

<b>REGISTRASI</b>	
<b>NO.</b>	144/PUU-XXII/2024
<b>Hari</b>	: Selasa
<b>Tanggal</b>	: 08 Oktober 2024
<b>Jam</b>	: 10:00 WIB

Jakarta, 23 September 2024

Kepada Yth:

**Ketua Mahkamah Konstitusi R.I.**

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

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

Dengan hormat,

Yang bertanda tangan di bawah ini:

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

Untuk selanjutnya disebut \_\_\_\_\_ Pemohon

Dengan ini mengajukan Permohonan Uji Materiil Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801) (Selanjutnya disebut UU 13/2022) (**Bukti P.1**) terhadap **Pasal 1 ayat (2), Pasal 28 ayat (1), dan Pasal 28C ayat (2)** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) (**Bukti P.2**), dengan uraian sebagai berikut:

## I. KEWENANGAN MAHKAMAH

1. Bahwa **Pasal 24 ayat (2)** Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (**Selanjutnya disebut UUD NRI 1945**) menyatakan:

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

2. Bahwa selanjutnya **Pasal 24C ayat (1)** UUD 1945 menyatakan:

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

3. Bahwa berdasarkan ketentuan **Pasal 29 ayat (1)** UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran 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.”

Bahwa berdasarkan seluruh uraian diatas, ketentuan norma yang diuji adalah materi muatan dan penjelasan pasal dalam undang-undang. Oleh karenanya Mahkamah berwenang menguji Permohonan Uji Materiil Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap UUD NRI 1945.

## II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) DAN KERUGIAN KONSTITUSIONAL 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:

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.
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 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 pemohon adalah:

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

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”

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

“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”

**Pasal 28C ayat (2)**, menyatakan:

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

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

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

- 6.1 Bahwa Pemohon merupakan mahasiswa aktif jurusan Hukum Tata Negara di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta yang dibuktikan dengan kepunyaan kartu tanda mahasiswa (KTM) (**Bukti P.4**)

- 6.2 Bahwa sebagai mahasiswa, Pemohon tergabung menjadi pengurus aktif 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 tentang 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>)

- 6.3 Bahwa sebagai mahasiswa hukum, Pemohon juga aktif menulis di sejumlah media nasional baik cetak maupun online dalam merespon isu-isu politik hukum ketatanegaraan yang kontroversial dan menjadi perbincangan publik. Terlebih terhadap persoalan yang menjadi isu konstitusionalitas dalam permohonan *a quo*, Pemohon telah menuangkan ide dalam bentuk tulisan yang tayang di detikNews dalam rangka mengedukasi publik terkait kondisi agenda-agenda legislasi yang sarat dengan kepentingan politis: “**Jerat Kuasa**

**Politik Legislasi”** (*detikNews*, 3 Juni 2024); <https://news.detik.com/kolom/d-7371458/jerat-kuasa-politik-legislasi>

- 6.4 Bahwa 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.
- 6.5 Bahwa dalam aktivitasnya sebagai mahasiswa tersebut, Pemohon terbukti memiliki peminatan yang tinggi terhadap isu dan persoalan konstitusionalitas norma positif dalam peraturan perundang-undangan, keputusan, serta kebijakan lembaga negara. Tidak cukup di sana, fakta kepunyaan peminatan yang tinggi terhadap isu konstitusionalitas tersebut juga diekspresikan dalam laku advokasi untuk memperjuangkan hak-hak konstitusional sebagai warga negara yang keberadaannya diatur dalam konstitusi.
- 6.6 Bahwa dalam kapasitasnya sebagai mahasiswa hukum, Pemohon memiliki tanggungjawab moral atas pengetahuan akademik yang telah melembaga dalam sistem berfikir Pemohon yang ditempa dalam dunia pendidikan di kampus. Dengan demikian, Pemohon berkewajiban untuk memastikan semua bentuk aturan, hukum, dan norma yang berlaku di Indonesia dan mengikat semua warga negara, tidak menyimpang dari prinsip-prinsip keadilan dan kepastian hukum.
- 6.7 Bahwa dalam hubungannya dengan pasal *a quo* yang diujikan (*causal verband*), sebagai perseorangan warga negara, Pemohon terhalang haknya untuk memperjuangkan jaminan konstitusional dan kemerdekaan mengeluarkan pikiran dari suatu pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan sebagaimana termuat pada pasal *a quo* jelas membatasi hak Pemohon untuk memberikan masukan dan koreksi sebagai bentuk partisipasi masyarakat terhadap suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan prosedur pembentukannya.
- 6.8 Bahwa ketentuan pada pasal *a quo* yang memuat ketentuan adanya hak warga negara ikut serta memberikan masukan terhadap proses pembentukan rancangan suatu undang-undang terbatas pada warga negara yang “terdampak langsung dan/atau memiliki

kepentingan” atas materi muatan rancangan peraturan yang dibahas, mengakibatkan proses partisipasi masyarakat dalam rancangan peraturan menjadi tidak menyeluruh dan tidak utuh. Hal tersebut karena ketentuan pada pasal *a quo* jelas membatasi hak partisipasi dalam proses legislasi terbatas pada warga negara yang terdampak secara langsung atau berkepentingan terhadap materi muatan di dalamnya. Sedangkan terhadap warga negara seperti halnya Pemohon yang memiliki perhatian (*concern*)/memiliki kepentingan tidak langsung terhadap aspek materiil/aspek formil dari pembentukan suatu peraturan sama sekali tidak memiliki hak untuk terlibat langsung dalam proses pembentukannya.

- 6.9 Bahwa secara aktual, pembatasan hak partisipasi dalam proses legislasi sebagaimana termuat pada pasal *a quo* mengakibatkan tren pembentukan sejumlah undang-undang yang dilakukan tanpa pelibatan partisipasi masyarakat terus berlanjut dan meningkat dari waktu ke waktu. Sejumlah undang-undang yang proses pembentukannya tanpa pelibatan partisipasi yang bermakna di antaranya UU Komisi Pemberantasan Korupsi, UU Pertambangan Mineral dan Batubara, UU Cipta Kerja, dan UU Ibu Kota Nusantara yang berjalan dalam waktu singkat dan tanpa pelibatan partisipasi masyarakat secara bermakna. Tidak berhenti di sana, tren pembentukan undang-undang semacam ini juga terjadi dalam proses pembentukan Revisi Undang-Undang Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres), Revisi Undang-Undang Kementerian Negara, dan Revisi Undang-Undang Keimigrasian yang baru disahkan pada sidang paripurna DPR RI ke-VII pada Kamis, 19 September 2024.
- 6.10 Bahwa dengan demikian, ketentuan pada pasal *a quo* jelas membatasi dan membatalkan hak konstitusional Pemohon untuk memajukan diri dalam memperjuangkan haknya secara kolektif dan kemerdekaan mengeluarkan pikiran dalam suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan dengan cara ikut serta memberikan masukan dan pendapat, baik ketika proses perencanaan, pembahasan, atau persetujuan dari rancangan peraturan perundang-undangan. Maka menjadi jelas ketentuan pada pasal *a quo* telah mengakibatkan kerugian hak konstitusional bagi Pemohon sebagaimana dijamin pada Pasal 28 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945.
- 6.11 Bahwa di samping itu, secara aktual, ketentuan hak partisipasi warga negara dalam proses pembentukan undang-undang yang hanya terbatas pada seseorang yang terdampak atau memiliki kepentingan secara langsung terhadap materi muatan suatu rancangan undang-undang mengakibatkan kekacauan sistemik dalam sistem ber hukum kita. Hal tersebut terbukti dalam proses pembentukan RUU Wantimpres dan RUU Kementerian Negara di mana pembentuk undang-undang memandang partisipasi

masyarakat tidak begitu signifikan mengingat materi muatan pengaturan yang dibahas menyangkut kewenangan Presiden. Artinya, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang tersebut di atas dianggap tidak signifikan karena secara muatan materi tidak berdampak secara langsung terhadap masyarakat dan tidak terdapat kepentingan masyarakat di dalamnya. Berikut sejumlah ungkapan pembentuk undang-undang;

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

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

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

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

- 6.12 Bahwa selain dari pada itu, ketentuan norma pada pasal *a quo* sepanjang frasa “atas materi muatan” juga mengakibatkan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terbatas pada aspek materi rancangan peraturan saja. Sedangkan dalam konteks ini, warga negara tidak pula memiliki hak partisipasi terhadap aspek formil untuk meninjau urgensi politik hukum dan kemungkinan masa pembentukan suatu rancangan peraturan oleh pembentuk undang-undang.
- 6.13 Bahwa hak partisipasi dalam aspek formil untuk meninjau urgensi politik hukum dan masa pembentukan suatu peraturan oleh pembentuk undang-undang menjadi satu kesatuan yang utuh dari hak partisipasi warga negara untuk memastikan suatu produk undang-undang berdasarkan pada kehendak kedaulatan rakyat (terbebas dari kepentingan politis pejabat negara) serta pembentukannya tidak dilakukan pada masa transisi jabatan yang sangat mempengaruhi pola ketatanegaraan pemerintahan selanjutnya.
- 6.14 Bahwa akibat berlakunya pasal *a quo*, sepanjang frasa “atas materi muatan” menyebabkan hak partisipasi Pemohon menjadi terbatas dalam suatu proses pembentukan perundang-undangan. Jika demikian, Pemohon tidak memiliki hak untuk ikut serta memastikan pembentukan suatu produk perundang-undangan didasarkan pada

kepentingan dan keberpihakan terhadap rakyat serta tidak dilakukan pada masa transisi jabatan yang sangat mempengaruhi pola ketatanegaraan pemerintahan selanjutnya.

- 6.15 Bahwa dengan demikian, menjadi jelas ketentuan yang termuat pada pasal *a quo* menyebabkan hak konstitusional berupa kedaulatan rakyat sebagaimana dijamin pada Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, kemerdekaan mengeluarkan pikiran yang dijamin pada Pasal 28 ayat (1) UUD NRI 1945, serta hak memajukan diri dalam memperjuangkan haknya secara kolektif yang dijamin pada Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945 jelas dilanggar sebab norma pada pasal *a quo* memberikan hak partisipasi Pemohon dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak utuh dan menyeluruh atau dalam artian hanya terbatas pada partisipasi terhadap materi muatan semata.
7. Bahwa Pemohon dalam hal ini jelas dirugikan secara konstitusional dengan berlakunya ketentuan pada pasal *a quo* karena membatasi ruang partisipasi warga negara dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga tidak sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur pada Pasal 1 Ayat (2), kemerdekaan mengeluarkan pikiran sebagaimana dijamin pada Pasal 28 ayat (1), serta hak memajukan diri dalam memperjuangkan haknya secara kolektif sebagaimana dijamin pada Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945.

Berdasarkan dalil-dalil dan dasar hukum yang telah diuraikan di atas, maka Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan Permohonan Uji Materiil Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terhadap UUD NRI 1945, karena telah memenuhi ketentuan dalam Pasal 51 ayat (1) UU 7/2020 beserta penjelasannya dan syarat kerugian hak konstitusional sebagaimana tertuang dalam Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) PMK 2/2021.

### **III. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN**

#### **A. Ruang Lingkup Pasal yang Diuji**

1. Bahwa Pemohon mengajukan permohonan tentang konstitusionalitas materi dan penjelasan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sepanjang frasa “dan/atau mempunyai kepentingan” serta terhadap frasa “atas materi muatan” pada bagian materi pasal, serta sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” pada bagian penjelasan pasal, yang menurut Pemohon tidak

sejalan dengan prinsip kedaulatan rakyat, kemerdekaan mengeluarkan pikiran, serta jaminan hak untuk memajukan diri dalam memperjuangkan haknya secara kolektif.

2. Bahwa untuk lebih jelasnya, Pemohon kutip isi ketentuan materi dan penjelasan Pasal 96 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, sebagaimana berikut:

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

Penjelasan:

Ayat (3)

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

## B. Dasar Pengujian UUD NRI 1945

- a) **Pasal 1 ayat (2)**, menyatakan:  
“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”
- b) **Pasal 28 ayat (1)**, menyatakan:  
“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”
- c) **Pasal 28C ayat (2)**, menyatakan:  
“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya

## C. Dalil-Dalil Permohonan

1. Bahwa sebelum menguraikan persoalan konstiusionalitas dari norma yang diujikan, penting bagi Pemohon menjelaskan terlebih dahulu tentang fenomena dominasi kekuasaan presiden di bidang legislatif (*president's legislative power*), relasi konspiratif kelembagaan, dan kebijakan pada masa transisi (*lame duck session*) yang menjadi persoalan belakangan.
2. Bahwa tiga fenomena tersebut secara simultan dapat dijumpai dari tren pembentukan undang-undang yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam proses

pembentukannya. Fenomena tersebut sangat tampak pada proses pembentukan RUU Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres), RUU Kementerian Negara, dan RUU Keimigrasian yang berjalan dalam waktu singkat dan tanpa pelibatan partisipasi masyarakat secara berarti.

3. Bahwa *president's legislative power* merupakan kekuasaan presiden yang dilakukan di bidang lembaga legislatif. Dalam sistem pemerintahan presidensial seperti di Indonesia, Pasal 20 UUD NRI 1945 memang mengatribusikan sebagian kewenangan dalam pembentukan undang-undang kepada presiden. Belakangan, penggunaan *president's legislative power* mengalami dominasi yang cukup signifikan dalam menentukan pola legislasi di parlemen. Terdapat dominasi luar biasa yang dilakukan oleh presiden dalam arah proses legislasi selama ini. Hal ini tampak dari sejumlah revisi undang-undang yang menyangkut kewenangan presiden justru menjadi rancangan undang-undang hasil inisiatif DPR, *in casu* RUU Wantimpres dan RUU Kementerian Negara.
4. Bahwa dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), DPR seharusnya memposisikan diri pada suatu relasi kritis dengan menjalankan adanya sistem pengawasan dan kontrol kelembagaan kepada pemerintah. Alih-alih kritis, DPR cenderung akomodatif dengan kepentingan pemerintah, *in casu* menginisiasi RUU Wantimpres dan RUU Kementerian Negara yang memberikan kewenangan penuh kepada presiden dalam menentukan jumlah kementerian dan anggota wantimpres.
5. Bahwa praktik *president's legislative power* semacam ini dianggap jelas-jelas menyimpangi prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan yang digagas sebagai pengelolaan kekuasaan negara yang demokratis. Peran dominan presiden dalam legislasi alih-alih mendapat reaksi penolakan dari parlemen yang kewenangannya diekspansi untuk memfasilitasi agenda dan kepentingan presiden justru mendapat dorongan dan dukungan penuh dari parlemen. Posisi tersebut pada gilirannya menempatkan presiden dan DPR dalam suatu relasi yang konspiratif. Parlemen menjadi sangat akomodatif terhadap pelbagai agenda-agenda politik legislasi presiden di parlemen. Relasi seperti ini berpotensi produk yang dihasilkan menjadi tidak kritis yang pada gilirannya merugikan warga negara yang langsung terikat dengan produk legislasi tersebut.
6. Bahwa praktik yang demikian itu biasa dijumpai dalam suatu pemerintahan yang mendapat mayoritas dukungan parlemen (*majority president*) seperti saat ini. Dalam peta politik parlemen per-hari ini, hanya Fraksi PDI-P yang cenderung resisten dengan agenda-agenda politik legislasi presiden di parlemen (oposisi). Dengan demikian, ketika kekuasaan besar dan kepentingan politik presiden yang begitu kuat bertemu dengan *partisan power* yang tinggi di parlemen, maka resiko dominasi kekuasaan eksekutif yang stabil, minim kontrol dan memimpin agenda di parlemen menjadi kenyataan yang mesti diterima.

7. Bahwa tidak berhenti di sana, praktik yang demikian itu sebagaimana tampak pada pembentukan RUU Wantimpres dan RUU Kementerian dilakukan oleh pembentuk undang-undang pada masa transisi (*lame duck session*). Suatu kondisi pasca pemilihan umum di mana anggota parlemen yang lama belum berhenti bertugas dan anggota yang baru terpilih belum dilantik. Fakta belakangan dalam proses pembentukan RUU Wantimpres dan RUU Kementerian menunjukkan suatu kondisi di mana DPR dan Presiden menggunakan *lame duck session* yang memiliki waktu yang singkat itu untuk memproduksi UU atau semua prosesnya berlangsung dalam waktu yang singkat dan di akhir masa jabatan untuk suatu agenda politik tertentu pada pemerintahan selanjutnya.
8. Bahwa pembentukan rancangan perundang-undangan pada masa transisi ini menjadi sangat krusial untuk dilakukan. Hal tersebut karena beberapa alasan, di antaranya:
  - a. memiliki kecenderungan agenda politik tertentu yang secara signifikan dapat mempengaruhi pola dan sistem pemerintahan selanjutnya. Diantaranya adalah kecenderungan membentuk keputusan yang menyelamatkan karir pasca menjabat.
  - b. melemahnya legitimasi pembentuk undang-undang mengingat mereka sebenarnya sudah harus mengakhiri masa jabatannya namun karena secara administratif belum diangkat pejabat baru.
  - c. kurang partisipasi publik yang disebabkan perhatian publik terhadap agenda parlemen pasca pemilu telah menurun drastis atau dapat juga dikarenakan memang parlemen tidak menginginkan partisipasi tersebut karena waktu transisional yang tidak memungkinkan.
9. Bahwa fenomena yang berupa dominasi kekuasaan presiden di bidang legislatif (*president's legislative power*), relasi konspiratif kelembagaan, dan *lame duck session* tersebut sangatlah tampak secara simultan dalam praktik pembentukan RUU Wantimpres, RUU Kementerian Negara, dan RUU Keimigrasian yang cenderung akomodatif terhadap agenda-agenda politik legislasi presiden, dibahas tanpa partisipasi bermakna (*meaningful participation*) masyarakat, dan dilakukan pada masa transisi/peralihan (*lame duck session*) dari suatu pemerintahan.
10. Bahwa dari sekian persoalan yang ada, tren pembentukan peraturan perundang-undangan (*in casu* undang-undang) yang mengabaikan partisipasi masyarakat yang bermakna kian meningkat dan dilakukan secara terang-benderang oleh para pembentuk undang-undang. Padahal partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan unsur yang sangat esensial dan krusial untuk memastikan agenda legislasi dijalankan berdasarkan kedaulatan rakyat, mengakomodir kepentingan rakyat, serta menjamin terwujudnya hak-hak konstiusional warga negara.

11. Bahwa untuk mengakomodir partisipasi masyarakat tersebut, dalam Pasal 28 ayat (1) UUD 1945 telah ditegaskan adanya kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Selain itu, terdapat juga jaminan hak untuk memajukan diri dalam memperjuangkan haknya secara kolektif yang diatur pada Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945. Artinya, konstitusi saat ini sudah menjamin hak masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan memberikan perlindungan untuk mengeluarkan pikiran dalam bentuk lisan maupun tulisan.
12. Bahwa setelah menguraikan tren ber hukum yang semakin mengabaikan adanya partisipasi masyarakat yang bermakna, Pemohon menemukan adanya persoalan konstitusionalitas norma yang mengatur tentang posisi partisipasi masyarakat dalam suatu proses pembentukan perundang-undangan. Persoalan konstitusional tersebut termuat pada materi dan penjelasan Pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 sepanjang frasa “dan/atau mempunyai kepentingan” serta terhadap frasa “atas materi muatan” pada bagian materi pasal, serta sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” pada bagian penjelasan pasal.
13. Bahwa ketika dibaca secara utuh, ketentuan yang termuat pada pasal *a quo* sejatinya mengatur tentang “ketentuan subjek” dan “ketentuan objek” dari pada hak partisipasi masyarakat. Ketentuan subjek mengatur tentang kualifikasi siapa saja masyarakat yang boleh terlibat dalam proses pembentukan suatu perundang-undangan, sedangkan dalam ketentuan objek mengatur tentang apa yang dapat diberikan masukan oleh masyarakat dari proses pembentukan perundang-undangan tersebut.

#### **Terhadap Ketentuan Pasal *a quo* Sepanjang Frasa “dan/atau mempunyai kepentingan”**

14. Bahwa dalam ketentuan subjek, pasal *a quo* yang diuji konstitusionalitasnya memberikan batasan hak partisipasi hanya berlaku bagi masyarakat “yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan” atas materi muatan yang dibahas. Ketentuan tersebut membawa konsekuensi bagi terbentuknya keterbatasan hak bagi masyarakat yang ingin ikut serta terlibat atau memiliki perhatian (*concern*) dalam suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan.
15. Bahwa dalam penalaran yang wajar, jaminan hak partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan perundang-undangan dengan berlakunya pasal *a quo* tidak dijamin secara utuh dan menyeluruh. Pasalnya, terdapat kualifikasi-kualifikasi yang dibentuk dari ketentuan *a quo* untuk mengukur apakah perseorangan warga negara atau kelompok masyarakat cukup

memiliki kedudukan hukum untuk memajukan diri dalam rangka memperjuangkan hak kolektif masyarakat.

16. Bahwa jika dijabarkan, hal yang dimaksud dalam ketentuan pasal *a quo* sepanjang frasa “yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan” meniscayakan perseorangan warga negara atau kelompok masyarakat di mana posisi, kedudukan, serta kepentingannya digantungkan secara langsung terhadap nasib keberlakuan dari suatu materi muatan rancangan undang-undang yang dibahas. Ketentuan tersebut menjadi syarat mutlak bagi perseorangan warga negara atau kelompok masyarakat yang ingin memajukan diri untuk memperjuangkan hak kolektif masyarakat dalam proses pembentukan peraturan.
17. Bahwa dengan demikian, sebagai konsekuensi logis dari ketentuan pasal *a quo*, jaminan hak partisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi terbatas atau tidak menyeluruh. Perseorangan warga negara atau kelompok masyarakat yang ingin memajukan diri untuk memperjuangkan haknya atau mengeluarkan pikirannya pada suatu proses pembentukan perundang-undangan haruslah terlebih dahulu terdampak langsung atau memiliki kepentingan terhadap materi muatan di dalamnya.
18. Bahwa sangat tampak ketentuan *a quo* tidak sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang telah membentuk perluasan makna partisipasi masyarakat. Dalam putusan *a quo*, Mahkamah memperluas makna ketentuan subjek yang mulanya terbatas pada perorangan warga negara atau kelompok masyarakat “yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan” dipeluas menjangkau juga perorangan atau kelompok “yang memiliki perhatian (*concern*)” atas materi muatan yang dibahas, sebagaimana dikutip:

[3.17.8]

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

19. Bahwa pemaknaan yang dilakukan oleh Mahkamah terhadap ketentuan subjek tersebut telah membuka adanya jaminan hak partisipasi kepada perorangan atau kelompok yang tidak

terdampak secara langsung atau berkepentingan, akan tetapi juga kepada pihak yang memiliki perhatian (*concern*) terhadap materi muatan yang dibahas.

20. Bahwa putusan *a quo* menggeser makna “yang mempunyai kepentingan” dengan makna “yang mempunyai perhatian (*concern*)”. Hal tersebut tentu membentuk hak partisipasi secara parsial dan menyeluruh. Pasalnya, ketentuan pasal *a quo* yang memuat jaminan hak partisipasi terbatas dan hanya diberikan bagi perseorangan atau kelompok yang terdampak langsung atau memiliki kepentingan atas substansi materi yang dibahas. Artinya, tidak ada jaminan bagi masyarakat yang memiliki perhatian (*concern*) untuk dapat dilibatkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk akademisi, aktivis, mahasiswa, dan praktisi yang cenderung tidak terdampak langsung atau tidak mempunyai kepentingan, tetapi memiliki perhatian (*concern*) dengan aktif melakukan advokasi dan pendampingan di lapangan.
21. Bahwa perluasan makna partisipasi ini dalam ketentuan subjek, menjadi penguatan bagi eksistensi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Penguatan ini tentu sangat beralasan menurut hukum karena partisipasi masyarakat tidak hanya ditujukan bagi masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki kepentingan saja, melainkan juga kepada masyarakat yang memiliki perhatian (*concern*) dari sebuah rancangan peraturan perundang-undangan yang sedang dibentuk.
22. Bahwa perluasan makna partisipasi dalam putusan MK semakin terlihat jika dibandingkan dengan Pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 yang diuji konstitusionalitasnya yang memberi pengaturan tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini. Pasal *a quo* hanya menyebut frasa partisipasi masyarakat saja tanpa frasa “bermakna” serta partisipasi masyarakat yang hanya ditujukan bagi masyarakat yang mempunyai kepentingan terhadap muatan materi yang berhak memberikan masukan. Ketentuan tersebut sangat berbeda dengan makna perluasan sebagaimana tertuang dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memuat tentang partisipasi yang bermakna serta perluasan hak partisipasi kepada masyarakat yang tidak terdampak langsung atau tidak memiliki kepentingan, tetapi memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibentuk. Berikut tabel perbandingan:

**Tabel I: Perbandingan pemaknaan partisipasi masyarakat**

Unsur	Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020	UU No 13 Tahun 2022
Makna	Partisipasi masyarakat yang bermakna	Partisipasi masyarakat

<b>Subjek</b>	Masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian ( <i>concern</i> )	Masyarakat yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan
---------------	---	---

23. Bahwa pemaknaan tersebut sejalan dengan konsep partisipasi bermakna yang dikemukakan oleh Marina Apgar dan Jodie Thorpe yang menyebut partisipasi bermakna sebagai faktor kemauan dan kemampuan dari masyarakat yang diwadahi untuk menjadi tolak ukur terciptanya partisipasi yang bermakna. Konsep tersebut tertuang dalam ungkapan:

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

**Terhadap Penjelasan Pasal a quo Sepanjang Frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang”**

24. Bahwa pembatasan subjek serupa terhadap hak partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan juga termuat pada bagian penjelasan pasal a quo sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang”. Pasalnya, kelompok masyarakat yang memiliki perhatian (*concern*) atas materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan yang dibahas haruslah terlebih dahulu terdaftar secara kelembagaan di sebuah kementerian.
25. Bahwa penjelasan pasal a quo yang demikian itu mengandung persoalan konstitusional. Pasalnya, terdapat banyak sekali kelompok masyarakat yang bersifat informal atau paguyuban (*gemeinschaft*), dalam artian tidak memiliki struktur kepengurusan, anggaran dasar (AD)/anggaran rumah tangga (ART), atau manajemen administratif. Kelompok yang demikian itu tidak mungkin terdaftar dalam kementerian yang berwenang yang memuat standarisasi kelembagaan formal, struktural, dan tertib administratif.
26. Bahwa dari segi bentuknya, seorang sosiolog Jerman, Ferdinand Tonnies membagi kelompok masyarakat dalam dua bentuk, yaitu kelompok paguyuban (*gemeinschaft*) dan kelompok patembayan (*gesellschaft*) (Tony Waters dalam *gemeinschaft and gesellschaft societies*, September 2014). Kelompok paguyuban merupakan suatu bentuk kehidupan bersama yang diikat oleh hubungan batin yang murni, alamiah, dan kekal. Kelompok semacam inilah yang tidak mungkin terdaftar di kementerian terkait karena tidak memiliki struktur formal sebagai syarat standarisasi. Eksistensi kelompok semacam itu masih eksis dan jumlahnya cukup banyak di berbagai penjuru Indonesia yang memungkinkan ikut terlibat secara partisipatif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

27. Bahwa sangat tampak terdapat pembatasan hak partisipasi kelompok masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan yang berlaku terhadap kelompok masyarakat “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” dalam penjelasan pasal *a quo* akan menjadi penghalang bagi banyaknya kelompok masyarakat untuk memberikan masukan karena memiliki perhatian (*concern*) terhadap materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan yang dibahas.
28. Bahwa Prof. Dr. Mahfud MD menyebut tiga kriteria agar produk hukum dapat dikatakan responsif dan aspiratif dengan kepentingan rakyat, meliputi:
  - a. dalam proses pembahasan melibatkan partisipasi publik dengan jumlah banyak, baik kelompok sosial maupun individu masyarakat;
  - b. materi pokok dalam produk hukum memuat aspirasi serta kehendak rakyat;
  - c. muatan produk hukum tidak mudah diinterpretasikan secara sepihak agar meminimalisir celah bagi pemerintah untuk membuat tafsiran sendiri melalui peraturan pelaksana.
29. Bahwa adanya pembatasan terhadap kelompok masyarakat dengan kualifikasi yang terdaftar di kementerian yang berwenang menjadi penghalang bagi banyaknya partisipasi kelompok masyarakat. Padahal, jaminan dari pembentuk undang-undang kepada masyarakat yang memiliki perhatian (*concern*) merupakan prasyarat utama agar partisipasi masyarakat berjalan bermakna dan penuh (*full and meaningful participation*).
30. Bahwa dengan demikian, ketentuan pada pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 sepanjang frasa “dan/atau mempunyai kepentingan” pada bagian materi pasal dan sepanjang frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” pada bagian penjelasan pasal menyebabkan pembatasan hak partisipasi perorangan warga negara atau kelompok masyarakat oleh karena itu bertentangan secara bersyarat dengan prinsip kedaulatan rakyat pada Pasal 1 ayat (2), hak memajukan diri dalam memperjuangkan haknya secara kolektif pada Pasal 28 ayat (1), serta jaminan kemerdekaan mengeluarkan pikiran yang dijamin pada Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945 sepanjang tidak dimaknai “yang memiliki perhatian (*concern*)”.

#### **Terhadap Ketentuan Pasal *a quo* Sepanjang Frasa “atas materi muatan”**

31. Bahwa sebelum menguraikan inkonstitusionalitas norma *a quo*, penting terlebih dahulu menguraikan konsep dan fenomena kebijakan pada masa transisi atau *lame duck session*. Istilah *lame duck session* sendiri digunakan untuk menyebut suatu kondisi di mana masa jabatan pemerintah saat ini akan segera berakhir dan penggantinya telah dipilih atau kondisi di

mana pemerintah saat ini masih menjabat sehabis pelaksanaan pemilihan umum. Kekhawatiran utama tentang kondisi *lame duck* ini adalah suatu kondisi yang tidak demokratis untuk memberlakukan undang-undang baru atau mengambil tindakan lain yang mengikat secara hukum karena rakyat telah memilih orang lain untuk mewakili mereka (Copeland Nagle, 2012).

32. Bahwa salah satu persoalan yang seringkali timbul pada masa *lame duck* adalah suatu kondisi di mana perwakilan yang baru saja digantikan oleh konstituen, dapat membuat keputusan tentang kebijakan penting sebelum penerus mereka dilantik menjadi anggota parlemen yang baru. Kebijakan atau keputusan yang dilakukan pada masa transisi ini seringkali menyebabkan kurangnya transparansi dan pertimbangan hukum yang tergesa-gesa sehingga dapat merugikan kepentingan rakyat.
33. Bahwa mencermati fenomena belakangan, persoalan yang biasa terjadi pada masa transisi ini (*lame duck*) di antaranya adalah aktivitas legislasi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang tiba-tiba meningkat pesat di akhir masa jabatannya. Adanya peningkatan aktivitas dalam proses legislasi tersebut ditandai bukan saja dengan meningkatnya kegiatan legislasi yang tinggi, namun juga akan menuai berbagai macam kontroversi jika ditelaah lebih jauh mengenai substansi yang dihasilkan.
34. Bahwa dari segi peningkatan produktivitas kegiatan legislasi, Dewan Perwakilan Rakyat menjadi tiba-tiba sangat produktif jika dibandingkan hampir lima tahun masa bakti yang sudah dijalannya. Menariknya, peningkatan produktivitas ini terjadi pada masa-masa sidang terakhir menjelang pelantikan anggota baru atau dapat disebut sebagai masa transisi, karena anggota baru sudah terpilih secara definitif namun belum dilantik. Akibatnya, kondisi ini mengakibatkan fungsi kontrol parlemen menjadi semakin melemah dan fungsi legislasi menjadi ekstra optimal (Fitria Asril, 2019).
35. Berikut contoh undang-undang yang disahkan pada masa transisi (*lame duck*) dari periode ke periode:

**Tabel II: Daftar undang-undang yang disahkan pada masa *lame duck***

No	Periode 2009-2014	Periode 2014-2019	Periode 2019-2024
1	Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MD3  Keterangan: a. Dikatakan lahir ketika	Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK	Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang N. 19 Tahun 2006 tentang Wantimpres dan Undang-Undang tentang

<p>masa <i>lame duck</i> sebab pemilu DPR, DPD, DPRD tahun 2014 diselenggarakan pada 9 April 2014, penetapan rekapitulasi hasil pemilihan legislatif pada 9 Mei 2014, pelantikan anggota terpilih dilaksanakan pada 1 Oktober 2014;</p> <p>b. Terdapat sejumlah penolakan publik karena materinya diindikasikan menjadi bentuk pelemahan terhadap proses penyidikan atas pelanggaran yang dilakukan DPR serta pelemahan akuntabilitas keuangan;</p> <p>c. Di antara pasal yang bermasalah adalah Pasal 224 ayat (5) dan (7), dan Pasal 83 ayat (1)</p>	<p>Keterangan:</p> <p>a. Perubahan UU KPK ini lahir di masa <i>lame duck</i> sebab penetapan calon terpilih anggota DPR 2019 pada tanggal 31 Agustus 2019, sedangkan DPR dilantik pada 1 Oktober 2019;</p> <p>b. Mendapat penolakan keras dari publik karena dianggap sebagai bentuk pelemahan terhadap lembaga KPK sebagai institusi yang menjalankan penegakan hukum di bidang korupsi, kolusi, dan nepotisme;</p> <p>c. Di antara pasal yang bermasalah adalah Pasal 1 ayat (3) dan ayat (6), Pasal 24 ayat (2), Pasal 12B ayat (1), Pasal 37B ayat (1), Pasal 37E, Pasal 40 ayat (1), dan Pasal 47.</p>	<p>Perubahan Atas Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara</p> <p>Keterangan:</p> <p>a. Dua undang-undang perubahan ini lahir pada masa <i>lame duck</i> sebab disahkan 12 hari menjelang pelantikan anggota DPR terpilih periode 2024-2029 pada tanggal 1 Oktober 2024;</p> <p>b. Mendapat penolakan dari publik karena tidak mengakomodir partisipasi masyarakat secara bermakna dalam proses pembentukannya serta diindikasikan untuk mengakomodir kepentingan politik bagi-bagi kekuasaan;</p> <p>c. Pasal krusial di antaranya Pasal 2 ayat (2) dan Pasal 7 ayat (1) (UU Perubahan Wantimpres), serta Pasal 15 (UU Perubahan Kementerian Negara).</p>
--	---	--

36. Bahwa jika dicermati persoalan sebagaimana tertuang pada tabel II, tampak undang-undang yang disahkan pada masa *lame duck* ini memiliki karakteristik yang cenderung sama antara satu dengan yang lainnya. Persamaan tersebut setidaknya meliputi tiga karakterter persoalan krusial, di antaranya; i) mendapat respons penolakan dari publik; ii) memuat sejumlah ketentuan pasal yang krusial, dan; iii) membentuk konsekuensi hukum dan sistem yang cukup signifikan berdampak terhadap pola dan sistem pemerintahan selanjutnya.
37. Bahwa memang tidak dijumpai suatu aturan yang melarang pemerintah maupun DPR untuk mengeluarkan suatu kebijakan atau keputusan pada masa transisi ini, *in casu* pembentukan

undang-undang. Tetapi masa transisi atau *lame duck* memiliki kecenderungan agenda politik tertentu menyangkut kondisi pasca menjabat, melemahnya legitimasi pembentuk undang-undang, serta melemahnya partisipasi publik. Pada gilirannya kondisi ini menjadi niscaya cenderung dimanfaatkan untuk agenda politik legislasi tertentu.

38. Bahwa pemanfaatan momentum *lame duck* oleh para politisi ini akan membuat preseden buruk. Akan banyak dijumpai rancangan undang-undang yang belum tuntas bisa disegerakan tanpa membuka partisipasi publik karena mereka sudah tak lagi terpilih dan tidak memiliki tanggung jawab apapun pada konstituen. Hal inilah yang mendorong adanya kebijakan-kebijakan hukum yang tidak demokratis untuk merealisasikan agenda-agenda politik mereka.
39. Bahwa fenomena sebagaimana dijabarkan di atas tersebut sangat tampak pada UU perubahan Wantimpres dan UU perubahan Kementerian Negara. Revisi dua undang-undang ini menjadi bentuk akomodasi politik legislasi untuk menyokong kebutuhan legislasi lebih awal dalam memastikan adanya kepentingan dan agenda pemerintahan mendatang dapat dijalankan. Praktik akomodasi politik legislasi yang dilakukan pada masa *lame duck* semacam ini kemudian dikenal dengan istilah "*midnight regulations*" atau "*midnight rulemaking*":

"The term midnight regulations describes the dramatic spike of new regulations promulgated at the end of presidential terms, especially during transitions to an administration of the opposite party" (Jerry Brito dan Veronique De Ruyg, *Midnight Regulations And Regulatory Review*, 1999)

40. Bahwa hubungannya dengan ketentuan pasal yang diujikan, praktik akomodasi politik legislasi yang dilakukan pada masa *lame duck* atau praktik "*midnight regulations*" berjalan tanpa pengawasan dan kontrol dari agenda partisipasi masyarakat. Hal tersebut diakibatkan karena ketentuan pada pasal *a quo* sepanjang frasa "atas materi muatan" membatasi objek dari hak partisipasi masyarakat terbatas pada aspek materiil rancangan peraturan yang dibahas. Artinya, pada tahap yang lebih lanjut, masyarakat tidak berhak untuk meninjau aspek formil tentang urgensi dan pada kondisi apa peraturan tersebut dijalankan.
41. Bahwa hak untuk meninjau aspek materiil dan aspek formil dari suatu rancangan peraturan sejatinya menjadi satu kesatuan yang utuh dari hak partisipasi masyarakat untuk memastikan suatu produk undang-undang berdasarkan pada kehendak kedaulatan rakyat (terbebas dari kepentingan politis pejabat negara) serta pembentukannya tidak dilakukan pada masa transisi jabatan yang sangat mempengaruhi pola ketatanegaraan pemerintahan selanjutnya.
42. Bahwa dalam penalaran yang wajar, seharusnya hak partisipasi masyarakat terhadap suatu rancangan peraturan tidak terbatas pada aspek materiil muatan peraturan saja, melainkan

harus juga menjangkau terhadap aspek formil tentang urgensi dan waktu pembentukan dari rancangan peraturan dimaksud. Hal tersebut penting untuk memastikan latar belakang dan waktu pembentukan suatu rancangan peraturan berjalan secara demokratis, terlepas dari agenda politis, serta dengan masukan partisipasi masyarakat yang bermakna.

43. Bahwa jika ditempatkan pada lima tahapan proses legislasi, Pasal 96 ayat (1) UU 13/2022 memang menjamin adanya hak partisipasi masyarakat ikut serta memberikan masukan baik secara lisan atau tulisan pada setiap tahapan pembentukan. Begitu pula pada Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang telah menegaskan partisipasi masyarakat harus dilakukan setidaknya pada tahap pengajuan rancangan, tahap pembahasan, dan tahap persetujuan. Meski demikian, dengan berlakunya ketentuan pasal *a quo* sepanjang frasa “atas materi muatan” mengakibatkan partisipasi tersebut terbatas atau hanya dapat dilakukan terhadap aspek materi muatan yang dibahas. Sedangkan terhadap aspek formil, *in casu* peninjauan motif dan kemungkinan masa pembentukan, hak partisipasi tersebut tidak terpenuhi.
44. Bahwa ketentuan sepanjang frasa “atas materi muatan” dalam kondisi tertentu juga menjadi tolak ukur bagi terpenuhinya kepentingan masyarakat terhadap rancangan peraturan yang dibahas. Dalam konteks tersebut, tolak ukur bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam rancangan undang-undang menjadi terbatas karena kepentingan atau perhatian (*concern*) tersebut hanya digantungkan terhadap ketentuan materil yang ada di dalamnya. Padahal dalam kondisi tertentu, bisa saja suatu rancangan peraturan secara materi muatan tidak krusial, tetapi motif dan waktu pembentukannya dapat menciderai hak-hak konstitusional warga negara.
45. Bahwa jika dibaca secara sistematis, ketentuan sepanjang frasa “atas materi muatan” menjadi lingkup objek yang bisa ditinjau dari pelaksanaan hak partisipasi masyarakat. Maka konsekuensi hukum yang timbul kemudian bahwa hak partisipasi secara objek hanya dapat dipakai untuk memberikan masukan dan mengoreksi aspek materil saja dari suatu rancangan peraturan, serta tidak dapat digunakan untuk mengoreksi atau meninjau motif dan masa/waktu ketika rancangan peraturan tersebut dibentuk.
46. Bahwa dengan demikian, partisipasi masyarakat tidak dapat dipakai untuk mengontrol sejumlah rancangan peraturan yang dibahas pada masa transisi (*lame duck*) dan sarat dengan motif kepentingan politik legislasi. Hal itu sebagai suatu konsekuensi logis dari berlakunya ketentuan pasal *a quo* sepanjang frasa “atas materi muatan” yang hanya meniscayakan hak partisipasi tersebut terbatas pada pengawasan materi muatannya saja.

47. Bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut, ketentuan pasal 96 ayat (3) UU 13/2022 sepanjang frasa “atas materi muatan” secara jelas membatasi adanya ruang objek partisipasi masyarakat dalam mengawasi dan mengontrol aspek formil pembentukan peraturan perundang-undangan oleh karena itu bertentangan secara bersyarat dengan prinsip kedaulatan rakyat pada Pasal 1 ayat (2), hak memajukan diri dalam memperjuangkan haknya secara kolektif pada Pasal 28 ayat (1), serta jaminan kemerdekaan mengeluarkan pikiran yang dijamin pada Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945 sepanjang tidak dimaknai “termasuk juga proses pembentukan”.

#### 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 frasa “dan/atau mempunyai kepentingan” pada Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801) bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “dan/atau memiliki perhatian (*concern*);
3. Menyatakan frasa “atas materi muatan” pada Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801) bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “termasuk pula aspek formil”;
4. Menyatakan frasa “yang terdaftar di kementerian yang berwenang” pada penjelasan Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Tahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801) bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “yang memiliki perhatian (*concern*)”;
5. 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,  
Pemohon



A. Fahrur Rozi