



**PUTUSAN
NOMOR 88/PUU-XXIV/2026**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA,**

[1.1] Yang mengadili pengujian undang-undang pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

PT. Zidna Alfarizi International (Zai Travel), dalam hal ini diwakili oleh:

Nama : Anwari
Jabatan : Direktur Utama
Alamat : Dusun Naga RT/RW 004/002, Kelurahan Ketawang
Karay, Kecamatan Ganding, Kabupaten Sumenep,
Provinsi Jawa Timur

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 28 Februari 2026 memberi kuasa kepada Moh. Qusyairi, S.H., M.H. dan A. Fahrur Rozi, S.H., yaitu advokat dan paralegal pada Kantor Hukum Liberte Law, beralamat di Jalan H, Kelurahan Kebon Baru, Kecamatan Tebet, Kota Jakarta Selatan, Provinsi DKI Jakarta, bertindak untuk dan atas nama Pemberi Kuasa;

selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon**;

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

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 1 Maret 2026 yang diterima Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal 3 Maret 2026 berdasarkan Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 86/PUU/PAN.MK/AP3/03/2026 dan telah dicatat dalam Buku

Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) pada tanggal 3 Maret 2026 dengan Nomor 88/PUU-XXIV/2026, yang telah diperbaiki dan diterima Mahkamah pada tanggal 25 Maret 2026, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

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 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; e. 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 melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 07 Tahun 2025 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang (“PMK 7/2025”) yang menyatakan, “Objek Permohonan PUU adalah undang-undang dan Perppu”;
7. Bahwa berdasarkan ketentuan yang telah dijabarkan, maka hal ini semakin mempertegas kewenangan Mahkamah sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang untuk menguji konstitusionalitas suatu Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945, *in casu* terhadap frasa “sesuai dengan proporsinya” pada Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025 yang selengkapnya berbunyi:

Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025

Pengisian kuota haji tambahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperuntukkan bagi kuota haji reguler dan haji khusus sesuai dengan proporsinya serta wajib diinformasikan secara daring dan berkala.

Bertentangan dengan:

Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945

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

8. Bahwa oleh karena permohonan *a quo* menguji konstitusionalitas suatu norma undang-undang terhadap UUD NRI 1945 sebagaimana diuraikan di atas, maka Mahkamah berwenang untuk mengadili dan memeriksa permohonan pengujian undang-undang *a quo*.

B. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

1. Bahwa ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK 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, dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK dinyatakan bahwa “Yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945”;
3. Bahwa terhadap syarat kedudukan Pemohon juga diatur dalam Pasal 4 ayat (1) PMK No 7 Tahun 2025, yang menyatakan, Pemohon 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.
4. Bahwa selanjutnya untuk memenuhi syarat kedudukan hukum sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK dan Pasal 4 ayat (1) PMK No 7 Tahun 2025 tersebut diatas, perlu dijelaskan bahwa Pemohon merupakan sebuah badan hukum berbentuk perseoran terbatas (PT) berdasarkan Akta Pendirian Perseroan Terbatas Nomor 127 bertanggal 13 Oktober 2025 yang

dibuat dihadapan Notaris Hartini, S.H., M.Kn. (vide Bukti P-3) jo. Keputusan Menteri Hukum Republik Indonesia Nomor AHU-0087991.AH.01.01.Tahun 2025 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum Perseoran Terbatas PT Zidna Alfarizi International bertanggal 14 Oktober 2025 (vide Bukti P-4);

5. Bahwa selain itu, Pasal 4 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 07 Tahun 2025 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang ditentukan 5 syarat mengenai kerugian konstitusional, yakni sebagai berikut:
 - a. ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI 1945;
 - b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik (khusus) dan aktual, setidaknya-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. Ada hubungan sebab akibat antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang atau Perppu yang dimohonkan pengujian;
 - e. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
6. Bahwa untuk menguraikan kedudukan Pemohon dalam kaitannya dengan lima syarat kerugian konstitusional di atas, maka akan diuraikan secara tersendiri keterpenuhan Pemohon dengan lima kualifikasi syarat kerugian sebagaimana dimaksud di atas;
7. Bahwa pertama, untuk menjelaskan adanya hak konstitusional yang dimiliki Pemohon sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 ayat (2) huruf a PMK 7/2025, perlu dijelaskan bahwa Pemohon merupakan badan hukum berbentuk perseroan terbatas yang didirikan sebagai badan usaha di bidang jasa biro perjalanan. Mengacu pada Pasal 3 angka 1 Akta Pendirian Perseroan, Pemohon menjalankan usaha di bidang aktivitas biro perjalanan wisata (KBLI 79121) dan aktivitas biro perjalanan ibadah umroh dan haji khusus (KBLI 79122);

8. Bahwa dalam menjalankan aktivitas usaha sebagaimana dimaksud serta tindakan lain untuk kepentingan Pemohon sebagai Perseroan, seorang Direksi berhak mewakili Pemohon baik di dalam maupun di luar pengadilan tentang segala hal dan kejadian yang menyangkut kepentingan Pemohon. Ketentuan ini jelas diatur secara eksplisit dalam Pasal 12 angka 1 Akta Pendirian Perseroan yang mengatur tentang tugas dan wewenang seorang direksi, sebagaimana berikut: "Direksi berhak mewakili Perseroan di dalam dan di luar Pengadilan tentang segala hal dan dalam segala kejadian, mengikat Perseroan dengan pihak lain dan pihak lain dengan Perseroan, serta menjalankan segala tindakan, baik yang mengenai kepengurusan maupun kepemilikan, akan tetapi dengan pembatasan bahwa untuk:..."
9. Bahwa berdasarkan ketentuan dimaksud di atas, perorangan warga negara Indonesia atas nama Anwari (vide Bukti P-5) dalam hal ini sebagai Direktur Utama berhak untuk mewakili Pemohon, *in casu* dalam melakukan pengujian materiil Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025 terhadap UUD NRI 1945;
10. Bahwa terhadap aktivitas usaha di bidang biro perjalanan ibadah haji khusus, Pemohon berhak untuk turut serta bertindak sebagai penyelenggara ibadah haji khusus (PIHK) sebagaimana diatur dalam Pasal 57 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah. Sebagai badan usaha, Pemohon sejatinya dapat menjadi bagian pihak yang menyediakan fasilitas khusus untuk memberikan layanan alternatif di luar haji reguler dengan standar pelayanan yang lebih tinggi kepada masyarakat;
11. Bahwa terhadap kedudukan dimaksud, Pemohon berhak atas jaminan kepastian hukum yang adil sebagaimana diatur pada Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945, *in casu* kepastian hukum tentang ketentuan pelaksanaan haji khusus melalui undang-undang. Pasalnya, sebagai badan usaha yang nantinya ikut serta dalam penyelenggaraan haji khusus, Pemohon harus dijamin terlebih dahulu tidak dirugikan dengan berlakunya suatu norma undang-undang akibat tidak memberikan kepastian hukum bagi penyelenggaraan haji khusus, *in casu* berkenaan dengan ketentuan jumlah kuota jamaah haji khusus dalam konteks pemerintah memperoleh kuota haji tambahan dari pemerintah Arab Saudi;
12. Bahwa kedua, untuk menjelaskan adanya hak Pemohon dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang diujikan sebagaimana dimaksud pada

Pasal 4 ayat (2) huruf b PMK 7/2025, perlu dijelaskan bahwa kerugian konstitusional Pemohon timbul sebagai akibat langsung dari tidak adanya kepastian hukum pasal *a quo* yang mengatur proporsi pembagian kuota haji tambahan. Pasalnya, ketentuan pada pasal *a quo* hanya memuat frasa “sesuai dengan proporsinya” tanpa diikuti dengan frasa lanjutan yang menjelaskan rujukan normatifnya;

13. Bahwa frasa sebagaimana dimaksud secara normatif tidak memberikan kejelasan mengenai proporsi yang dimaksud. Ketidakjelasan tersebut dapat menimbulkan ambiguitas interpretasi terhadap proporsi pembagian kuota haji khusus, apakah yang dimaksud “sesuai dengan proporsinya” merujuk pada skema pembagian kuota haji pokok pada Pasal 64 ayat (2) UU 14/2025—di mana kuota haji khusus 8% dan kuota haji reguler 92%, ataukah proporsi dimaksud dapat ditentukan lain secara aktual berdasarkan keputusan Menteri setelah melalui pembahasan dengan DPR sebagaimana diatur Pasal 9 ayat (1). Ketidakjelasan inilah yang menjadi sumber kerugian konstitusional Pemohon;
14. Bahwa pasalnya, ketentuan Pasal 9 ayat (1) memberikan kewenangan kepada Menteri untuk menetapkan pembagian kuota haji tambahan, bahkan melalui pembahasan dengan DPR. Ketentuan norma ini pada hakikatnya memberikan ruang wewenang yang memungkinkan menteri menentukan kembali/lain proporsi kuota haji tambahan berdasarkan kebutuhan dan pertimbangan faktual di luar dari pada proporsi kuota haji tambahan. Seharusnya, jika memang frasa “sesuai dengan proporsinya” pada pasal *a quo* mengacu pada ketentuan yang berlaku pada kuota haji pokok, maka tidak diperlukan lagi sejatinya Pasal 9 ayat (1) yang memberikan wewenang pembagian kuota tambahan kepada seorang menteri, terlebih harus dibahas dengan DPR. Situasi demikian menciptakan ketidakpastian hukum yang nyata bagi Pemohon sebagai badan usaha yang bergerak di bidang penyelenggaraan ibadah haji khusus;
15. Bahwa dalam konteks *a quo*, frasa “sesuai dengan proporsinya” tidak mengandung rujukan normatif yang tegas, sehingga membuka ruang penafsiran yang berbeda-beda dalam implementasinya. Pasalnya, ketidakjelasan norma frasa “sesuai dengan proporsinya” telah menimbulkan

implikasi serius dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan. Hal itu membuka ruang interpretasi yang berbeda dalam pelaksanaannya;

16. Bahwa salah satu kasus konkretnya adalah ketika Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menjadikan proporsi pembagian kuota haji pokok pada Pasal 64 UU 14/2025 sebagai acuan bagi proporsi kuota haji tambahan dalam kasus Mantan Menteri Agama, Yaqut Cholil Qoumas, sebagaimana berikut (vide Bukti P-6);

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mengungkap alasan bisa terjadinya jual beli kuota haji tambahan di Kementerian Agama (Kemenag). Permainan kotor itu bisa terjadi gegara adanya Surat Keputusan (SK) Menteri Agama (Menag) Nomor 130 Tahun 2024 tentang Kuota Haji Tambahan Tahun 1445 Hijriah buatan eks Menteri Agama Yaqut Cholil Qoumas.

“Kita fokuskan dulu di hulunya, yaitu terkait dengan diskresi pembagian kuota tambahan di Kementerian Agama yang kemudian di hilirnya adalah terkait dengan jual beli kuota tambahan, khususnya yang kuota khusus yang dilakukan oleh para biro perjalanan,” kata juru bicara KPK Budi Prasetyo di Gedung Merah Putih KPK, Jakarta Selatan, Rabu, 17 September 2025. Budi menjelaskan, pembagian kuota tambahan harusnya menggunakan skema 92 persen untuk jamaah reguler, dan delapan persen untuk khusus. Namun, Yaqut malah membuat kebijakan membagi rata 50 persen untuk reguler dan khusus, dengan dalih adanya diskresi menteri.

Karenanya, kuota haji khusus menjadi membeludak. Tambahan yang banyak itu membuat pejabat di Kemenag sampai pengusaha biro perjalanan haji dan umrah melakukan transaksi untuk mendapatkan kuota tambahan.

“Dalam jual belinya ini kan ada yang diperjualbelikan kepada pihak biro perjalanan lain, ataupun diperjualbelikan langsung kepada para calon jamaah,” ucap Budi.

Sumber: KPK: Jual Beli Kuota Haji Terjadi Karena Diskresi Yaqut diakses melalui <https://www.metrotvnews.com/play/NgxCDgQ6-kpk-jual-beli-kuota-haji-terjadi-karena-diskresi-yaqut>

17. Bahwa fakta tersebut menunjukkan secara nyata bagaimana norma yang tidak memberikan kepastian hukum pada pasal *a quo* dalam pelaksanaannya menimbulkan sejumlah interpretasi dalam konteks penegakan hukum. Dari sana dapat dilihat, bahwa KPK sebagai penegak hukum menjadikan proporsi 92% kuota reguler dan 8% kuota khusus—yang berlaku untuk pembagian kuota haji pokok—sebagai proporsi yang juga berlaku juga untuk proporsi pembagian kuota haji tambahan. Ketentuan itu dijadikan sebagai fenomena hulu adanya unsur melawan hukum dalam sebuah kebijakan menteri;
18. Bahwa hal demikian jelas menimbulkan persoalan ketidakpastian hukum bagi Pemohon. Pemohon sungguh tidak mendapat kepastian bagaimana seharusnya proporsi kuota haji tambahan dibagi, *in casu* dalam memaknai frasa “sesuai dengan proporsinya” sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat (3). Pasalnya, tindakan KPK di atas jelas menyebut pembagian kuota haji tambahan yang tidak sesuai dengan proporsi 92% kuota reguler dan 8% kuota khusus merupakan satu kesatuan rangkaian tindakan yang melawan hukum;
19. Bahwa hal penting yang harus ditegaskan, dengan ini bukan berarti Pemohon setuju atau seolah-olah membenarkan tindakan jual beli kuota haji yang didasarkan pada penerapan kewenangan yang secara sewenang-wenang sebagaimana kasus yang terjadi. Sungguhlah tidak sama sekali. Permohonan *a quo* diajukan Pemohon semata-mata karena menuntut kepastian hukum yang adil terkait proporsi pembagian kuota haji tambahan. Karena sungguh Pemohon bingung dengan adanya penegakan hukum terkait pelaksanaan haji yang isunya berkenaan dengan proporsi pembagian kuota haji tambahan. Pemohon semakin bertanya-tanya karena ketentuan itu menyangkut ekosistem dan peluang berusaha Pemohon ke depan. Apakah proporsi itu baku dengan formasi 92% dan 9%, atau dapat ditentukan lain secara aktual oleh menteri ke depan;
20. Bahwa bagi Pemohon, kepastian mengenai proporsi kuota haji khusus bukanlah persoalan administratif semata, melainkan menyangkut keberlangsungan usaha, perencanaan bisnis, komitmen kontraktual dengan calon jamaah, serta investasi yang telah dan akan dilakukan. Ketika norma tidak memberikan kepastian apakah kuota tambahan akan dibagikan

mengikuti komposisi kuota pokok atau dapat ditentukan lain secara aktual oleh kebijakan tahunan Menteri, maka Pemohon tidak memiliki dasar hukum yang pasti untuk merencanakan kapasitas layanan, menghitung potensi jumlah jamaah, maupun menyusun strategi bisnis. Dengan demikian, ketidakjelasan frasa “sesuai dengan proporsinya” secara langsung berdampak pada hak Pemohon untuk memperoleh jaminan kepastian hukum yang adil;

21. Bahwa ketiga, untuk menjelaskan adanya sifat dari kerugian konstitusional Pemohon sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 ayat (2) huruf c PMK 7/2025, perlu dijelaskan bahwa kerugian konstitusional Pemohon bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi, sebagaimana hal tersebut juga menjadi bagian dalam doktrin kerugian konstitusional Mahkamah selama ini. Sifat kerugian yang potensial sebagaimana dimaksud menjadi konsekuensi logis dari ketidakjelasan norma yang mengatur proporsi pembagian kuota haji tambahan;
22. Bahwa pasalnya, sebagai badan hukum privat yang bergerak di bidang penyelenggaraan ibadah haji khusus, Pemohon sebelum secara efektif menjalankan dan mengembangkan kegiatan usaha haji khusus, secara rasional harus terlebih dahulu memastikan bahwa kerangka regulasi yang menjadi dasar operasionalnya memberikan jaminan kepastian hukum yang adil. Kepastian mengenai proporsi pembagian kuota, termasuk dalam hal adanya kuota tambahan, merupakan elemen fundamental dalam perencanaan usaha, pengikatan kontrak dengan calon jamaah, penyusunan proyeksi keuangan, serta pengambilan keputusan investasi. Tanpa kepastian normatif tersebut, Pemohon berada dalam situasi ketidakpastian struktural yang secara inheren mengancam keberlangsungan dan keamanan hukum usahanya;
23. Bahwa hal yang perlu ditekankan, Pemohon tidak semata-mata sebagai pelaku usaha, melainkan merupakan bagian integral dari ekosistem penyelenggaraan ibadah haji yang secara konstitusional berkaitan langsung dengan pemenuhan hak warga negara untuk menjalankan ibadah. Dalam kerangka yang demikian, penyelenggaraan ibadah haji merupakan bentuk pelayanan publik yang memiliki dimensi konstitusional sebagaimana dijamin dalam UUD NRI 1945. Oleh karena itu, keberadaan badan usaha seperti

Pemohon yang bergerak dalam penyelenggaraan haji khusus sesungguhnya berperan sebagai mitra strategis negara dalam menyediakan alternatif layanan bagi masyarakat, khususnya dalam rangka mengatasi keterbatasan kuota dan panjangnya antrean haji reguler. Dalam konteks demikian, kepastian hukum mengenai pengaturan kuota, termasuk kuota haji tambahan, tidak hanya berdampak pada aspek bisnis Pemohon, tetapi juga secara langsung mempengaruhi kualitas, aksesibilitas, dan keadilan layanan ibadah haji bagi masyarakat luas. Untuk itu, kerugian Pemohon akibat ketidakjelasan norma *a quo* tidak dapat dipandang sebagai kerugian privat semata, melainkan sebagai bagian dari terganggunya ekosistem pelayanan ibadah yang memiliki dimensi konstitusional, sehingga secara langsung berkaitan dengan jaminan kepastian hukum yang adil bagi seluruh warga negara;

24. Bahwa ketidakjelasan frasa “sesuai dengan proporsinya” membuka ruang interpretasi yang simpang siur. Ketika norma *a quo* tidak memberikan acuan yang pasti, maka pelaku usaha seperti halnya Pemohon yang bergantung pada kebijakan tersebut berada dalam posisi rentan, karena keputusan administratif yang diambil dalam kerangka norma yang kabur berpotensi menimbulkan persoalan hukum di kemudian hari;
25. Bahwa oleh karena itu, meskipun Pemohon belum sepenuhnya melaksanakan penyelenggaraan haji khusus selama ini, risiko kerugian yang dihadapi dapat diterima secara rasional. Berdasarkan pengalaman praktik dan dinamika penegakan hukum di sektor penyelenggaraan haji, sangat mungkin bahwa ketidakjelasan penormaan mengenai proporsi kuota tambahan dapat berimplikasi pada sengketa administratif, kerugian finansial, atau bahkan konsekuensi hukum terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaannya, tidak terkecuali Pemohon. Dengan demikian, terdapat kemungkinan yang rasional dan dapat dipastikan menurut logika hukum bahwa Pemohon dapat terdampak atau bahkan menjadi korban dari ketidakjelasan norma tersebut;
26. Bahwa dalam perspektif perlindungan konstitusional, Pemohon tidak harus menunggu sampai kerugian aktual benar-benar terjadi atau sampai terjerat dalam persoalan hukum untuk memperoleh perlindungan atas hak konstitusionalnya. Justru sebelum menjalankan kegiatan usaha secara

penuh, Pemohon berhak memastikan bahwa norma yang menjadi dasar operasionalnya telah memenuhi prinsip kepastian hukum yang adil. Oleh karena itu, kerugian yang didalihkan Pemohon jelas merupakan kerugian potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi apabila norma *a quo* tetap dibiarkan dalam keadaan tidak jelas dan multitafsir;

27. Bahwa keempat, untuk menjelaskan adanya hubungan sebab akibat antara kerugian yang didalihkan dengan pasal yang diujikan sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 ayat (2) huruf d PMK7/2025, maka perlu dijelaskan bahwa ketentuan pasal *a quo* mengatur pembagian kuota tambahan antara haji reguler dan haji khusus dilakukan “sesuai dengan proporsinya”, namun tidak memberikan kepastian apakah yang dimaksud proporsi adalah proporsi sebagaimana pembagian kuota haji pokok dalam Pasal 64 ayat (2), atau proporsi lain yang ditentukan secara aktual oleh menteri bersama-sama dengan DPR. Ketidakjelasan ini menimbulkan ambiguitas mengenai standar proporsi yang harus dijadikan acuan;
28. Bahwa akibat langsung dari ambiguitas tersebut adalah tidak adanya kepastian hukum mengenai besaran kuota yang secara normatif menjadi bagian haji khusus ketika terdapat kuota tambahan. Bagi Pemohon sebagai pelaku usaha di bidang penyelenggaraan haji khusus, ketidakpastian mengenai besaran kuota tersebut berdampak langsung pada kepastian hak dan posisi hukumnya dalam sistem pembagian kuota nasional. Setidaknya, hal itu berimplikasi pada dua hal penting bagi Pemohon;
29. Bahwa *pertama*, ketidakjelasan frasa “sesuai dengan proporsinya” pada pasal *a quo* mengakibatkan Pemohon sebagai badan usaha yang bergerak dalam logika bisnis tidak dapat menghitung secara pasti adanta peluang usaha yang akan dijalankan. Pemohon pada hakikatnya membutuhkan suatu parameter yang pasti dan terukur untuk melakukan perencanaan usaha, khususnya terkait dengan estimasi pangsa pasar dan kapasitas layanan. Namun demikian, dengan tidak adanya kejelasan apakah proporsi kuota haji tambahan akan tetap mengacu pada komposisi kuota haji pokok, yakni 92% untuk haji reguler dan 8% untuk haji khusus, atau justru dapat ditentukan secara berbeda oleh kebijakan pemerintah setiap tahunnya, Pemohon berada dalam kondisi ketidakpastian hukum;

30. Bahwa pasalnya, apabila ternyata proporsi tersebut tetap mengikuti skema 92% dan 8%, maka secara rasional peluang usaha yang ada cenderung stagnan dan tidak mengalami peluang yang signifikan, karena tambahan kuota tidak memberikan peningkatan berarti bagi segmen haji khusus. Sebaliknya, apabila terdapat kemungkinan bahwa kuota haji tambahan dapat dialokasikan dengan proporsi yang lebih besar untuk haji khusus, maka hal tersebut sejatinya membuka peluang ekspansi usaha yang lebih luas bagi Pemohon. Akan tetapi, karena norma tidak memberikan kepastian mengenai hal tersebut, Pemohon tidak dapat secara rasional menentukan strategi bisnisnya, baik dalam hal ekspansi, investasi, maupun pengembangan kapasitas layanan;
31. Bahwa akibat hal itu, ketidakjelasan norma *a quo* secara langsung menyebabkan terhambatnya kemampuan Pemohon dalam melakukan perencanaan dan pengambilan keputusan bisnis yang berbasis pada kepastian;
32. Bahwa *kedua*, ketidakjelasan norma *a quo* berimplikasi langsung terhadap ketidakmampuan Pemohon dalam memitigasi risiko hukum dan administrasi dalam menjalankan kegiatan usahanya. Dalam praktik penyelenggaraan haji khusus, kepastian mengenai alokasi kuota merupakan aspek fundamental yang berkaitan erat dengan aspek perizinan, kontraktual dengan calon jamaah, serta kepatuhan terhadap regulasi yang berlaku. Ketika norma yang mengatur proporsi kuota haji tambahan tidak memberikan kejelasan, maka Pemohon dihadapkan pada dilema hukum yang serius. Di satu sisi, apabila di kemudian hari pemerintah menetapkan proporsi kuota haji khusus yang lebih besar dari 8% dalam kuota tambahan, maka secara bisnis hal tersebut merupakan peluang yang menguntungkan dan patut untuk dimanfaatkan. Namun di sisi lain, Pemohon menghadapi risiko bahwa partisipasinya dalam memanfaatkan kuota tersebut justru dapat ditafsirkan sebagai tindakan yang bertentangan dengan hukum di kemudian hari;
33. Bahwa dalam kondisi demikian, Pemohon tidak memiliki dasar hukum yang pasti untuk menentukan apakah akan mengambil peluang tersebut atau justru menghindarinya demi mengurangi risiko hukum. Apabila Pemohon memilih untuk mengambil kuota dengan proporsi yang lebih besar, terdapat potensi Pemohon akan terseret dalam persoalan hukum akibat perbedaan

interpretasi norma. Sebaliknya, apabila Pemohon memilih untuk tidak mengambil peluang tersebut, maka Pemohon secara nyata kehilangan kesempatan usaha;

34. Bahwa oleh karena itu, ketidakjelasan frasa “sesuai dengan proporsinya” tidak hanya menimbulkan ketidakpastian dalam tataran normatif, tetapi juga secara langsung menciptakan risiko hukum dan administratif yang tidak dapat dimitigasi secara wajar oleh Pemohon sebagai pelaku usaha. Dengan demikian, terdapat hubungan sebab-akibat yang nyata dan logis antara berlakunya norma pasal *a quo* dengan kerugian konstitusional yang dialami Pemohon. Ketidakjelasan norma tersebut menjadi sebab langsung yang menghambat kemampuan Pemohon dalam merencanakan usaha, sekaligus menciptakan ketidakpastian hukum yang menempatkan Pemohon dalam posisi rentan terhadap potensi kerugian ekonomi maupun risiko hukum di masa yang akan datang;
35. Bahwa Pemohon sungguh takut, ketidakpastian hukum dari pasal *a quo* dapat berujung pada penegakan hukum terhadap Pemohon di kemudian hari. Tentu akibat tidak jelasnya norma, ketika Pemohon telah menjadi penyelenggara ibadah haji khusus, Pemohon tidak ingin menjadi bagian dari pihak-pihak yang tidak tertutup kemungkinan dapat turut terseret atau dijerat secara hukum sebagaimana pernah terjadi sebelumnya dalam praktik pembagian kuota tambahan;
36. Bahwa kelima, untuk menjelaskan adanya kemungkinan dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak konstitusional yang didalilkan tidak akan lagi terjadi sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 ayat (2) PMK 7/2025, maka perlu dijelaskan bahwa apabila frasa “sesuai dengan proporsinya” dimaknai secara tegas sebagai proporsi yang mengacu pada keputusan Menteri yang telah dibahas bersama DPR sebagai representasi rakyat, maka kerugian yang didalilkan Pemohon dipastikan tidak akan terjadi. Proporsi pembagian kuota tambahan akan memperoleh legitimasi institusional yang jelas, karena ditetapkan melalui mekanisme konstitusional yang melibatkan cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Dengan adanya rujukan yang eksplisit tersebut, tidak lagi terdapat ambiguitas mengenai dasar penentuan proporsi;

37. Bahwa pemaknaan demikian akan menciptakan kepastian hukum karena setiap pembagian kuota tambahan memiliki landasan keputusan yang formal, transparan, dan dapat ditelusuri dasar pertimbangannya. Bagi Pemohon, kejelasan ini memberikan jaminan bahwa keterlibatannya dalam penyelenggaraan haji khusus berjalan dalam koridor kebijakan negara yang sah dan terlegitimasi;
38. Bahwa dengan demikian, apabila Mahkamah menafsirkan frasa *a quo* merujuk pada keputusan diskresi Menteri yang telah dibahas dengan DPR, maka ketidakpastian hukum yang dikhawatirkan Pemohon tidak lagi terjadi. Pemohon tidak perlu berada dalam situasi kekhawatiran atau ketakutan akan risiko kriminalisasi di kemudian hari, karena setiap tindakan dan partisipasinya dalam penyelenggaraan haji khusus bertumpu pada keputusan yang memiliki dasar hukum yang jelas dan mekanisme pengawasan politik yang sah;
39. Bahwa berdasarkan seluruh uraian dalil kerugian konstitusional di atas, Pemohon mempunyai kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian materiil Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025 terhadap UUD NRI 1945;

C. Alasan-Alasan Permohonan

Pasal *a quo* sepanjang frasa “sesuai dengan proporsinya” bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 karena tidak menjamin kepastian hukum yang adil

1. Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Ketentuan norma konstitusional tersebut setidaknya-tidaknya mengandung dua dimensi fundamental, yakni dimensi kepastian hukum (*legal certainty*) dan dimensi keadilan (*justice*), yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain dalam kerangka negara hukum;
2. Bahwa secara filosofis, prinsip kepastian hukum merupakan elemen esensial dari konsep negara hukum (*rechtstaat*) yang dianut Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945. Dalam negara hukum, hukum harus dapat dipahami, diprediksi, dan dijadikan pedoman perilaku oleh setiap subjek hukum. Hukum tidak boleh bersifat kabur (*vague*),

multitafsir, atau membuka ruang ketidakjelasan yang berlebih, karena hal demikian akan menempatkan warga negara dalam situasi ketidakpastian normatif. Kepastian hukum memberikan jaminan bahwa tindakan pemerintah dan warga negara sama-sama tunduk pada norma yang jelas, rasional, dan dapat dipertanggungjawabkan satu sama lain;

3. Bahwa kendati demikian, kepastian hukum dalam desain konstitusi UUD NRI 1945 bukanlah bentuk kepastian yang bersifat kaku atau formalistik. Pasal 28D ayat (1) secara eksplisit mengaitkan kepastian hukum dengan sifat “yang adil”. Ini menegaskan bahwa kepastian hukum yang dimaksud bukan sekadar keberadaan norma tertulis, melainkan norma yang dirumuskan secara jelas, tidak ambigu, dan tidak menimbulkan ketidakadilan dalam penerapannya. Kepastian tanpa keadilan berpotensi melahirkan kesewenang-wenangan yang dilegalkan, sedangkan keadilan tanpa kepastian akan menimbulkan ketidakstabilan hukum. Oleh karena itu, konstitusi mensyaratkan integrasi antara keduanya;
4. Bahwa selain itu, prinsip kepastian hukum yang adil menuntut agar setiap peraturan perundang-undangan memenuhi asas kejelasan rumusan (*lex certa*) dan tidak menimbulkan multitafsir yang berimplikasi pada ketidakpastian hak dan kewajiban subjek hukum. Norma yang kabur atau membuka ruang penafsiran yang tidak terukur berpotensi melanggar hak konstitusional warga negara, karena subjek hukum tidak dapat mengetahui secara pasti batasan hak dan kewajibannya. Dalam konteks demikian, ketidakjelasan norma bukan hanya persoalan teknis legislasi, melainkan persoalan konstitusional karena menyentuh jaminan hak dasar atas kepastian hukum yang adil;
5. Bahwa hal ini berkelindan langsung dengan prinsip *predictability of law*, yaitu kemampuan hukum untuk diprediksi akibat dan konsekuensinya. Setiap orang, termasuk badan hukum privat, harus dapat memperkirakan secara rasional konsekuensi hukum dari tindakannya berdasarkan norma yang berlaku. Apabila suatu norma dirumuskan secara tidak tegas sehingga membuka kemungkinan perubahan tafsir atau penerapan yang tidak konsisten, maka hak atas kepastian hukum yang adil menjadi tercederai. Dalam konstruksi yang demikian, Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 mengandung kewajiban konstitusional bagi pembentuk undang-undang

untuk merumuskan norma secara jelas, tegas, dan tidak ambigu, serta menjamin bahwa penerapannya tidak menimbulkan ketidakpastian yang merugikan subjek hukum. Setiap norma yang tidak memenuhi standar tersebut berpotensi bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin oleh konstitusi;

6. Bahwa apabila prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945 dihubungkan dengan ketentuan pasal yang diujikan konstiusionalitasnya, maka frasa “sesuai dengan proporsinya” dalam Pasal *a quo* justru menimbulkan problem konstiusional karena tidak memberikan kejelasan mengenai mekanisme proporsi yang dimaksud. Sebelum menguraikan titik persoalan konstiusionalitasnya, penting terlebih dahulu diuraikan beberapa hal berikut ini;
7. Bahwa hakikat adanya kuota haji tambahan dari Pemerintah Arab Saudi pada dasarnya merupakan konsekuensi dari sifat penyelenggaraan ibadah haji yang berskala global dan berbasis kuota nasional, di mana setiap negara, termasuk Indonesia, memperoleh alokasi jamaah berdasarkan kebijakan otoritas Arab Saudi. Dalam konteks Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk muslim terbesar di dunia, permintaan terhadap pelaksanaan ibadah haji jauh melampaui kuota reguler yang ditetapkan setiap tahunnya. Hal ini menyebabkan terjadinya antrean (*waiting list*) yang sangat panjang, bahkan di beberapa daerah dapat mencapai puluhan tahun. Oleh karena itu, pemberian kuota haji tambahan oleh Pemerintah Arab Saudi sejatinya memiliki fungsi strategis sebagai instrumen untuk mengurangi backlog atau penumpukan antrean jamaah haji yang terus meningkat dari tahun ke tahun.
8. Bahwa secara konseptual, kuota haji tambahan tidak bersifat tetap maupun terjadwal, melainkan bersifat kontingensi yang diberikan berdasarkan kebijakan dan pertimbangan tertentu dari Pemerintah Arab Saudi, seperti kapasitas layanan di Tanah Suci, kesiapan infrastruktur, serta situasi global. Dalam perspektif kebijakan publik nasional, keberadaan kuota tambahan ini seharusnya dimanfaatkan secara optimal untuk mempercepat pemberangkatan jamaah yang telah lama menunggu, sehingga dapat meningkatkan aksesibilitas dan keadilan dalam penyelenggaraan ibadah haji. Dengan demikian, kuota tambahan bukan sekadar “bonus administratif”,

melainkan merupakan bagian dari mekanisme korektif terhadap ketimpangan antara tingginya permintaan dan terbatasnya kuota reguler;

9. Bahwa lebih jauh, dalam kerangka negara hukum dan pelayanan publik, keberadaan kuota haji tambahan juga berkaitan erat dengan kewajiban negara untuk menjamin hak warga negara dalam menjalankan ibadah, sebagaimana dilindungi oleh konstitusi. Antrean yang terlalu panjang berpotensi menimbulkan ketidakpastian bahkan ketidakadilan, terutama bagi calon jamaah yang secara usia atau kondisi kesehatan memiliki keterbatasan waktu. Oleh karena itu, distribusi kuota tambahan harus dikelola dengan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan kepastian hukum, agar benar-benar berfungsi sebagai solusi terhadap panjangnya antrean, bukan justru menimbulkan persoalan baru dalam bentuk ketidakjelasan kebijakan atau potensi penyimpangan;
10. Bahwa oleh karena itu, dalam kerangka pengaturan kuota haji tambahan yang bersifat dinamis dan kontingensi, pembentuk undang-undang melalui Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) UU 14/2025 secara sadar mengatribusikan kewenangan kepada Menteri untuk menetapkan pembagian kuota haji tambahan. Atribusi kewenangan tersebut tidak diberikan secara absolut, melainkan dibatasi dan dikendalikan melalui mekanisme pembahasan bersama Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representasi kedaulatan rakyat. Konstruksi demikian menunjukkan bahwa pembagian kuota haji tambahan tidak dimaksudkan untuk mengikuti pola yang bersifat statis atau otomatis, melainkan merupakan hasil dari suatu proses kebijakan yang mempertimbangkan kondisi faktual, kebutuhan jamaah, serta kepentingan nasional secara menyeluruh;
11. Bahwa atribusi kewenangan kepada Menteri yang disertai dengan keharusan pembahasan bersama DPR mencerminkan adanya mekanisme *checks and balances* dalam pengambilan kebijakan publik yang strategis. Hal ini sekaligus menegaskan bahwa penentuan proporsi kuota haji tambahan merupakan domain kebijakan (*policy discretion*) yang bersifat adaptif terhadap situasi konkret, bukan sekadar implementasi teknis dari norma yang telah ditentukan secara rigid. Dengan demikian, keberadaan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) tersebut secara sistematis menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menghendaki adanya fleksibilitas dalam

penentuan proporsi kuota haji tambahan, sepanjang tetap berada dalam koridor legitimasi konstitusional melalui pembahasan dengan DPR;

12. Bahwa lebih lanjut, pengaturan demikian juga mengandung makna bahwa setiap penetapan proporsi kuota haji tambahan harus memiliki dasar pertimbangan yang rasional, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan secara politik maupun hukum. Dengan kata lain, atribusi kewenangan kepada Menteri bukanlah bentuk delegasi yang tanpa batas, melainkan kewenangan yang dilekatkan dengan tanggung jawab konstitusional untuk memastikan bahwa pembagian kuota haji tambahan benar-benar digunakan sebagai instrumen untuk menjawab persoalan antrean haji dan meningkatkan keadilan distribusi jamaah. Oleh karena itu, secara sistematis dan teleologis, Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) menegaskan bahwa proporsi kuota haji tambahan merupakan hasil dari keputusan kebijakan yang ditetapkan melalui mekanisme institusional antara eksekutif dan legislatif, bukan ditentukan secara otomatis oleh formula tertentu yang bersifat tetap;
13. Bahwa terlebih, Mahkamah dalam Putusan Nomor 237/PUU-XXIII/2025 juga menegaskan tentang atribusi kewenangan penentuan kuota haji tambahan yang terbatas dan harus dipertanggungjawabkan secara rasional dan konstitusional:

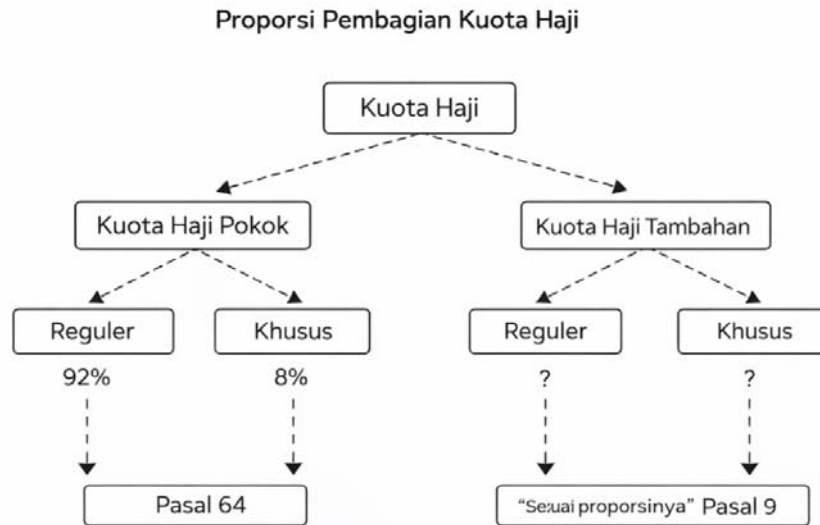
“Frasa “sesuai dengan proporsinya”, menurut Mahkamah mengandung makna normatif yang tegas bahwa distribusi kuota tambahan harus dilakukan secara adil berdasarkan komposisi yang dapat dipertanggungjawabkan dengan tetap memperhatikan proporsi yang diatur dalam undang-undang, bukan secara sewenang-wenang, apalagi dialihkan untuk menguntungkan salah satu jenis penyelenggaraan haji. Oleh karena itu, kuota tambahan menurut Mahkamah tidak boleh dipermainkan, dimanipulasi, atau didistribusikan secara tidak bertanggung jawab, termasuk tidak boleh dijadikan objek yang bersifat transaksional atau sarana memperjualbelikan akses keberangkatan haji yang menguntungkan pihak tertentu yang merugikan calon jemaah haji reguler. Sebab, hal tersebut jelas bertentangan dengan desain pengaturan UU 14/2025 yang mengedepankan prinsip transparansi, proporsionalitas, dan berkeadilan dalam pembagian kuota haji reguler. Selain itu, norma

Pasal 9 ayat (2) UU 14/2025 juga secara tegas telah memberikan batas waktu terhadap penetapan kuota haji tambahan oleh menteri yang wajib dilakukan paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak menteri menerima penambahan kuota haji dari pemerintah Kerajaan Arab Saudi. Ketentuan batas waktu tersebut merupakan norma baru dalam UU 14/2025 yang tidak dapat dinilai sebagai aturan administratif biasa, melainkan sebagai batas hukum yang bersifat imperatif untuk menjamin kepastian hukum yang adil, kecepatan, dan akuntabilitas dalam pengelolaan kuota haji tambahan dengan mengutamakan kepentingan calon jemaah haji reguler. Apalagi, UU 14/2025 juga telah menentukan bahwa yang dimaksud dengan “Hari” adalah hari kalender [vide Pasal 1 angka 29 UU 14/2025], sehingga tenggang waktu tersebut harus dihitung secara nyata, pasti, dan tidak dapat diperluas secara sewenang-wenang melalui penundaan administratif. Konstruksi hukum demikian mengandung makna, bahwa sejak tambahan kuota diterima, menteri tidak dibenarkan menunda-nunda penetapannya tanpa dasar yang sah, karena penundaan demikian justru akan membuka ruang ketidakpastian bagi calon jemaah haji reguler, mengganggu proses pengisian kuota, dan berpotensi menciptakan celah penyalahgunaan kewenangan. Bahkan, dalam Penjelasan Pasal 9 ayat (1) UU 14/2025 dinyatakan bahwa pembahasan dengan DPR dapat dilakukan secara luring dan/atau daring. Adanya batas waktu yang ditetapkan dalam UU 14/2025 menimbulkan konsekuensi bahwa pembahasan dapat dilakukan meskipun DPR tidak dalam masa bersidang. Hal ini menunjukkan bahwa UU 14/2025 sejak awal telah mengantisipasi kebutuhan percepatan, sehingga tidak ada alasan untuk menunda penetapan melampaui batas waktu yang telah ditentukan. Oleh sebab itu, pembatasan waktu tersebut harus dipahami sebagai instrumen hukum untuk menutup peluang permainan kuota, baik melalui pengaturan tertutup, pengutamaan pihak tertentu, maupun penciptaan ruang tawar-menawar yang tidak sah atas kuota haji tambahan. Oleh karena itu, menteri yang khusus diberi kewenangan urusan haji dan umrah perlu menyusun langkah antisipatif sejak dini dalam beberapa skenario kemungkinan yang memuat perencanaan ibadah haji reguler

dengan berlandaskan asas-asas umum penyelenggaraan haji yang baik, misalnya antisipasi perencanaan penyediaan akomodasi, transportasi, konsumsi dan kesehatan, termasuk penetapan pagu biaya penyelenggaraan ibadah haji (BPIH) dan penetapan petugas penyelenggara ibadah haji (PPIH) [vide Pasal 11 UU 14/2025]. Dengan demikian, diterapkannya Pasal 9 UU 14/2025 dan ketentuan terkait dengan kuota haji tambahan, menurut Mahkamah, merupakan mekanisme pencegahan fraud atau yang bersifat koruptif dan penyalahgunaan kewenangan karena telah menentukan forum pembahasan, prinsip distribusi, kewajiban keterbukaan, dan jangka waktu penetapan yang dapat mencegah terjadinya penyimpangan dalam penyelenggaraan ibadah haji dan umrah. Dengan kata lain, ketentuan kuota haji tambahan merupakan rangkaian pengaturan yang harus cepat dan tepat dilaksanakan dengan tetap diawasi, agar tujuan diberikannya kuota haji tambahan tidak berubah menjadi objek diskresi yang tidak bertanggung jawab sehingga melanggar prinsip transparansi, proporsionalitas, dan keadilan dalam pembagian kuota haji reguler”.

14. Bahwa Pemohon sependapat dengan pandangan Mahkamah yang menegaskan bahwa pelaksanaan diskresi Menteri dalam menentukan proporsi pembagian kuota haji tambahan harus senantiasa berlandaskan pada prinsip transparansi, proporsionalitas, dan keadilan masa tunggu bagi calon jamaah haji, sehingga setiap kebijakan yang diambil tidak hanya memiliki legitimasi hukum, tetapi juga dapat dipertanggungjawabkan secara moral dan administratif. Prinsip-prinsip tersebut menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa kuota haji tambahan benar-benar dimanfaatkan sebagai instrumen untuk mengurangi antrean secara adil dan terukur, bukan justru membuka ruang penyimpangan. Terlebih lagi, tanpa pengaturan dan pelaksanaan yang transparan dan akuntabel, diskresi tersebut berpotensi disalahgunakan menjadi ladang koruptif, termasuk praktik memperjualbelikan kuota haji yang pada akhirnya merugikan masyarakat luas dan mencederai tujuan utama penyelenggaraan ibadah haji sebagai pelayanan publik yang berkeadilan;

15. Bahwa kendati Pemohon sependapat dengan Mahkamah mengenai pentingnya pelaksanaan diskresi Menteri yang berlandaskan prinsip transparansi, proporsionalitas, dan keadilan, namun hal tersebut sama sekali tidak menghilangkan persoalan konstitusional yang menjadi pokok permohonan *a quo*. Permasalahan mendasarnya terletak pada frasa “sesuai dengan proporsinya” dalam Pasal 9 ayat (3) yang secara tekstual dan sistematis justru menimbulkan kesan adanya rujukan pada suatu proporsi yang bersifat statis dan telah ditentukan sebelumnya. Dalam praktik penafsiran yang wajar, frasa tersebut dengan mudah dapat dimaknai sebagai merujuk pada proporsi pembagian kuota haji pokok yang telah baku, yaitu 92% untuk haji reguler dan 8% untuk haji khusus. Padahal, secara konseptual dan teleologis, kuota haji tambahan berada dalam rezim yang berbeda, yakni rezim yang bersifat dinamis, kontingensi, dan adaptif terhadap kondisi faktual, sehingga tidak semestinya terikat pada formula proporsi yang bersifat tetap;
16. Bahwa ketegangan antara sifat dinamis kuota haji tambahan dengan frasa yang terkesan statis tersebut pada akhirnya melahirkan ambiguitas normatif yang nyata dalam praktik. Hal ini terbukti secara konkret dalam penegakan hukum, di mana Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) secara eksplisit menjadikan proporsi pembagian kuota haji pokok, yakni 92% dan 8%, sebagai rujukan untuk menilai pembagian kuota haji tambahan. Fakta tersebut menunjukkan bahwa frasa “sesuai dengan proporsinya” telah ditafsirkan sebagai kewajiban mengikuti proporsi baku yang berlaku sebelumnya, meskipun norma tidak secara tegas menyatakannya. Akibatnya, norma *a quo* tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum dalam tataran teoritis, tetapi juga telah menghasilkan praktik penerapan hukum yang mengunci fleksibilitas kebijakan dan berpotensi menimbulkan konsekuensi hukum bagi pihak-pihak yang justru menjalankan diskresi dalam kerangka kewenangan yang diberikan undang-undang;



17. Bahwa dalam konteks *a quo*, menjadi krusial untuk memberikan jawaban konstitusional mengenai bagaimana seharusnya frasa “sesuai dengan proporsinya” ditafsirkan agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum. Secara gramatikal, penggunaan kata “proporsi” yang diikuti dengan akhiran “-nya” mengandung makna referensial, yakni menunjuk pada suatu proporsi tertentu yang telah ada, telah diketahui, dan telah ditentukan sebelumnya. Dengan demikian, frasa tersebut secara linguistik cenderung dipahami sebagai merujuk pada proporsi yang bersifat baku (*fixed proportion*), bukan proporsi yang ditentukan secara dinamis berdasarkan kebutuhan faktual. Inilah yang kemudian menjadi sumber persoalan, karena dalam konteks kuota haji tambahan yang secara inheren berada dalam rezim kebijakan yang fleksibel dan kontingensi, penggunaan frasa tersebut justru menciptakan kesan adanya pengikatan pada formula proporsi yang telah berlaku sebelumnya, yakni 92% untuk haji reguler dan 8% untuk haji khusus;
18. Bahwa padahal, secara sistematis dan teleologis, pembentuk undang-undang melalui Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) telah secara tegas menghendaki adanya ruang kewenangan bagi Menteri untuk menetapkan proporsi kuota haji tambahan berdasarkan hasil pembahasan dengan DPR. Oleh karena itu, apabila frasa “sesuai dengan proporsinya” tetap dimaknai sebagai merujuk pada proporsi baku yang telah ada sebelumnya, maka hal tersebut tidak hanya mengabaikan konstruksi sistematis undang-undang, tetapi juga meniadakan makna atribusi kewenangan yang telah diberikan. Dalam titik inilah diperlukan penafsiran konstitusional (*constitutional interpretation*) yang

bersifat korektif, yakni dengan memaknai frasa tersebut bukan sebagai proporsi yang telah ditentukan sebelumnya, melainkan sebagai proporsi yang ditetapkan secara sah melalui mekanisme keputusan Menteri setelah pembahasan dengan DPR. Dengan penafsiran demikian, frasa “proporsinya” tidak lagi menunjuk pada angka yang statis, melainkan pada proporsi yang memperoleh legitimasi institusional dalam setiap penetapannya, sehingga tetap menjaga fleksibilitas kebijakan sekaligus menjamin kepastian hukum yang adil;

19. Bahwa jika hal ini dibiarkan, maka pemaknaan terhadap frasa “sesuai dengan proporsinya” akan terus simpang siur untuk dimaknai oleh masyarakat, terlebih bagi Pemohon yang merupakan penyelenggara haji. Akibatnya, apabila frasa “sesuai dengan proporsinya” dimaknai sebagai merujuk pada proporsi pembagian kuota haji pokok sebagaimana diatur dalam Pasal 64 ayat (2), maka secara sistematis menjadi tidak selaras dengan Pasal 9 ayat (1) yang justru mengatribusikan kewenangan kepada Menteri untuk menetapkan pembagian kuota haji tambahan melalui mekanisme pembahasan dengan DPR. Jika proporsinya telah “ditentukan” mengikuti skema kuota pokok, maka atribusi kewenangan diskresi tersebut menjadi tidak relevan, karena Menteri pada dasarnya hanya tinggal mengikuti formula yang sudah baku. Dengan demikian, konstruksi norma menjadi tidak konsisten secara inheren dengan konstruksi normatif yang berlaku;
20. Bahwa situasi ini pada gilirannya akan menimbulkan ambiguitas normatif yang berdampak langsung pada kepastian hukum yang adil. Jika pembagian kuota tambahan harus mengikuti Pasal 64 ayat (2), maka atribusi kewenangan dalam Pasal 9 ayat (1) kehilangan makna substantifnya. Ambiguitas inilah yang menimbulkan ketidakpastian hukum, karena subjek hukum tidak dapat memastikan proporsi seperti apa yang secara sah dapat dijadikan acuan;
21. Bahwa jika ditelusuri secara seksama, perubahan pengaturan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 ke Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 pada dasarnya memang menunjukkan adanya upaya pembentuk undang-undang untuk memperkuat tata kelola kuota haji tambahan, khususnya melalui penambahan mekanisme pembahasan bersama DPR, penetapan

batas waktu, serta pengaturan transparansi. Namun demikian, perubahan tersebut ternyata tidak serta-merta menghilangkan persoalan mendasar terkait kepastian hukum dalam pembagian kuota haji tambahan. Justru sebaliknya, dengan ditambahkannya ketentuan Pasal 9 ayat (3) yang memuat frasa “sesuai dengan proporsinya”, norma *a quo* menjadi semakin problematik karena memperkenalkan variabel baru yang tidak memiliki rujukan normatif yang jelas. Jika pada rezim Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 persoalan lebih terletak pada ketiadaan pengaturan rinci mengenai mekanisme pembagian kuota tambahan, maka dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 persoalan tersebut berkembang menjadi ambiguitas normatif yang lebih kompleks, yakni terkait acuan proporsi yang harus digunakan dalam pembagian kuota haji tambahan;

22. Bahwa frasa “sesuai dengan proporsinya” dalam Pasal 9 ayat (3) secara inheren membuka ruang tafsir yang berlapis, karena tidak secara eksplisit menentukan apakah yang dimaksud proporsi tersebut merujuk pada komposisi kuota haji pokok sebagaimana diatur dalam Pasal 64 (yaitu 92% untuk reguler dan 8% untuk khusus), ataukah merujuk pada proporsi yang ditentukan secara dinamis melalui diskresi Menteri berdasarkan pembahasan dengan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (1). Kondisi ini menciptakan situasi di mana satu norma mengandung lebih dari satu kemungkinan rujukan yang sama-sama rasional, sehingga tidak memberikan pedoman yang pasti bagi subjek hukum dalam menentukan pembagian kuota. Alih-alih menyelesaikan kekosongan norma pada rezim sebelumnya, perubahan dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 justru memperluas spektrum ketidakpastian hukum dengan menghadirkan konflik penafsiran antara rezim proporsi yang bersifat statis dan rezim proporsi yang bersifat dinamis;
23. Bahwa lebih jauh, keberadaan Pasal 64 akhirnya menjadi ruang potensi terjadinya tarik-menarik penafsiran bagi frasa “sesuai dengan proporsinya”. Dalam praktik, hal ini dapat dengan mudah mendorong penggunaan proporsi kuota haji pokok sebagai acuan pembagian kuota tambahan, meskipun secara sistematis kedua jenis kuota tersebut berada dalam rezim yang berbeda. Akibatnya, norma Pasal 9 ayat (3) tidak hanya gagal memberikan kepastian hukum, tetapi juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian dalam

penerapan hukum, karena membuka kemungkinan adanya standar ganda dalam menentukan proporsi kuota haji tambahan;

UU 8/2019	UU 14/2025
<p>Pasal 9</p> <p>(1) Dalam hal terdapat penambahan kuota haji Indonesia setelah Menteri menetapkan kuota haji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2), Menteri menetapkan kuota haji tambahan.</p> <p>(2) Ketentuan mengenai pengisian kuota haji tambahan diatur dengan Peraturan Menteri.</p>	<p>Pasal 9</p> <p>(1) Dalam hal terdapat penambahan kuota haji Indonesia setelah Menteri menetapkan kuota haji sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (2), Menteri membahas penambahan kuota haji bersama dengan DPR RI dan ditetapkan sebagai kuota haji tambahan.</p> <p>(2) Penetapan kuota haji tambahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Menteri paling lambat 7 (tujuh) Hari terhitung sejak Menteri menerima penambahan kuota haji dari Pemerintah Kerajaan Arab Saudi.</p> <p>(3) Pengisian kuota haji tambahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperuntukkan bagi kuota haji reguler dan haji khusus sesuai dengan proporsinya serta wajib diinformasikan secara daring dan berkala.</p> <p>(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengisian kuota haji tambahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) diatur dalam Peraturan Menteri.</p>
<p>Pasal 64</p> <p>(1) Menteri menetapkan kuota haji khusus</p> <p>(2) Kuota haji khusus ditetapkan sebesar 8% (delapan persen) dari kuota haji Indonesia.</p> <p>(3) Kuota haji khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas kuota:</p> <p>a. Jemaah Haji Khusus; dan</p> <p>b. petugas haji khusus.</p> <p>(4) Pengisian kuota haji khusus dilakukan berdasarkan urutan pendaftaran secara nasional.</p>	<p>Pasal 64</p> <p>(1) Menteri menetapkan kouta haji khusus</p> <p>(2) Kuota haji khusus ditetapkan 8% (delapan persen) dari kuota haji Indonesia</p> <p>(3) Kuota haji khusus sebgaimana dimaksud pada ayat 2 terdiri atas kuota:</p> <p>a. Jamaah haji khusus; dan</p> <p>b. Petugas haji khusus.</p> <p>(4) Pengisian kuota haji khusus dilakukan secara bertanggungjawab sesuai urutan pendaftaran secara nasional</p> <p>(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pengisian kuota sebagaimana dimaksud pada ayat 4 diatur dalam Peraturan Menteri.</p>

24. Bahwa dari sana, menurut Pemohon, frasa “sesuai dengan proporsinya” dalam pasal *a quo* gagal memenuhi standar kepastian hukum yang adil, karena tidak secara tegas menentukan apakah proporsi pembagian kuota haji tambahan harus identik dengan kuota pokok, sedangkan di satu sisi juga tidak menegaskan adanya ruang kewenangan penentuan proporsi

pembagian melalui keputusan Menteri setelah melalui pembahasan dengan DPR. Ketidakjelasan tersebut menciptakan ruang tafsir yang berpotensi merugikan hak konstitusional warga negara, dan pada akhirnya menempatkan pelaku kebijakan maupun pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan haji khusus, *in casu* Pemohon dalam situasi ketidakpastian hukum yang nyata;

25. Bahwa selanjutnya, untuk menilai konstitusionalitas frasa “sesuai dengan proporsinya” dalam pasal *a quo*, sejatinya juga tidak dapat dilepaskan dari standar pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dan benar sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (selanjutnya disebut UU 12/2011). Undang-undang tersebut merupakan instrumen normatif yang menetapkan prinsip, asas, dan teknik perumusan agar setiap produk legislasi memenuhi kualitas konstitusional;
26. Bahwa Pasal 5 UU 12/2011 menyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi antara lain:
 - a. kejelasan tujuan;
 - b. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
 - c. dapat dilaksanakan;
 - d. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - e. kejelasan rumusan; dan
 - f. keterbukaan.
27. Bahwa secara khusus, Pasal 5 huruf f menegaskan berlakunya asas “kejelasan rumusan”, yang menghendaki agar setiap norma memenuhi persyaratan teknis penyusunan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan tidak menimbulkan multitafsir. Dalam konteks ini, frasa “sesuai dengan proporsinya” dalam pasal *a quo* tidak memenuhi asas dimaksud karena:
 - a. tidak menjelaskan proporsi yang dimaksud merujuk pada norma mana;
 - b. tidak memberikan rujukan eksplisit apakah proporsi tersebut identik dengan pembagian kuota pokok dalam Pasal 64 ayat (2);

- c. tidak menegaskan apakah proporsi dimaksud merupakan hasil keputusan Menteri berdasarkan Pasal 9 ayat (1).
28. Bahwa akibatnya, norma tersebut membuka ruang interpretasi ganda: (1) proporsi statis mengikuti kuota pokok; atau (2) proporsi dinamis berdasarkan kebijakan hasil pembahasan Menteri dan DPR. Keadaan demikian secara teknis legislasi menunjukkan cacat perumusan (*legislative defect*), karena suatu norma yang memuat konsekuensi hukum penting seharusnya dirumuskan secara eksplisit dan tidak menyisakan ambiguitas;
29. Bahwa selain itu, Pasal 6 ayat (1) huruf I UU 12/2011 mengatur bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan asas-asas tertentu, salah satunya adalah asas ketertiban dan kepastian hukum. Asas kepastian hukum dalam konteks ini mensyaratkan bahwa rumusan norma setidaknya harus:
- a. konsisten secara sistematis dengan norma lain dalam undang-undang yang sama;
 - b. tidak menimbulkan kontradiksi internal;
 - c. memberikan pedoman yang jelas dalam penerapannya.
30. Bahwa dalam konteks pasal *a quo*, terdapat ambiguitas antara Pasal 9 ayat (1) yang mengatribusikan kewenangan kepada Menteri untuk menetapkan pembagian kuota tambahan melalui pembahasan dengan DPR dan frasa “sesuai dengan proporsinya” yang berpotensi ditafsirkan dengan mengacu pada komposisi kuota pokok Pasal 64 ayat (2). Persoalannya, jika proporsi dimaksud harus selalu identik mengacu pada Pasal 64 ayat (2), maka atribusi kewenangan dalam Pasal 9 ayat (1) menjadi kehilangan makna substantif. Sebaliknya, jika proporsi merupakan hasil keputusan Menteri, maka seharusnya norma tersebut menyatakan demikian secara tegas untuk menghindari konflik tafsir dengan Pasal 64 ayat (2). Ketidaktegasan inilah yang menunjukkan tidak terpenuhinya asas kepastian hukum sebagaimana dimaksud Pasal 6 ayat (1) huruf i UU 12/2011;
31. Bahwa secara metodologis, UU 12/2011 menghendaki agar peraturan perundang-undangan disusun secara sistematis dan harmonis. Dalam konteks pasal *a quo*, pembentuk undang-undang menggunakan frasa yang tidak merujuk secara eksplisit pada norma tertentu, sedangkan pada saat yang sama juga memberikan atribusi kewenangan yang dapat dipahami

berbeda dari rumusan frasa tersebut. Hal ini tentu menimbulkan ambivalensi, di mana norma menjadi tidak *self-explanatory* dan membutuhkan interpretasi tambahan yang justru membuka potensi perbedaan penerapan. Kondisi demikian tentu bertentangan dengan prinsip *predictability of law* yang menjadi roh dari asas kepastian hukum;

32. Bahwa pada titik tersebut, frasa “sesuai dengan proporsinya” pada Pasal 9 ayat (3) yang dirumuskan tanpa kejelasan rujukan normatif menyebabkan lahirnya norma yang tidak memberikan kepastian mengenai standar pembagian kuota haji tambahan, sehingga subjek hukum tidak dapat memastikan secara tegas hak dan kewajibannya. Dalam keadaan demikian, Pasal 9 ayat (3) menjadi tidak berkepastian hukum, dan oleh karenanya bertentangan dengan prinsip kepastian hukum yang adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945;
33. Bahwa secara sistematis dan teleologis, proporsi pembagian kuota haji tambahan pada Pasal 9 ayat (3) seharusnya dimaknai secara eksplisit mengacu pada keputusan Menteri berdasarkan hasil pembahasannya dengan DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) sebagai rujukan normatifnya, bukan pada ketentuan Pasal 64 yang secara khusus mengatur kuota haji pokok;
34. Bahwa dari perspektif sistematika peraturan perundang-undangan, Pasal 9 merupakan satu kesatuan pengaturan yang secara khusus mengatur rezim kuota haji tambahan. Oleh karena itu, ayat (3) dalam pasal yang sama selayaknya ditafsirkan dalam satu tarikan nafas dengan ayat (1), karena berada dalam konteks pengaturan yang identik. Ketentuan pada ayat (3) tidak dapat ditafsirkan dengan Pasal 64 karena justru akan mengabaikan struktur normatif undang-undang, sebab Pasal 64 mengatur pembagian kuota haji pokok yang bersifat reguler dan permanen, sedangkan kuota tambahan bersifat kontingensi dan insidentil. Dengan demikian, ratio legis sistematisnya adalah menjaga konsistensi internal norma agar ketentuan dalam satu pasal tidak dipahami atau ditarik keluar dari konteks pengaturannya sendiri;
35. Bahwa selain itu, secara teleologis, atribusi kewenangan kepada Menteri dalam Pasal 9 ayat (1) dalam penentuan proporsi kuota haji tambahan yang dilakukan melalui mekanisme pembahasan dengan DPR mencerminkan

kehendak pembentuk undang-undang untuk memberikan fleksibilitas dalam merespons dinamika faktual terkait kuota tambahan. Kuota haji tambahan pada hakikatnya tidak bersifat tetap, melainkan bergantung pada kebijakan Pemerintah Arab Saudi dan kondisi tertentu yang tidak selalu dapat diprediksi. Oleh karena itu, pembagian proporsinya memerlukan ruang penyesuaian yang mempertimbangkan kebutuhan riil, daftar tunggu, kondisi jamaah, kesiapan penyelenggara, serta kepentingan nasional secara keseluruhan. Mekanisme keputusan Menteri yang dibahas dengan DPR memberikan legitimasi politik sekaligus akuntabilitas publik, sehingga proporsi yang ditetapkan memiliki dasar pertimbangan yang kontekstual dan responsif;

36. Bahwa dengan demikian, ratio legis pengaturan Pasal 9 ayat (1) dan ayat (3) harus dipahami sebagai satu kesatuan norma yang memberikan ruang penetapan proporsi kuota haji tambahan melalui keputusan Menteri berdasarkan pembahasan dengan DPR, tentu dengan tetap memperhatikan sejumlah prinsip agar kewenangan tersebut tidak tejobak pada kesewenangan tanpa batas, seperti transparansi, proporsionalitas, dan keadilan masa tunggu. Penafsiran inilah yang selaras dengan sistematika undang-undang, karakter kuota tambahan yang bersifat dinamis, serta tujuan pembentuk undang-undang untuk menghadirkan mekanisme yang adaptif dan tetap akuntabel dalam pembagian kuota haji tambahan;
37. Bahwa oleh karena itu, untuk menghilangkan ambiguitas normatif dan menjamin konsistensi yang sistematis dalam konstruksi norma Pasal 9 ayat (3), diperlukan pemaknaan yang eksplisit dan limitatif terhadap frasa “sesuai dengan proporsinya” dengan pemaknaan sebagai proporsi kuota haji tambahan yang ditetapkan melalui keputusan Menteri setelah melalui pembahasan dengan DPR sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 ayat (1). Pemaknaan demikian menempatkan Pasal 9 ayat (3) dalam satu rezim pengaturan yang utuh dengan Pasal 9 ayat (1), sehingga tidak terjadi penarikan makna ke luar konteks, khususnya kepada Pasal 64 yang secara khusus mengatur kuota haji pokok;
38. Bahwa melalui penafsiran eksplisit dan limitatif tersebut, proporsi pembagian kuota haji tambahan dapat memberikan kepastian hukum yang adil karena secara tegas menentukan acuan dan rujukan pembagian kuota tambahan,

sehingga tidak lagi menimbulkan multitafsir mengenai dasar proporsi yang digunakan. Subjek hukum, baik penyelenggara negara maupun pelaku usaha memiliki kejelasan mengenai mekanisme dan sumber legitimasi penetapan proporsi tersebut. Dengan demikian, norma menjadi dapat diprediksi (*predictable*), terukur, dan konsisten dalam penerapannya;

39. Bahwa di sisi lain, pemaknaan tersebut tetap mempertahankan fleksibilitas yang memang menjadi karakter dari kuota haji tambahan. Karena kuota tambahan bersifat kontingensi dan bergantung pada kondisi tertentu, maka penetapannya melalui keputusan Menteri yang dibahas bersama DPR memungkinkan penyesuaian proporsi berdasarkan kebutuhan faktual, seperti dinamika daftar tunggu, kesiapan penyelenggara, atau pertimbangan kepentingan nasional. Mekanisme ini sekaligus memberikan legitimasi politik dan akuntabilitas publik terhadap setiap keputusan yang diambil;
40. Bahwa terlebih, pemaknaan demikian juga menjadi daya proteksi normatif, karena memastikan bahwa pembagian kuota haji tambahan tidak ditentukan secara arbitrer, melainkan melalui prosedur yang jelas dan sah secara konstitusional. Dengan demikian, frasa “sesuai dengan proporsinya” tidak lagi menjadi sumber ketidakpastian, melainkan menjadi norma yang operasional, adaptif, dan tetap menjamin perlindungan hukum bagi seluruh pihak yang berkepentingan sesuai dengan prinsip kepastian hukum yang adil dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI 1945;
41. Bahwa berdasarkan seluruh uraian dalil argumentasi hukum di atas, menjadi sangat beralasan secara hukum untuk menyatakan frasa “sesuai dengan proporsinya” pada Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025 bertentangan dengan UUD NRI dan oleh karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan proporsi yang ditetapkan berdasarkan keputusan Menteri setelah melalui pembahasan dengan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”.

D. Petitum

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

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;

2. Menyatakan frasa “sesuai dengan proporsinya” pada Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 7132) bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “sesuai dengan proporsi yang ditetapkan berdasarkan keputusan Menteri setelah melalui pembahasan dengan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”;
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

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

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti yang diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-6, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 Fotokopi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah;
2. Bukti P-2 Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945);
3. Bukti P-3 Fotokopi Akta Pendirian Perseroan Terbatas Nomor 127 tanggal 13 Oktober 2025;
4. Bukti P-4 Fotokopi Surat Keputusan Menteri Hukum Republik Indonesia No: AHU-0087991.AH.01.01.TAHUN 2025 tentang Pengesahan Pendirian Badan Hukum PT Zidna Alfarizi Internasional;
5. Bukti P-5 Fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) Pemohon;
6. Bukti P-6 Fotokopi artikel berita mengenai pernyataan KPK perihal pembagian kuota haji yang menjelaskan tentang diskresi seorang menteri.

[2.3] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup merujuk kepada Berita Acara

Persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

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

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan pengujian konstitusionalitas undang-undang, *in casu* norma Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7132, selanjutnya disebut UU 14/2025) terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum Pemohon

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

kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

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

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

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

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;

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

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan pada Paragraf **[3.3]**, sampai dengan Paragraf **[3.4]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa Pemohon mengajukan pengujian materiil norma Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025 sebagai berikut:

Pasal 9 ayat (3)

Pengisian kuota haji tambahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperuntukkan bagi kuota haji reguler dan haji khusus sesuai dengan proporsinya serta wajib diinformasikan secara daring dan berkala.

2. Bahwa Pemohon menerangkan memiliki hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.
3. Bahwa Pemohon mendalilkan diri sebagai badan usaha yang bergerak di bidang layanan perjalanan ibadah umrah dan haji khusus.
4. Bahwa Pemohon merasa hak konstitusionalnya dirugikan secara potensial oleh berlakunya norma Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025, karena frasa “sesuai dengan proporsinya” membuka interpretasi yang menimbulkan ketidakpastian hukum, yaitu apakah proporsi demikian merujuk pada Pasal 64 ayat (2) UU 14/2025 ataukah proporsi demikian ditentukan oleh menteri bersama dengan DPR [vide Permohonan, hlm. 11]. Ketidakpastian demikian mengakibatkan Pemohon sebagai pelaku usaha layanan perjalanan haji khusus kesulitan dalam melakukan perencanaan usaha, pengikatan kontrak dengan calon jamaah, penyusunan proyeksi keuangan, serta pengambilan keputusan investasi.
5. Bahwa menurut Pemohon, apabila Mahkamah memutus frasa “sesuai dengan proporsinya” dimaknai secara tegas sebagai proporsi yang mengacu pada keputusan menteri yang telah dibahas bersama DPR, maka potensi kerugian hak konstitusional Pemohon tidak akan terjadi.

Berdasarkan seluruh uraian yang dikemukakan dalam menjelaskan kedudukan hukum tersebut di atas, menurut Mahkamah, Pemohon telah dapat membuktikan dirinya sebagai badan hukum privat, yaitu badan usaha berbentuk perseroan terbatas [vide Bukti P-4], yang bergerak di bidang layanan perjalanan

ibadah umrah dan haji khusus [vide Bukti P-3]. Di samping itu, Pemohon juga telah menjelaskan secara spesifik dan aktual bahwa Pemohon mempunyai hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, serta telah menjelaskan adanya anggapan kerugian hak konstitusional secara potensial yang disebabkan berlakunya norma Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025 yang dimohonkan pengujian. Anggapan kerugian hak konstitusional secara potensial dimaksud timbul karena adanya ketidakpastian hukum terkait interpretasi frasa “sesuai dengan proporsinya” dalam norma Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025, apakah proporsi demikian merujuk pada norma Pasal 64 ayat (2) UU 14/2025 ataukah proporsi demikian ditentukan oleh menteri bersama dengan DPR, sehingga ketidakjelasan pengaturan proporsi tersebut mengakibatkan Pemohon kesulitan untuk merencanakan kegiatan-kegiatan yang menjadi bidang usahanya.

Sebagai badan usaha yang bidang kegiatannya adalah layanan umrah dan haji khusus, Pemohon seolah-olah mempunyai hubungan sebab-akibat dengan keberadaan Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025 yang didalilkan bersifat multi tafsir, yang beranggapan dirugikan oleh keberadaan norma *a quo*. Akan tetapi Pemohon sendiri menjelaskan bahwa kerugian hak konstitusionalitas yang dialaminya adalah bersifat potensial, yang artinya belum pernah terjadi secara nyata atau secara aktual. Terkait dengan hal demikian, karena anggapan kerugian secara aktual tidak didalilkan oleh Pemohon, dan memang tidak dibuktikan, maka Mahkamah tidak akan menilai apakah ada kerugian faktual yang dialami Pemohon.

Sifat kerugian hak konstitusionalitas yang didalilkan Pemohon dalam permohonannya adalah kerugian potensial. Kerugian potensial menurut Mahkamah adalah kerugian yang dalam batas penalaran wajar dapat dipastikan akan terjadi. Untuk itu Mahkamah harus mendalami apakah benar Pemohon, yang mendalilkan dirinya sebagai badan usaha di bidang layanan haji khusus, secara potensial dirugikan oleh keberadaan norma Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025. Dalil potensi kerugian hak konstitusionalitas Pemohon demikian dilandaskan pada norma Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025 yang mengatur mengenai proporsi pembagian antara jamaah haji reguler dengan jamaah haji khusus dalam hal terdapat kuota haji tambahan.

Persentuhan antara suatu badan usaha layanan haji khusus dengan proporsi pembagian kuota haji tambahan yang diatur dalam Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025 menurut Mahkamah baru akan terjadi setelah badan usaha bersangkutan benar-benar berada dalam tahap/fase siap mendaftarkan diri kepada Kementerian

yang berwenang untuk memperoleh kuota haji tambahan. Tahap/fase demikian menurut keyakinan Mahkamah adalah ketika badan usaha sudah memenuhi berbagai persyaratan administratif lanjutan selain memenuhi syarat pertama, yaitu berbentuk badan hukum yang dimiliki warga negara Indonesia beragama Islam. Ketentuan administratif lanjutan yang harus dipenuhi Pemohon, sebelum berhak menyelenggarakan layanan haji khusus dan memperoleh kuota haji khusus, antara lain adalah status Pemohon harus terlebih dulu ditingkatkan menjadi Penyelenggara Ibadah Haji Khusus (PIHK) yang memiliki perizinan berusaha untuk melaksanakan ibadah haji khusus.

Dalam permohonan *a quo*, Pemohon tidak menguraikan maupun membuktikan bahwa Pemohon merupakan badan hukum yang sudah memperoleh status sebagai PIHK. Dengan mengingat proses atau tahap-tahap yang harus dijalani sejak perolehan status sebagai badan hukum (badan usaha) hingga badan hukum tersebut benar-benar dapat menjalankan layanan haji khusus (dalam arti memperoleh kuota haji khusus dari Kementerian Haji atau sebelumnya dari Kementerian Agama), Mahkamah menilai Pemohon tidak dapat dikualifikasikan sebagai pihak yang berpotensi mengalami kerugian hak konstitusional akibat berlakunya norma Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025.

Berdasarkan pertimbangan hukum demikian, walaupun Pemohon dapat membuktikan dirinya sebagai badan hukum yang mempunyai hak konstitusional, dan telah menjelaskan pula anggapan kerugian konstitusionalitas atas haknya, namun Mahkamah tidak dapat menemukan argumentasi maupun bukti bahwa Pemohon potensial dirugikan oleh berlakunya norma Pasal 9 ayat (3) UU 14/2025. Oleh karenanya, Pemohon juga tidak dapat menjelaskan adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional dengan berlakunya norma undang-undang yang dimohonkan pengujian, di mana uraian kerugian hak konstitusional demikian merupakan satu kesatuan yang saling berkaitan dan bersifat kumulatif. Dengan demikian, tidak terdapat keraguan bagi Mahkamah untuk menyatakan Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam mengajukan permohonan *a quo*.

[3.6] Menimbang bahwa meskipun Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*, namun oleh karena Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum

untuk mengajukan permohonan *a quo* maka Mahkamah tidak mempertimbangkan lebih lanjut permohonan Pemohon.

[3.7] Menimbang bahwa terhadap hal-hal lain dan selebihnya tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

4. KONKLUSI

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

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Permohonan Pemohon tidak dipertimbangkan lebih lanjut.

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

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili:

Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Ridwan Mansyur, Arsul Sani, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Adies Kadir, dan Liliek Prisbawono Adi, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Rabu**, tanggal **lima belas**, bulan **April**, tahun **dua ribu dua puluh enam** yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi

terbuka untuk umum pada hari **Selasa**, tanggal **dua belas**, bulan **Mei**, tahun **dua ribu dua puluh enam**, selesai diucapkan pukul **14.33 WIB** oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Suhartoyo selaku Ketua merangkap Anggota, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Ridwan Mansyur, Arsul Sani, Daniel Yusmic P. Foekh, M. Guntur Hamzah, Adies Kadir, dan Liliek Prisbawono Adi, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Mardian Wibowo sebagai Panitera Pengganti, dengan dihadiri oleh Pemohon dan/atau kuasanya, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Suhartoyo
ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Saldi Isra

ttd.

Ridwan Mansyur

ttd.

Daniel Yusmic P. Foekh

ttd.

Adies Kadir

ttd.

Enny Nurbaningsih

ttd.

Arsul Sani

ttd.

M. Guntur Hamzah

ttd.

Liliek Prisbawono Adi

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Mardian Wibowo



Plt. Panitera
Wiryanto - NIP 196406051988031001
Digital Signature

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