang bisa dikategorikan sebagai **keadaan tertentu** sehingga DPR dan Pemerintah dapat dibenarkan merevisi UU tersebut. 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 kelompok tertentu. 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).
27. 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 apa yang telah disepakati menjadi program legislasi nasional, dan lebih memilih merevisi atau membahas UU Pilkada yang sebelumnya sama sekali tidak masuk dalam prolegnas prioritas 2024 serta berusaha menganulir poin-poin dalam putusan MK.

28. Bahwa dengan demikian, menjadi jelas bahwa norma *a quo* bertentangan dengan asas kepastian yang termuat dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan tentang pentingnya asas kepastian hukum dalam sebuah produk perundang-undangan sebagai upaya memberikan keadilan bagi masyarakat.

**Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, menyatakan:**

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

29. 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 negara hukum Indonesia. Dengan demikian, dalam posisinya yang ambigu dan inkonsisten, jelas bahwa norma *a quo* bertentangan dengan asas kepastian hukum.
30. Bahwa norma *a quo* bertentangan dengan asas kepastian hukum mengingat keberadaannya juga tak lebih dari sekadar **pasal siluman** yang dapat digunakan sebagai alat memuluskan kepentingan politik kekuasaan.

#### 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 Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 23 ayat (2) huruf a 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;
3. Menyatakan Pasal 23 ayat (2) huruf b 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;
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,  
Para Pemohon

Pemohon I

  
Ahmad Farisi

Pemohon II

  
A. Fahrur Rozi