

**PENGABAIAAN PRINSIP PARTISIPASI MASYARAKAT
DALAM UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA**

Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

**THE NEGLIGENCE OF PUBLIC PARTICIPATION PRINCIPLE
IN JOB CREATION LAW**

An Analysis of Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020

Antoni Putra

Fakultas Hukum Universitas Andalas

Limau Manis, Kec. Pauh, Kota Padang, Sumatera Barat 25163

Email: antoni.putra@law.unand.ac.id

Naskah diterima: 11 Mei 2023; direvisi: 25 Juli 2024; disetujui: 2 Agustus 2024

DOI: 10.29123/jy/v17i1.613

ABSTRAK

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat karena cacat formil dalam proses pembentukannya. Meskipun demikian, Mahkamah Konstitusi memberi kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaikinya dalam jangka waktu dua tahun dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna. Namun amanat putusan Mahkamah Konstitusi itu tidak dilaksanakan dengan alasan untuk mengisi kekosongan hukum yang berpotensi menyebabkan krisis ekonomi. Pemerintah memilih mengeluarkan perpu, peraturan perundang-undangan yang secara normatif tidak partisipatif. Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini merumuskan dua pertanyaan yaitu: (1) bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut? dan (2) bagaimana seharusnya bentuk partisipasi masyarakat dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja? Analisis penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Hasilnya dapat ditarik dua kesimpulan. *Pertama*, adanya partisipasi masyarakat yang bermakna dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja, setidaknya meliputi hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya, dan hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan. *Kedua*, meskipun putusan Mahkamah Konstitusi tersebut secara jelas telah mempertegas pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, partisipasi masyarakat dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja justru tidak pernah ada. Penerbitan perpu oleh pemerintah tanpa partisipasi masyarakat

ini menjadikan sebuah pembangkangan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat. Akibatnya, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut kehilangan makna karena tidak pernah dijalankan.

Kata kunci: partisipasi masyarakat; cipta kerja; omnibus.

ABSTRACT

The Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 declared Law Number 11 of 2020 on Job Creation conditionally unconstitutional for having a formal defect in its legal formation process. Nevertheless, the Constitutional Court gave the lawmakers a two-year opportunity to improve it by constructively involving the public's participation. However, the Constitutional Court's decision was not implemented with the excuse to fill a legal vacuum that could potentially cause an economic crisis. The government instead chose to issue a government regulation in lieu of law (perpu), a normatively non-participatory form of legislation. Accordingly, the analysis formulated two key questions. First, what was the form of public participation in the Constitutional Court decision? And, secondly, what should be the form of public participation in improving the Job Creation Law? The research analysis employed juridical-normative research methods. Two conclusions could be drawn as the result. At the outset, there should be meaningful public participation in improving the Job Creation Law, which includes the right to be heard, the right to have their opinions considered, and the right to receive explanations or answers to the given opinions. Then, although the Constitutional Court decision clearly emphasizes the importance of public participation in making the law, there has never been any public participation in the revision of Job Creation Law. The government's issuance of perpu without public participation has defied the Constitutional Court's final and binding decision. Therefore, the ruling lost its significance as it was never implemented.

Keywords: public participation; job creation; omnibus.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Undang-Undang Cipta Kerja) inkonstitusional bersyarat karena terjadi pelanggaran syarat-syarat formil saat pembentukannya. Putusan ini mendapat perhatian dari banyak pihak, tetapi sayangnya tidak dipedomani dalam proses perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja karena pemerintah lebih memilih menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) untuk menggantikan Undang-Undang Cipta Kerja yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi. Perpu tersebut adalah Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Celakanya, Perpu ini juga disetujui oleh DPR menjadi undang-undang, padahal Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 secara jelas menyatakan bahwa perbaikan terhadap Undang-Undang Cipta Kerja harus dilaksanakan dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*).

Perkara Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 diajukan oleh enam pemohon, yaitu Hakiimi Irawan Bangkid Pamungkas, Ali Sujito, Muhtar Said, Migrant Care, Badan Koordinasi Kerapatan Adat Nagari Sumatera Barat, dan Mahkamah Adat Alam Minangkabau. Para pemohon mengajukan pengujian formil dan materiil terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

terhadap UUD NRI 1945. Pemohon mendalilkan bahwa undang-undang yang diperuntukkan untuk mengatasi permasalahan investasi di Indonesia itu cacat formil dalam proses pembentukan, sementara dari segi substansi juga merugikan hak konstitusional para pemohon.

Mahkamah Konstitusi kemudian memutus perkara tersebut pada 25 November 2021. Setidaknya terdapat beberapa hal yang menjadi inti dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, yaitu:

- 1) Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu dua tahun sejak putusan ini diucapkan.”
- 2) Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukannya perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana telah ditentukan dalam putusan ini.
- 3) Mahkamah Konstitusi memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama dua tahun sejak putusan ini diucapkan, dan apabila dalam tenggang waktu itu tidak dilakukan perbaikan, maka Undang-Undang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen.
- 4) Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa apabila dalam tenggang waktu dua tahun pembentuk undang-undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja, maka undang-undang atau pasal-pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh Undang-Undang Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali.
- 5) Mahkamah Konstitusi memerintahkan segala tindakan atau kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru.

Polemiknya kemudian berlanjut karena dalam proses perbaikan undang-undang *a quo* justru tidak memperhatikan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut karena pemerintah memilih mengeluarkan perpu yang secara normatif adalah produk hukum yang paling tidak partisipatif. Akibat dari diabaikannya putusan tersebut, putusan Mahkamah Konstitusi yang dibacakan pada 25 November 2021 seperti kehilangan maknanya karena tidak dijalankan, padahal putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat. Kemudian, dalam konteks putusan ini juga ditujukan untuk perbaikan proses legislasi ke arah yang lebih baik. Hal itu setidaknya tergambar dari pertimbangan hukum yang menekankan bahwa perbaikan harus memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, khususnya menyangkut asas keterbukaan dan partisipasi masyarakat (Pratama, 2022: 223). Adapun perbaikan diamanatkan untuk dilakukan dalam waktu maksimal dua tahun, di mana bila tidak selesai dalam waktu tersebut, maka Undang-Undang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen.

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam uji formil Undang-Undang Cipta Kerja sebagaimana tersebut di atas menyatakan pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja cacat formil. Penyebabnya, metode omnibus yang digunakan dalam penyusunan undang-undang a quo tidak dikenal dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menjadi acuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, dalam proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja juga bertentangan dengan asas keterbukaan karena tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara bermakna (*meaningful participation*).

Mencermati Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dengan lebih teliti, persoalan yang terjadi dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja sejatinya bertumpu pada tiga hal, di mana ketiga hal tersebut juga diulas dengan rinci dalam pertimbangan hukum. *Pertama*, menyangkut persoalan penggunaan omnibus yang membutuhkan landasan hukum yang baku, mengingat omnibus bersifat khusus sehingga berbeda dengan cara-cara pembentukan undang-undang yang selama ini dikenal. Saat Undang-Undang Cipta Kerja dibentuk, rujukan yang berlaku adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan) yang di dalamnya belum terdapat pengaturan mengenai omnibus.

Persoalan *kedua* yang ditekankan oleh Mahkamah Konstitusi adalah pentingnya partisipasi masyarakat yang harus dilakukan secara lebih bermakna, di mana partisipasi masyarakat tergambar atau memenuhi sekurang-kurangnya tiga prasyarat, yaitu: hak untuk didengar (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Persoalan *ketiga* yang disoroti Mahkamah Konstitusi adalah perubahan substansi yang terjadi setelah Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja disahkan DPR pada 5 Oktober 2020. Mahkamah Konstitusi menganggap bahwa adanya perubahan substansi tersebut menyebabkan hilangnya kepastian hukum.

Pada amar putusan, Mahkamah Konstitusi menyatakan Undang-Undang Cipta Kerja inkonstitusional secara bersyarat. Secara normatif, undang-undang yang cacat formil seharusnya tidak punya kekuatan mengikat atau tidak berlaku (Anggono, 2023). Tetapi Mahkamah Konstitusi menyatakan, Undang-Undang Cipta Kerja tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu dua tahun sejak putusan ini diucapkan.” Pertimbangannya adalah untuk menghindari ketidakpastian hukum karena telah banyak dikeluarkan peraturan pelaksana yang dikeluarkan berdasarkan undang-undang tersebut yang telah diimplementasikan di tataran praktik.

Perbaikan dalam waktu dua tahun sebagaimana amar putusan Mahkamah Konstitusi tidak pernah terjadi. Pemerintah mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dalam proses perbaikan karena lebih memilih mengeluarkan perpu, padahal tenggat waktu perbaikan yang diberikan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya masih tersisa cukup lama. Pemerintah beranggapan bahwa telah terjadi kekosongan hukum yang berpotensi menyebabkan krisis ekonomi. Regulasi tersebut merupakan bentuk ketidakpatuhan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi (*contempt of constitutional*

court), yang merupakan preseden buruk yang dilakukan oleh presiden dan memberikan contoh bahwa putusan Mahkamah Konstitusi dapat tidak dihormati.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diuraikan di atas, penelitian ini dilakukan dengan dua rumusan masalah, yaitu: bagaimana tiga hak yang menjadi prasyarat atas konsep partisipasi masyarakat itu dimaknai oleh majelis hakim konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020? dan bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja dan bagaimana seharusnya?

C. Tujuan dan Kegunaan

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan utama yang ingin dicapai. *Pertama*, penelitian ini bertujuan untuk memahami bagaimana majelis hakim konstitusi memaknai tiga hak yang menjadi prasyarat atas konsep partisipasi masyarakat dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Ketiga hak tersebut adalah hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya, dan hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban. Dengan menganalisis interpretasi majelis hakim konstitusi, penelitian ini berharap dapat mengidentifikasi pemahaman dan penerapan konsep-konsep tersebut dalam konteks putusan yang dikeluarkan.

Tujuan *kedua* dari penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi bentuk partisipasi masyarakat yang telah terjadi dalam proses perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja. Penelitian ini akan mengevaluasi sejauh mana partisipasi masyarakat telah diakomodasi dalam proses legislasi tersebut. Selain itu, penelitian ini juga akan menentukan bentuk partisipasi masyarakat yang ideal dalam proses perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja berdasarkan prinsip-prinsip yang telah diatur dalam putusan Mahkamah Konstitusi dan teori partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*).

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis. Secara teoritis, penelitian ini bertujuan untuk menambah wawasan dan pemahaman tentang interpretasi dan penerapan tiga hak partisipasi masyarakat dalam konteks pembentukan undang-undang di Indonesia. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan teori hukum tata negara, khususnya terkait dengan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi pembentuk undang-undang, baik DPR maupun pemerintah, dalam melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam proses pembentukan dan perbaikan undang-undang. Dengan adanya rekomendasi ini, diharapkan proses legislasi di Indonesia dapat menjadi lebih transparan, partisipatif, dan akuntabel. Selain itu, penelitian ini juga dapat menjadi acuan bagi masyarakat dan organisasi masyarakat sipil dalam memahami hak-hak mereka untuk berpartisipasi dalam proses legislasi, serta dalam mengadvokasi partisipasi yang lebih bermakna dalam pembuatan kebijakan publik.

Penelitian ini juga diharapkan dapat membantu penegak hukum dan para praktisi hukum dalam memahami pentingnya partisipasi masyarakat yang bermakna, sehingga dapat mendorong pelaksanaan

putusan Mahkamah Konstitusi secara efektif dan sesuai dengan prinsip-prinsip konstitusional. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memiliki nilai akademis, tetapi juga memberikan kontribusi nyata bagi peningkatan kualitas legislasi dan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan di Indonesia.

D. Tinjauan Pustaka

1. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Kajian sosial mengenai hukum selalu memiliki asumsi bahwa “hukum tidak terletak di dalam ruang hampa” yang keberadaannya tidak dapat eksis apabila tidak ada ruang untuk mempelajarinya. Hal itu terjadi karena kehidupan bermasyarakat dan bernegara agar berjalan tertib dan teratur perlu memiliki suatu tatanan hukum. Tatanan hukum adalah perangkat-perangkat yang memuat kaidah-kaidah perilaku yang bertujuan menciptakan rasa aman bagi anggota masyarakat dan menciptakan tuntunan keadilan yang berlakunya dapat dipaksakan oleh masyarakat. Bagi sekelompok orang, hukum dianggap sebagai instrumen yang mengabdikan kepada kepentingan kelompok berkuasa (Marzuki, 2010: 25). Trubeck memandang pembuatan hukum sebagai instrumentasi dari keinginan politik yang tidak pernah bersifat otonom dan steril, melainkan sarat dengan kepentingan-kepentingan kelompok atau kekuatan-kekuatan potensial dalam suatu negara (Marzuki, 2010: 25). Hal ini diperlukan karena undang-undang memegang peranan penting bagi suatu negara, bahkan ada istilah negara undang-undang atau *the legislation-state* yang menurut John Robert diartikan sebagai “*the legislation-state that is, the state engaged continually in making laws, unmaking them, and amending them*” (negara undang-undang adalah negara yang terus menerus terlibat dalam pembentukan/pembuatan undang-undang, mencabut undang-undang, dan merubah undang-undang).

Keberadaan undang-undang tidak bisa dilepaskan dari konsep legalisme dan positivisme yang menurut Shklar sebagai sikap etis yang memegang perilaku moral yang kemudian menjadi aturan hukum (Sumaryono, 2002: 20). Paham legalisme mendasarkan pemikirannya pada aturan tertulis oleh negara. Pemikiran ini disokong oleh pemikir hukum yang menganut aliran positivisme dan legalisme. Konsep legalisme mengandung gagasan keadilan yang dapat dilayani melalui sistem dan prosedur pembentukan peraturan yang bersifat objektif, tidak memihak, tidak personal, dan otonom. Wignjosebroto melalui doktrin positivisme mengajarkan bahwa hukum itu harus dibentuk oleh sosok yang tidak berada di ranah yang metayuridis, melainkan di ranah yang sifatnya yang objektif (Wignjosebroto, 2008: 16). Oleh sebab itu, setiap norma hukum harus dirumuskan secara eksplisit, cermat dan tepat, oleh pejabat dan/atau institusi yang berkewenangan untuk itu.

Flores (Habibi & Sani, 2009: 233) mengatakan bahwa terdapat delapan prinsip yang menjadi batasan bagi legislator dalam membentuk undang-undang agar tujuan pembentukannya tercapai. Kedelapan prinsip yang menjadi batasan tersebut adalah:

- 1) *generality: law must be general not only by creating general and abstract cases, but also by promoting the common good or interest;*
- 2) *publicity: law must be promulgated in order to be known by its subject;*

- 3) *non- retroactivity: laws must not be applied ex post facto;*
- 4) *clarity: law must clear and precise in order to be followed;*
- 5) *non-contradictory: law must be koheren and without (logical) contradictions or inconsistencies;*
- 6) *possibility: law must not command something impossible and therefore not must be given a (merely) symbolic effect;*
- 7) *constancy: law must be general not only in their creation, but also in their application, and hence law should not be changed too frequently or enforced intermittently; and*
- 8) *congruency: law must be applied according to the purpose for which they were created, preventing any discrepancy between the law as declared and it is actually enforced.*

Soekanto (2011) mengemukakan beberapa syarat dalam pembentukan undang-undang agar produk yang dihasilkan tidak sewenang-wenang. Syarat tersebut adalah sebagai berikut:

“Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat undang-undang tidak sewenang-wenang atau supaya undang-undang tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain: keterbukaan di dalam proses pembuatan undang-undang; dan pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu” (Soekanto, 2011: 14).

Saifudin (2009) mengatakan ada dua alasan penting mengapa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik mesti diperhatikan oleh legislator, yaitu: (1) tuntutan masyarakat agar undang-undang yang dihasilkan dapat dilaksanakan, ditegakkan; sejalan dengan prinsip dan persamaan hak di depan hukum, dan menyerap aspirasi masyarakat; dan (2) memiliki efektivitas dari segi pencapaian tujuan, pelaksanaan, dan penegakan hukum (Saifudin, 2009: 2). Pentingnya memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik juga dikemukakan oleh Krishnakumar (2010), ia mengungkapkan bahwa penerapan asas tersebut dapat menghindarkan diri dari direbutnya kekuasaan legislatif oleh kekuasaan peradilan melalui *judicial review* terhadap undang-undang yang bermasalah (Krishnakumar, 2010: 1).

Untuk menyusun suatu rancangan undang-undang diperlukan kajian yang didukung dengan teori bahwa rancangan undang-undang ini dibuat tidak asal-asalan (Jumadi, 2017: 54). Kajian ini yang akan menjadi pertimbangan persuasif terhadap suatu rancangan undang-undang. Terdapat empat langkah pemecahan masalah sebagai metodologi untuk menunjukkan bahwa rancangan undang-undang yang diusulkan bertumpu kepada dasar pemikiran berdasarkan pengalaman.

Secara teori terdapat lima tahapan dalam pembentukan undang-undang. Pada tahap satu sampai tiga, merupakan teknokrasi prosedural. Artinya, pada tahap tersebutlah pengkajian secara kritis dilakukan yang melibatkan banyak ahli dan *stakeholder* terkait (Qamar & Rezah, 2020: 53). Walaupun demikian, pembentukan hukum juga tidak pernah lepas dari pengaruh kekuatan-kekuatan sosial politik dalam masyarakat. Adanya pengaruh kekuatan-kekuatan sosial tersebut akan memengaruhi setiap produk hukum yang dihasilkan yang menurut Robert B. Seidman, kekuatan sosial tersebut akan terus berusaha masuk dan memengaruhi setiap proses legislasi dan penegakannya.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, ada persoalan hak asasi manusia yang

perlu diperhatikan. Baik pada tahap pembentukan maupun pada saat sebuah peraturan perundang-undangan sudah resmi berlaku. Hal ini perlu diperhatikan karena tegaknya hak asasi manusia merupakan *output* dari keseluruhan dinamika sosial dan politik yang didukung oleh adanya peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, *law making process* itu tidak hanya berkaitan dengan proses pembuatan hukum, namun juga harus memenuhi persyaratan filosofis, yuridis, dan sosiologis. Selain itu, sebuah produk hukum yang dibentuk juga harus memiliki legitimasi sosial dan sekaligus legitimasi politik untuk dapat diberlakukan secara efektif dan nyata.

2. Sifat Putusan Mahkamah Konstitusi

Sebagai lembaga peradilan konstitusi, Mahkamah Konstitusi mempunyai beberapa karakter khusus yang berbeda dengan peradilan umum. Kekhususan tersebut terletak pada sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat serta berlaku sesuai asas *erga omnes* (Soeroso, 2013: 234-235). Sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat melahirkan sejumlah akibat hukum yang harus dipatuhi layaknya undang-undang. Status putusan Mahkamah Konstitusi dianggap sederajat dengan undang-undang, karena putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan suatu pasal tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat wajib dimuat dalam berita negara dalam jangka waktu paling lambat 30 hari kerja sejak putusan diucapkan.

Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum. Hal ini merupakan konsekuensi dari sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang ditentukan oleh UUD NRI 1945 sebagai final. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi merupakan peradilan pertama dan terakhir yang terhadap putusannya tidak dapat dilakukan upaya hukum. Pengujian undang-undang yang dilakukan oleh suatu peradilan pada dasarnya akan berakhir dalam suatu putusan yang merupakan pendapat tertulis hakim konstitusi tentang perselisihan penafsiran satu norma atau prinsip yang ada dalam UUD NRI 1945. Jika satu amar putusan menyatakan bahwa materi muatan, pasal, ayat, dan/atau ayat bagian undang-undang bahkan undang-undang secara keseluruhan bertentangan dengan UUD NRI 1945, maka materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang diuji tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat. Bunyi putusan demikian mengandung arti bahwa ketentuan norma yang termuat dalam satu undang-undang dinyatakan batal (*null and void*) dan tidak berlaku lagi.

Persoalan yang selalu dikaitkan dengan sulitnya implementasi eksekusi putusan Mahkamah Konstitusi adalah sifat putusannya yang final, dengan kata mengikat. Karena, putusan Mahkamah Konstitusi mengikat umum, pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan ketentuan undang-undang yang telah diputus harus melaksanakan putusan itu. Namun demikian, mengingat norma dalam undang-undang adalah satu kesatuan sistem, ada pelaksanaan putusan yang harus melalui tahapan-tahapan tertentu, bergantung pada substansi putusan. Dalam hal ini, ada putusan yang dapat dilaksanakan langsung tanpa harus dibuat peraturan baru atau perubahan, ada pula yang memerlukan pengaturan lebih lanjut terlebih dahulu.

Tatkala suatu putusan akan langsung efektif berlaku tanpa diperlukan tindak lanjut lebih jauh dalam bentuk kebutuhan implementasi perubahan undang-undang yang diuji, maka putusan ini dapat dikatakan berlaku secara *self-executing*, dalam artian, putusan itu terlaksana dengan sendirinya (Siahaan, 2009: 364). Ini terjadi karena norma yang dinegasikan tersebut mempunyai ciri-ciri tertentu yang sedemikian rupa dapat diperlakukan secara otomatis tanpa perubahan undang-undang yang memuat norma yang diuji tersebut, ataupun tanpa memerlukan tindak lanjut dalam bentuk perubahan undang-undang yang diuji. Undang-undang yang telah dinyatakan batal dan tidak berlaku lagi tersebut tidak menimbulkan kekosongan hukum. Umumnya putusan *self-executing* tidak perlu ditindaklanjuti lembaga lain, dalam hal ini langsung berlaku (Malik, 2009: 79).

Terkait putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat, Mahfud MD menyatakan risiko putusan yang mungkin saja mengandung salah dan cacat tetap dimungkinkan ada, namun demikian, putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat tersebut tetap tidak dapat digugat (Soeroso, 2013: 235). Tidak dipungkiri, di dalam ketentuan normatif yang menyatakan sifat putusan Mahkamah Konstitusi final tersebut, setidaknya terkandung problematika, baik problem filosofis, yuridis, sosial, maupun politik. Ketika pihak-pihak merasakan ketidakadilan putusan Mahkamah Konstitusi, sementara tidak tersedia upaya hukum lain, maka tidak ada yang dapat dilakukan kecuali menerima dan melaksanakan putusan tersebut. Artinya, kendati keadilannya dipasung oleh putusan Mahkamah Konstitusi, tidak ada pilihan lain untuk tidak melaksanakan putusan tersebut (Soeroso, 2013: 235).

Sifat final putusan Mahkamah Konstitusi ditegaskan pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara konstitusi dalam tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dan ...” Ketentuan tersebut diikuti pengaturannya dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Menurut Penjelasan Pasal 10 ayat (1), “Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh.” Pasal 47 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi mempertegas sifat final tersebut dengan menyatakan bahwa: “Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.”

Putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya mengikat pihak yang mengajukan perkara (*interparties*) di Mahkamah Konstitusi, melainkan juga mengikat semua warga negara seperti halnya undang-undang mengikat secara umum bagi semua warga negara (Soeroso, 2013: 235). Sebab pada putusan Mahkamah Konstitusi melekat sifat *erga omnes*, yang berarti putusan Mahkamah Konstitusi berlaku bagi siapa saja, tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa. Menurut Manan, *erga omnes* adalah putusan yang akibat-akibatnya berlaku bagi semua perkara yang mengandung persamaan yang mungkin terjadi di masa yang akan datang, jadi ketika peraturan perundang-undangan dinyatakan tidak berlaku karena bertentangan dengan UUD, maka menjadi batal dan tidak sah untuk setiap orang (Supranto, 2014: 40).

Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *erga omnes* dapat dianggap memasuki fungsi perundang-undangan (*legislative function*), hakim tidak lagi semata-mata menetapkan hukum untuk

suatu peristiwa konkret tetapi hukum bagi peristiwa yang akan datang (*abstrak*) dan ini mengandung unsur pembentukan hukum. Pembentukan hukum untuk peristiwa yang bersifat abstrak adalah fungsi perundang-undangan yang berlaku (Supranto, 2014: 40).

Itu artinya, sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang *erga omnes* ini dapat diartikan berlaku sama seperti undang-undang, sebab undang-undang merupakan produk hukum yang mengatur secara umum dan mengikat siapapun yang ada di Indonesia. Sifat umum dan abstrak yang melekat pada undang-undang tersebut juga melekat pada putusan Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan sifat *erga omnes*, putusan Mahkamah Konstitusi juga mengatur secara umum. Meskipun putusan Mahkamah Konstitusi berlaku seperti undang-undang, yaitu sesuai dengan asas *erga omnes*, putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dilakukan pengujian kembali seperti layaknya undang-undang. Sebab putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan yang telah bersifat final, di mana putusan tersebut diputus berdasarkan UUD NRI 1945. Artinya, putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan berdasarkan tafsir UUD NRI 1945 dan tidak mungkin masih bertentangan dengan UUD NRI 1945.

3. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi (*participation*) atau “turut berperan serta,” “keikutsertaan,” atau “peran serta” merupakan kondisi di mana semua anggota dalam suatu komunitas terlibat dalam menentukan tindakan atau kebijakan yang akan diambil terkait kepentingan mereka. Adding (2010: 36) menilai, partisipasi adalah keterlibatan aktif anggota kelompok dalam suatu proses di kelompok. Dengan demikian, partisipasi merupakan kondisi yang mesti bahkan wajib ada dalam sebuah negara yang menganut paham kedaulatan rakyat.

Partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan yang menjadi ruang bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berdampak langsung terhadap kehidupan mereka (Putra, 2021: 115). Gibson menyatakan:

The demand for public participation was once the exclusive preserve of radical challenging centralized and arbitrary power. Many radical critics continue to believe that the resolution of present problems requires the active participation of all individuals in making the decisions which affect their lives (Gibson, 1981: 7).

Kata partisipasi menyiratkan adanya peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan. Dalam partisipasi publik, pengambilan kebijakan yang mengikat seluruh warga adalah cara efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara pemerintah dan rakyat, karena di negara-negara demokrasi, partisipasi warga negara dalam proses kebijakan merupakan hal yang lazim. Setidaknya ada empat konsep terkait partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan.

Dalam konteks pembentukan undang-undang di Indonesia, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terakomodir dengan diadopsinya asas keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya. Dalam hal ini, Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya menyatakan partisipasi sebagai kondisi di mana pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan dilakukan secara transparan dan terbuka. Dengan prinsip keterbukaan, seluruh lapisan masyarakat memiliki kesempatan seluas-luasnya memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Keberadaan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang juga diakomodir melalui Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya dengan diberikannya hak kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, yaitu:

- 1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
- 2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- 3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.
- 4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Selain melalui Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya, vitalnya peran partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang juga ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Melalui putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang harus dilakukan dengan lebih bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh.

Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukkan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang, partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan: (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara DPR dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.

II. METODE

Penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan dan dalam proses penyusunan tulisan ini hanya menggunakan data sekunder yang ditemui dalam melakukan penelitian ini (SY & Irawan, 2022: 770). Data sekunder yang digunakan berupa bahan hukum primer, seperti putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat bersyarat, baik konstitusional bersyarat maupun inkonstitusional bersyarat, serta ketentuan peraturan perundang-undangan seperti UUD NRI 1945, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku, jurnal, makalah, dan artikel internet yang berkaitan dengan isu yang sedang dibahas, yakni mengenai putusan inkonstitusional bersyarat dalam pengujian undang-undang.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Partisipasi Masyarakat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Pembentukan undang-undang pada dasarnya merupakan suatu kebijakan politik yang dibentuk oleh DPR bersama presiden. Kebijakan tersebut lahir akibat adanya kesepakatan formal antara DPR dengan pemerintah untuk mengatur seluruh kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Farida, 2008: 11). Untuk peraturan perundang-undangan yang kedudukannya berada di bawah undang-undang menjadi kewenangan dari mandiri dari pembentuknya, baik yang timbul akibat adanya delegasi dari undang-undang maupun akibat kehendak sendiri, misalnya seperti peraturan pemerintah, peraturan presiden, maupun peraturan lain yang memiliki kedudukan secara hierarki.

Asshiddiqie mengatakan bahwa undang-undang memegang peranan penting bagi suatu negara, bahkan ada istilah negara undang-undang atau *the legislation-state* yang menurut Robert diartikan sebagai “*the legislation-state that is, the state engaged continually in making laws, unmaking them, and amending them*” (negara undang-undang adalah negara yang terus-menerus terlibat dalam pembentukan/pembuatan undang-undang, mencabut undang-undang, dan merubah undang-undang) (Asshiddiqie, 2006: 10).

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, ada persoalan hak asasi manusia yang perlu diperhatikan. Baik pada tahap pembentukan maupun pada saat sebuah peraturan perundang-undangan sudah resmi berlaku. Hal ini perlu diperhatikan karena tegaknya hak asasi manusia merupakan *output* dari keseluruhan dinamika sosial dan politik yang didukung oleh adanya peraturan

perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, *law making process* itu tidak hanya berkaitan dengan proses pembuatan hukum, namun juga harus memenuhi persyaratan filosofis, yuridis, dan sosiologis (Asshiddiqie, 2006: 10). Selain itu, sebuah produk hukum yang dibentuk juga harus memiliki legitimasi sosial dan sekaligus legitimasi politik untuk dapat diberlakukan secara efektif dan nyata (Asshiddiqie, 2006: 10).

Bila merujuk pada kenyataan tersebut di atas, adanya Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menegaskan pentingnya partisipasi masyarakat tentu tidak berlebihan, sebab dalam konteks lahirnya hukum, partisipasi masyarakat hadir dalam wujud kaidah hukum (*rechtsnorm, legal norm*), yang dapat tertulis dirumuskan dalam bentuk kata-kata, dan dapat pula tidak tertulis yang tampil sebagai perulangan perilaku yang sama setiap terjadi suatu kejadian hukum. Wujud dari kaidah hukum tersebut disebut sebagai aturan hukum (*rechtsregel, legal rule*) (Sidharta, 2011: 1). Di samping itu, sebelum hukum itu lahir, ada pula kaidah-kaidah yang mesti dipatuhi terlebih dahulu, yang bila ditarik dalam proses pembentukan undang-undang akan berimplikasikan dalam aturan dan teknis pembentukan yang baku.

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menekankan pentingnya partisipasi masyarakat yang harus dilakukan secara lebih bermakna, di mana partisipasi masyarakat tergambar atau memenuhi sekurang-kurangnya tiga prasyarat, yaitu: hak untuk didengar (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan, hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Mahkamah Konstitusi melalui putusan a quo memberikan penegasan tentang vitalnya peran partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang (Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020). Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa berkenaan dengan asas, terutama asas keterbukaan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (Riskiyono, 2015: 165). Pelaksanaan asas keterbukaan yang lebih bermakna tersebut berfungsi sebagai jaminan suatu produk hukum yang dihasilkan dapat terlaksana secara efektif, efisien, dan berperan penting dalam menghasilkan produk hukum yang berwatak responsif.

Melalui ketiga hak tersebut, Mahkamah Konstitusi menekankan bahwa hal itu merupakan hal yang harus ada untuk menjamin partisipasi masyarakat yang bermakna (Harsono & Wibisono, 2020: 435). Hak untuk didengar adalah hak fundamental yang memastikan masyarakat memiliki kesempatan untuk menyampaikan pandangan, aspirasi, dan kritik terhadap rancangan undang-undang. Mahkamah Konstitusi dalam putusan ini menegaskan bahwa proses legislasi harus bersifat demokratis dengan membuka ruang bagi seluruh elemen masyarakat untuk berpartisipasi. Mahkamah Konstitusi memandang hak ini sebagai cara untuk mendemokratisasi proses legislasi dan meningkatkan kualitas undang-undang yang dihasilkan. Tapi dalam dalam kasus Undang-Undang Cipta Kerja, Mahkamah Konstitusi menemukan bahwa hak ini tidak dipenuhi dengan memadai. Meskipun ada beberapa bentuk konsultasi publik, namun proses tersebut tidak inklusif dan transparan. Banyak kelompok masyarakat merasa bahwa pandangan mereka diabaikan, dan tidak ada mekanisme yang memadai untuk mendengarkan aspirasi mereka secara serius. Akibatnya, proses legislasi ini kehilangan legitimasi di mata publik.

Selanjutnya, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya mengharuskan pembentuk undang-undang untuk secara serius mengevaluasi dan mempertimbangkan masukan dari masyarakat. Mahkamah Konstitusi menekankan pentingnya hak ini karena proses legislasi harus mampu mengakomodasi berbagai kepentingan dan perspektif yang ada di masyarakat. Dengan mempertimbangkan pendapat masyarakat, pembentuk undang-undang dapat menghasilkan kebijakan yang lebih inklusif dan adil. Namun, dalam pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, Mahkamah Konstitusi menilai bahwa pendapat masyarakat tidak dipertimbangkan dengan baik. Meskipun ada forum konsultasi, masukan yang diberikan tidak diakomodasi dalam substansi akhir undang-undang tersebut. Hal ini menunjukkan kurangnya komitmen dari pembentuk undang-undang untuk mempertimbangkan secara serius pandangan dari berbagai elemen masyarakat, yang pada gilirannya mengurangi kredibilitas proses legislasi.

Terakhir, hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban memastikan bahwa masyarakat mendapatkan transparansi dalam proses legislasi. Hak ini mengharuskan pembentuk undang-undang untuk memberikan alasan yang jelas mengenai bagaimana dan mengapa suatu pendapat diterima atau ditolak. Mahkamah Konstitusi menilai hak ini penting karena proses legislasi yang transparan dan akuntabel memungkinkan masyarakat untuk memahami keputusan yang diambil oleh pembentuk undang-undang. Sayangnya, dalam kasus Undang-Undang Cipta Kerja, Mahkamah Konstitusi menemukan bahwa tidak ada mekanisme yang jelas untuk memberikan penjelasan kepada masyarakat mengenai bagaimana masukan mereka dipertimbangkan. Kurangnya penjelasan ini mengakibatkan ketidakpuasan dan kecurigaan bahwa proses legislasi tidak transparan dan tidak akuntabel. Masyarakat tidak mendapatkan jawaban yang memadai tentang bagaimana pendapat mereka diolah, sehingga partisipasi mereka terkesan diabaikan.

Tidak hanya tiga hal sebagaimana tersebut di atas, dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang merupakan pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 (Isharyanto, 2016: 3). Selain itu, partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Oleh sebab itu, keterlibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang adalah sebuah keharusan.

Hal-hal sebagaimana tersebut di atas secara normatif seharusnya memberikan beberapa dampak terhadap pembentukan undang-undang, khususnya perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja. Dengan memaknai tiga hak ini secara serius, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memberikan landasan penting bagi upaya memperkuat demokrasi dan partisipasi masyarakat dalam proses legislasi di Indonesia. Putusan ini menuntut perubahan mendasar dalam cara undang-undang dibentuk, memastikan bahwa suara masyarakat benar-benar didengar, dipertimbangkan, dan dijawab dengan transparan, sehingga memperkuat legitimasi dan kualitas legislasi di Indonesia (Widya & Sukardja,

2021: 202). Putusan ini menjadi pengingat bahwa partisipasi masyarakat yang bermakna bukan hanya hak, tetapi juga kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk menjamin demokrasi yang sehat dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Bila dimaknai, maka implikasi dari putusan tersebut setidaknya mencakup tiga hal. *Pertama*, pembentuk undang-undang harus mereformasi proses legislasi agar lebih inklusif, transparan, dan akuntabel. Ini berarti membuka ruang yang lebih luas bagi partisipasi masyarakat dan memastikan bahwa masukan mereka benar-benar dipertimbangkan dengan baik. Reformasi ini mencakup penyusunan mekanisme yang memungkinkan seluruh elemen masyarakat untuk memberikan masukan mereka secara efektif dan substantif dalam setiap tahap pembentukan undang-undang. *Kedua*, pemerintah dan DPR harus mengembangkan mekanisme yang lebih efektif untuk melibatkan masyarakat dalam proses legislasi. Hal ini termasuk penyediaan forum-forum diskusi yang terbuka, publikasi yang transparan mengenai setiap langkah dalam proses legislasi, serta memberikan penjelasan yang memadai mengenai bagaimana setiap masukan dari masyarakat dipertimbangkan dalam pembentukan undang-undang. Dengan demikian, masyarakat dapat merasa bahwa partisipasi mereka memiliki dampak nyata dalam pembentukan kebijakan publik. *Ketiga*, ada kebutuhan untuk meningkatkan pengawasan terhadap proses legislasi guna memastikan bahwa prinsip-prinsip partisipasi masyarakat yang bermakna diterapkan dengan konsisten. Pengawasan ini harus dilakukan oleh berbagai pihak, termasuk lembaga-lembaga independen dan organisasi masyarakat sipil, untuk memastikan bahwa proses legislasi tidak hanya formalitas tetapi benar-benar melibatkan masyarakat secara substantif. Pengawasan yang ketat akan mencegah terjadinya penyimpangan dan memastikan bahwa setiap undang-undang yang dihasilkan mencerminkan kepentingan publik secara keseluruhan.

Selain persoalan partisipasi masyarakat, Mahkamah Konstitusi dalam putusan a quo juga menyoroti adanya perubahan substansi yang terjadi setelah Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja disahkan DPR pada 5 Oktober 2020. Mahkamah Konstitusi menganggap bahwa adanya perubahan substansi tersebut menyebabkan hilangnya kepastian hukum. Adapun kesalahan pengutipan yang terjadi di dalam Undang-Undang Cipta Kerja juga menyebabkan terlanggarnya asas kejelasan rumusan. Asas kejelasan rumusan menekankan pentingnya setiap peraturan yang dibuat untuk memenuhi persyaratan teknis yang berlaku, mengikuti sistematika yang baku, dan menggunakan pilihan kata serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti untuk mencegah terjadinya berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaan. Hal ini juga terjadi karena dalam proses pembentukan yang dilakukan DPR bersama pemerintah tidak melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna. Bila dalam proses yang dijalankan terdapat partisipasi masyarakat yang bermakna, tentu masyarakat dapat menjadi pengawas jalannya proses pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh DPR bersama pemerintah.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik menggunakan metode yang umum ataupun metode yang baru dikenal, seperti omnibus, yang terpenting adalah kepastian hukum dan warga negara mengetahui apa yang menjadi tujuan dan maksud dari pembentukannya. Ide dan substansi dari peraturan perundang-undangan adalah kepastian bahwa setiap warga negara mengetahui dan

memahami maksud dan tujuan peraturan perundang-undangan itu dibentuk, hal inilah yang kemudian disebut sebagai asas legalitas pada negara hukum. Kehidupan ditata dengan ketentuan-ketentuan yang mengatur, di mana keadilan dan kepastian hukum didistribusikan, dan kejahatan serta pelanggaran ditindak jika dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

Hal senada juga disampaikan Riwanto yang mengatakan bahwa fungsi hukum dalam konteks negara hukum modern tidak hanya sebagai alat pengendalian sosial agar tercipta ketertiban masyarakat, akan tetapi juga sebagai instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan negara sekaligus menggerakkan perubahan masyarakat ke arah yang lebih baik. Artinya hukum merupakan sarana utama untuk menghadirkan kesejahteraan di tengah masyarakat (Riwanto, 2017: 137). Sebagaimana diungkapkan Hobbes (1651: 214) bahwa *unnecessary laws are not a good law, but just traps for money* (hukum yang tidak diperlukan bukanlah hukum yang baik, dan hanya merupakan jebakan untuk anggaran).

B. Partisipasi Masyarakat yang Bermakna dalam Perbaikan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

1. Partisipasi Masyarakat dalam Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Adanya partisipasi masyarakat merupakan bagian yang tidak dapat ditiadakan dalam sebuah negara yang menyatakan secara tegas dalam konstitusinya bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa: “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Salah satu bentuk implementasi prinsip tersebut dengan adanya partisipasi masyarakat dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari pengambilan kebijakan sampai pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi syarat mutlak agar suatu pemerintahan demokratis terwujud (Handoyo, 2018: 171). Untuk mengakomodir partisipasi masyarakat tersebut, maka dalam Pasal 28 UUD NRI 1945 ditegaskan pula bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan, tulisan, dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Artinya, konstitusi saat ini sudah menjamin masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam membentuk undang-undang dengan memberikan perlindungan untuk mengeluarkan pikiran dalam bentuk lisan maupun tulisan (SY& Irawan, 2022: 768).

Setelah adanya Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, harapannya tentu akan menguatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, utamanya dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja. Adanya putusan ini seharusnya mampu menjadi rambu-rambu bagi pembentuk undang-undang agar perbaikan undang-undang yang disusun menggunakan pendekatan omnibus tersebut untuk dapat dilakukan dengan pembahasan yang mendalam, tidak tergesa-gesa, dan melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna, di mana masyarakat dapat ikut serta dalam pengambilan kebijakan yang menyangkut dirinya sendiri (Riskiyono, 2015: 116).

Rambu-rambu ini perlu dalam proses pembentukan undang-undang, tidak hanya dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja, tapi juga untuk pembentukan undang-undang secara umum,

sebab pembentukan undang-undang yang dilakukan secara tergesa-gesa seringkali disertai dengan banyak masalah yang disertai kritik dan penolakan dari masyarakat (Putra, 2021: 117). Sayangnya, partisipasi masyarakat yang bermakna itu tidak pernah terjadi karena pemerintah memilih menerbitkan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perpu Cipta Kerja) sebagai bentuk perbaikan atas Undang-Undang Cipta Kerja. Padahal, perpu merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang di dalamnya tidak mungkin ada partisipasi masyarakat. Ironisnya, fungsi pengawasan DPR dalam menyikapi perpu ini juga tidak berjalan dengan baik, sebab alih-alih mempersoalkan perbaikan yang seharusnya dilakukan bersama oleh DPR bersama pemerintah, DPR justru menyetujui perpu ini menjadi undang-undang. Selain itu, Undang-Undang Cipta Kerja sejatinya juga diperuntukkan untuk mengatasi persoalan investasi di Indonesia yang menurut Redi diformulasikan sebagai 3L yaitu: *law, labour, local dan investment policy* (Redi & Chandranegara, 2020: vii).

Hadirnya perpu ini tentu memancing kritik dan penolakan dari banyak pihak, sebab tidak sejalan dengan Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menghendaki perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja dilakukan dengan mekanisme pembentukan undang-undang biasa (Anggono, 2023). Sedikitnya, Perpu Cipta Kerja diuji setidaknya melalui lima permohonan. Lima perkara tersebut, yakni Perkara Nomor 54/PUU-XXI/2023, Perkara Nomor 40/PUU-XXI/2023, Perkara Nomor 41/PUU-XXI/2023, Perkara Nomor 46/PUU-XXI/2023, serta Perkara Nomor 50/PUU-XXI/2023. Penyebabnya, metode omnibus dalam penyusunan Undang-Undang Cipta Kerja belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selain juga bertentangan dengan asas keterbukaan karena tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara bermakna (*meaningful participation*).

Putusan Mahkamah Konstitusi memberikan rambu-rambu perbaikan pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang harus dipatuhi oleh DPR bersama pemerintah sebagai lembaga yang berwenang membentuk undang-undang. Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dalam pertimbangan hukumnya menekankan pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, di mana partisipasi masyarakat tersebut harus diimplementasikan dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja dalam jangka waktu dua tahun sejak putusan tersebut dibacakan. Tidak hanya itu, penggunaan metode penyusunan, yakni omnibus juga harus terakomodir terlebih dahulu dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang teknis pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga sebelum perbaikan perlu dilakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, sebenarnya Presiden Joko Widodo sudah menyatakan menghormati dan akan melaksanakan dengan memerintahkan kepada para menteri terkait untuk segera menindaklanjuti secepat-cepatnya. Langkah tindak lanjut sudah tercermin saat pemerintah bersama DPR menyepakati skema perbaikan yang diawali dengan revisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang bakal menjadi pintu masuk penggunaan kembali omnibus dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja. Hasilnya, lahir Perubahan Kedua Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, di

mana pada Pasal 64 ayat (1a) mengatur penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dapat menggunakan metode omnibus.

Langkah selanjutnya bila merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja dengan melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna, yang setidaknya harus memenuhi tiga prasyarat, yaitu: adanya hak untuk didengar (*right to be heard*); adanya hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan adanya hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Apakah prasyarat tersebut terpenuhi? Meski Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah direvisi dan omnibus sebagai metode penyusunan diatur di dalamnya, pemerintah justru keluar dari jalur perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja yang seharusnya, sehingga partisipasi masyarakat yang bermakna itu tidak pernah ada. Pemerintah mendadak menerbitkan terbit Perpu Cipta Kerja dengan pertimbangan adanya kondisi kegentingan memaksa, terutama penurunan pertumbuhan ekonomi dunia dan kenaikan inflasi. Tentu hal ini menyebabkan putusan Mahkamah Konstitusi terlanggar dan partisipasi masyarakat sekali lagi diabaikan dalam perbaikan. Padahal, maksud putusan Mahkamah Konstitusi memberikan jangka waktu dua tahun untuk melakukan perbaikan adalah karena waktu itu dianggap cukup untuk membentuk landasan hukum dalam penggunaan omnibus, sekaligus memberi waktu bagi pembentuk undang-undang untuk melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam proses perbaikan, sehingga dalam hal ini penerbitan perpu untuk memperbaiki Undang-Undang Cipta Kerja menjadi irasional, karena tidak sejalan dengan amanat Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Menurut pemerintah, kehadiran Perpu Cipta Kerja telah memenuhi syarat dibentuknya sebuah perpu yakni adanya kebutuhan mendesak dan kekosongan hukum. Pernyataan patut dipertanyakan, mengingat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mensyaratkan Undang-Undang Cipta Kerja diulang proses pembentukannya dengan memerhatikan salah satunya mengenai partisipasi yang bermakna. Penerbitan perpu adalah seperti siasat sehingga secara keseluruhan seolah mengkhianati amanah Mahkamah Konstitusi demi mengakali syarat partisipasi bermakna ini.

Penerbitan Perpu Cipta Kerja ini merupakan sinyal kuat bagaimana pemerintah mendudukkan publik dalam proses legislasi. Logika tindakan presiden pun semakin berantakan, sebab, pilihan perpu justru menutup ruang partisipasi. Sebab, Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa perpu merupakan hak prerogatif presiden di saat berada dalam kegentingan mendesak. Jadi, aturan itu sama sekali menutup ruang partisipasi. Dari sana saja atau mungkin dengan logika paling sederhana, masyarakat dengan mudah memahami betapa rusaknya mekanisme tersebut dan pilihan perpu ini juga mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi, yang secara konstitusional bersifat final dan mengikat.

Penerbitan perpu ini semakin mempertontonkan corak legislasi yang cacat dari pemerintah, sementara DPR ‘kembali’ menjadi lembaga stempel seperti di masa orde baru karena hanya mengamini kehendak legislasi pemerintah. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia mengemukakan ada tiga corak utama praktik legislasi yang lahir sejak 2019 yang terus berulang hingga kini. *Pertama*, pembentuk undang-undang memosisikan publik sebagai pihak yang berhadapan dengan pemerintah

dalam proses legislasi. Pesan ini terang dan jelas apabila kita memerhatikan bahwa dalam setiap dinamika dalam proses pembentukan undang-undang, kerap terlontar kalimat “kalau menolak RUU ini, silakan maju ke MK” dari pemerintah. Alih-alih menempatkan publik sebagai mitra dalam proses penyusunan, yang terjadi justru memosisikan publik sebagai lawan; padahal rakyat-lah yang akan terdampak dalam pelaksanaan suatu undang-undang.

Kedua, menempatkan pemangku kepentingan dalam posisi tidak seimbang dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan produk hukum. Contohnya bisa dilihat dari penyusunan Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja di tahun 2019 hingga KUHP di tahun 2022. Hanya mereka yang memiliki kepentingan sama dengan pemerintah yang didengarkan, sementara masyarakat yang memiliki konsen berbeda justru diabaikan, dalam beberapa hal pun disertai dengan intimidasi melalui aparat keamanan.

Ketiga, kerancuan dalam skala prioritas materi muatan legislasi. Pertimbangan kekosongan hukum yang seharusnya menjadi salah satu prasyarat utama dalam pembentukan perpu sejatinya tidak terpenuhi dalam Perpu Cipta Kerja. Justru mandat dari putusan Mahkamah Konstitusi untuk menyusun ulang Undang-Undang Cipta Kerja tersebut malah secara aktif diabaikan oleh pemerintah dengan keluarnya perpu ini. Argumentasi kepentingan ekonomi dalam penerbitan Perpu Cipta Kerja ini juga memberikan kode yang membingungkan bagi publik. Apabila ada kebutuhan pengencangan anggaran karena potensi ekonomi yang memburuk, mengapa justru ada pengeluaran uang dengan skala masif, misalnya untuk membangun Ibu Kota Nusantara dan memaksakan pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Nusantara. Contoh lain adalah keluarnya agenda demi agenda legislasi yang sebetulnya tidak ada urgensi namun diduga keras demi mengakomodir kepentingan elit; seperti revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi di tahun 2019, revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi di tahun 2020 hingga Undang-Undang Ibu Kota Nusantara di tahun 2022.

Pengabaian putusan Mahkamah Konstitusi oleh pemerintah dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja karena tidak melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna juga merupakan bentuk pelanggaran konstitusi. Hal ini terjadi karena sifat dari putusan Mahkamah Konstitusi adalah final dan mengikat yang berlaku sesuai dengan asas *erga omnes*. Dalam hal ini, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mengikat siapapun, tanpa terkecuali presiden dan DPR selaku pihak yang berwenang dalam membentuk undang-undang. Mengingat hal tersebut di atas, karena tidak melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja sebagaimana Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, maka Perpu Cipta Kerja dapat dinilai cacat formil dan Mahkamah Konstitusi seharusnya juga menyatakan perpu tersebut inkonstitusional.

Perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja seharusnya dilakukan melalui mekanisme pembentukan undang-undang dengan cara biasa, bukan dengan menerbitkan perpu. Sebab perpu bukan bentuk peraturan perundang-undangan yang memberi kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi. Dalam hal ini, partisipasi masyarakat yang bermakna tidak mungkin dapat dilaksanakan bila mekanisme perbaikan terhadap Undang-Undang Cipta Kerja dilakukan dengan mekanisme penerbitan perpu sebagaimana yang dilakukan presiden yang kemudian juga disetujui oleh DPR.

Pengabaian terhadap partisipasi masyarakat sebagaimana Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 ini tentunya berdampak buruk terhadap proses legislasi. Hal ini terjadi karena putusan Mahkamah Konstitusi yang seharusnya dapat menjadi pintu untuk perbaikan proses legislasi di DPR yang selama ini minim partisipasi kini justru berpotensi pintu masuk untuk partisipasi masyarakat yang lebih buruk. Pemerintah secara terang-terangan melanggar putusan Mahkamah Konstitusi, sementara DPR yang seharusnya menjadi pengawas pemerintah justru membiarkan hal itu, sekalipun penerbitan perpu ini secara nyata menghilangkan kewenangan DPR dalam memperbaiki undang-undang yang begitu besar dan berdampak luas.

Partisipasi masyarakat dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja yang diinginkan masyarakat sejatinya bukan soal keharusan masukan yang diberikan diakomodasi, melainkan yang dibutuhkan adalah penghargaan terhadap masukan yang telah disampaikan. Dalam hal ini, apabila masukan yang diberikan diterima dan diakomodasi, tentu tidak ada persoalan. Namun, apabila tidak diakomodasi, masyarakat akan merasa dihormati apabila pembentuk undang-undang, baik pemerintah maupun DPR, memberikan penjelasan secara tertulis dan secara lisan mengapa masukannya tidak diakomodasi. Apabila itu bisa dilakukan, kritik dan penolakan terhadap proses pembentukan undang-undang akan jauh berkurang.

Membuka ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang berarti berpeluang menciptakan produk hukum responsif sesuai kebutuhan masyarakat. Hal itu terjadi karena Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon berdasarkan tidak terpenuhinya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Ditambah, Mahkamah Konstitusi memperluas makna partisipasi dengan syarat-syarat di dalamnya yang harus dipenuhi oleh pembentuk undang-undang ke depan. Hal ini tentu menjadi koreksi yang baik bagi pembentukan sebuah undang-undang di masa yang akan datang. Sayangnya, hal itu tidak pernah terjadi karena yang dikeluarkan untuk memperbaiki Undang-Undang Cipta Kerja yang inkonstitusional bersyarat tersebut justru perpu. Selain tidak mengakomodir partisipasi masyarakat, penerbitan perpu juga menjadi pembangkangan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat, sebab putusan tersebut menjadi kehilangan makna karena tidak pernah dijalankan. Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi dalam pengujian formil seharusnya kembali menyatakan perpu tersebut inkonstitusional.

Selain itu, tidak hadirnya ruang partisipasi bermakna dalam proses legislasi perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja membawa semakin dalam ke jurang kemunduran proses pembentukan peraturan perundang-undangan, ditambah saat ini terjadi langkah-langkah penjinakan Mahkamah Konstitusi melalui revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tahun 2020 sebagai antisipasi adanya uji materi produk legislasi bermasalah. Kita juga bisa melihat peran DPR yang semakin tumpul dengan terus mengakomodasi kepentingan presiden dalam proses legislasi. Atraksi yang diperlihatkan DPR dalam menjalankan perannya sebagai pemegang kuasa proses legislasi juga kerap sama dan sebangun dengan pemerintah sehingga fungsi penyeimbangan yang seharusnya terjadi malah absen. Hal ini terjadi dalam proses perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja yang seharusnya dilakukan dengan proses legislasi biasa.

2. Legalisasi Pengabaian Partisipasi Masyarakat dalam Pengesahan Perpu oleh DPR

Pengabaian partisipasi masyarakat dalam merespon Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 berlanjut di DPR. Hal itu terjadi setelah DPR menetapkan penetapan Perpu Cipta Kerja menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 secara tidak objektif, tidak kritis dan analitik dalam melakukan fungsi pengawasan, sehingga terjadi *autocratic legalism* karena tidak memiliki landasan pemikiran hukum yang konsisten dan tidak bersifat faktual. Sementara tindakan pemerintah dan DPR dalam menetapkan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tidak sesuai dengan amanat konstitusi yang menyebabkan terjadinya *abuse of power* dan pelanggaran hak konstitusional yang mengancam kedaulatan rakyat dan negara Republik Indonesia.

Secara konstitusional, berdasarkan Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 mengatur bahwa perpu harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang berikutnya. Selanjutnya Pasal 22 ayat (3) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa jika tidak mendapat persetujuan DPR, maka perpu itu harus dicabut. Mengenai prosedur persetujuan DPR tersebut, diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Pasal 52 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa perpu harus diajukan ke DPR dalam persidangan yang berikut. Terkait dengan “persidangan yang berikut,” penjelasan Pasal 52 memberikan pengertian yang dimaksud dengan “persidangan yang berikut” ialah masa sidang pertama DPR setelah perpu ditetapkan.

Artinya, bila merujuk pada ketentuan tersebut di atas, Perpu Cipta Kerja yang dikeluarkan presiden pada 30 Desember 2022 sudah harus mendapat persetujuan DPR dalam Sidang Paripurna pada masa persidangan III Tahun sidang 2022-2023 yang dimulai pada 10 Januari hingga 16 Februari 2023. Sementara dalam periode tersebut DPR belum mengambil keputusan menyetujui atau menolak dalam Sidang Paripurna. Sehingga seharusnya yang berlaku setelah tidak disetujui dalam masa sidang tersebut, jalan satu-satunya untuk Perpu Cipta Kerja seharusnya adalah pencabutan. Sayangnya, alih-alih mencabut Perpu Cipta Kerja setelah tidak mendapat persetujuan, DPR justru menyetujuinya di luar waktu yang secara konstitusional telah ditentukan. Persetujuan itu dilakukan dalam Sidang Paripurna DPR pada Selasa, 21 Maret 2023 atau 33 hari setelah sidang DPR yang seharusnya menjadi waktu pengesahan Perpu Cipta Kerja menjadi undang-undang berakhir. Dalam hal ini, DPR bersama pemerintah mempertontonkan secara nyata pelanggaran terhadap konstitusi, yakni UUD NRI 1945. Tidak hanya itu, DPR juga melanggar ketentuan yang dibuatnya sendiri, yakni Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan ketentuan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan.

DPR bersama pemerintah boleh saja menganggap bahwa Perpu Cipta Kerja sudah mendapat persetujuan di tingkat Badan Legislasi (Baleg). Tapi persetujuan di Baleg dengan mayoritas anggota memberikan persetujuan tidak dapat disebut telah mendapatkan persetujuan DPR. Alasannya, persetujuan tersebut belum dapat dikatakan sebagai suatu “persetujuan DPR” karena keputusan tertinggi DPR secara kelembagaan ada pada Rapat Paripurna, bukan pada rapat Baleg. Selanjutnya,

UUD NRI 1945 sebagai konstitusi negara sudah jelas dilanggar. Tapi pelanggaran tidak hanya sampai di situ, penerbitan dan pengesahan Perpu Cipta Kerja menjadi undang-undang juga melanggar Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inskonstitusional bersyarat. Alih-alih memperbaiki proses, Perpu Cipta Kerja justru dibentuk dengan mengulangi kesalahan yang sama dan tidak memenuhi ruang partisipasi publik yang bermakna.

Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 secara jelas memerintahkan DPR bersama pemerintah memperbaiki Undang-Undang Cipta Kerja dengan cara melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) yang setidaknya mencakup tiga komponen yaitu: hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Sementara perpu adalah bentuk peraturan perundang-undangan yang dalam proses pembentukannya tidak partisipatif karena menutup ruang partisipasi. Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa perpu merupakan hak prerogatif presiden di saat adanya hal ikhwal kegentingan yang memaksa.

Terkait dengan persoalan adanya kegentingan yang memaksa dalam penerbitan Perpu Cipta Kerja tidaklah perlu diperdebatkan. Mengapa? Karena penilaian dari kegentingan yang memaksa tersebut sepenuhnya berdasarkan penilaian subjektif dari presiden. Tapi dalam penerbitan Perpu Cipta Kerja yang patut menjadi sorotan adalah proses yang dijalankan melanggar konstitusi dan amanat putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang tersebut di atas tidak dijalankan. Peran DPR seharusnya menjadi kontrol, bukan justru menjadi alat legalisasi praktik buruk yang dijalankan pemerintah.

IV. PENUTUP

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, dapat ditarik dua kesimpulan, yaitu: *pertama*, dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, majelis hakim konstitusi menekankan pentingnya partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan undang-undang. Tiga hak fundamental yang harus dipenuhi untuk memastikan partisipasi ini adalah hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya, dan hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan. Dari ketiga hak tersebut dimaknai oleh majelis hakim konstitusi sebagai berikut: (1) hak untuk didengar memastikan masyarakat memiliki kesempatan untuk menyampaikan pandangan, aspirasi, dan kritik terhadap rancangan undang-undang; (2) hak untuk dipertimbangkan pendapatnya mengharuskan pembentuk undang-undang untuk secara serius mengevaluasi dan mempertimbangkan masukan dari masyarakat; (3) hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban mengharuskan pembentuk undang-undang untuk memberikan alasan yang jelas mengenai bagaimana dan mengapa suatu pendapat diterima atau ditolak. Mahkamah Konstitusi dalam putusan ini menegaskan bahwa proses legislasi harus bersifat demokratis dan inklusif, dengan membuka ruang bagi seluruh elemen masyarakat untuk berpartisipasi. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menekankan bahwa proses pembuatan undang-undang harus dilakukan secara demokratis dan inklusif, dengan melibatkan

seluruh elemen masyarakat. Pemaknaan yang diberikan Mahkamah Konstitusi terhadap partisipasi masyarakat lebih luas, karena memberikan penekanan bahwa partisipasi masyarakat bukan hanya sebagai syarat formal, tetapi juga harus memiliki peran signifikan dalam menentukan substansi atau isi dari undang-undang yang dibentuk.

Kedua, partisipasi masyarakat dalam perbaikan Undang-Undang Cipta Kerja, bentuk partisipasi masyarakat yang seharusnya diimplementasikan adalah partisipasi yang bermakna, yang memenuhi ketiga hak tersebut. Meskipun Mahkamah Konstitusi telah memberikan rambu-rambu partisipasi yang harus dipatuhi oleh DPR dan pemerintah, sayangnya hal ini tidak terjadi. Pemerintah memilih untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja sebagai bentuk perbaikan, yang justru mengabaikan partisipasi masyarakat. Penerbitan perpu ini mendapat kritik luas karena tidak sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang menghendaki perbaikan dilakukan dengan mekanisme pembentukan undang-undang biasa yang inklusif dan transparan. Tindakan pemerintah ini menunjukkan kurangnya komitmen terhadap partisipasi masyarakat yang bermakna, sehingga mencederai prinsip-prinsip demokrasi dan merusak kepercayaan publik terhadap proses legislasi. Oleh karena itu, seharusnya pemerintah dan DPR memperbaiki Undang-Undang Cipta Kerja dengan melibatkan masyarakat secara substansial dalam setiap tahap proses legislasi, untuk memastikan legitimasi dan kualitas kebijakan yang dihasilkan.

DAFTAR ACUAN

Buku

- Adding, H. (2010). *Human rights and good governance*. Europe: Asialink Project on Education in Good Governance and Human Rights.
- Asshiddiqie, J. (2006). *Perihal undang-undang*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Farida, M. (2008). *Laporan kompodium bidang hukum perundang-undangan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Gibson, R. B. (1981). The value of participation. In Elder, P. S. (Ed.). *Environmental management and public participation*. Ottawa: Canadian Environmental Law Research Foundation of the Canadian Environmental Law Association.
- Handoyo, B. H. C. (2018). *Prinsip-prinsip legal drafting & desain naskah akademik*. 5th Ed. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka.
- Hobbes, T. (1651). *Leviathan or the matter, forme, & power of a common-wealth ecclesiasticall and civill*. London: The Green Dragon in St. Pauls.
- Isharyanto. (2016). *Kedaulatan rakyat dan sistem perwakilan menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Gambiran UH V/45.

- Jumadi. (2017). *Dasar dan teknik pembentukan perundang-undangan*. Jakarta: Raja Grasindo Persada.
- Qamar, N., & Rezah, F. S. (2020). *Ilmu dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan*. Makassar: CV Social Politic Genius.
- Redi, A., & Chandranegara, I. S. (2020). *Omnibus Law: Diskursus pengadoptionsnya ke dalam sistem perundang-undangan*. Depok: Rajawali Pers.
- Saifudin. (2009). *Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Soekanto, S. (2011). *Faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum*. Cet.10. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sumaryono. (2002). *Etika dan filsafat, relevansi teori hukum kodrat Thomas Aquinas*. Jakarta: Kanisius.
- Wignjosoebroto, S. (2008). *Hukum dalam masyarakat: perkembangan dan masalah*. Malang: Bayumedia Publishing
- Jurnal**
- Habibi, A., & Sani, M. (2022). Jalan panjang mengobati obesitas regulasi. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 19(2), 231-243.
- Harsono, H., & Wibisono, B. (2020). Public participation in legislative process: A comparative study of Indonesia's Constitutional Court decisions. *Journal of Comparative Constitutional Law*, 17(3), 421-445.
- Krishnakumar, A. S. (2010). Statutory interpretation in the Roberts court's first era: An empirical and doctrinal analysis. *Hastings Law Journal*, 61(2), 221-251.
- Malik. (2009). Telaah makna hukum putusan Mahkamah Konstitusi yang final dan mengikat. *Jurnal Konstitusi*, 6(1), 79-104.
- Pratama, I. G. B. (2022). Judicial review of Omnibus Law on Job Creation: Constitutional Court's decision and its implications. *Journal of Southeast Asian Law*, 19(2), 211-233.
- Putra, A. (2021). Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam revisi Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum*, 30(2), 108-127.
- Riskiyono, J. (2015). Partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan untuk mewujudkan kesejahteraan. *Jurnal Aspirasi*, 6(2), 159-176.
- Riwanto, A. (2017). Mewujudkan hukum berkeadilan secara progresif perspektif Pancasila. *Jurnal Al- Ahkam*, 2(2), 137-151.
- Siahaan, M. (2009). Peran Mahkamah Konstitusi dalam penegakan hukum konstitusi. *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 16(3), 357-378.
- Soeroso, F. L. (2013). Pembangkangan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Yudisial*, 6(3), 227-249.

- Suprantio, S. (2014). Daya ikat putusan Mahkamah Konstitusi tentang “testimonium de auditu” dalam peradilan pidana. *Jurnal Yudisial*, 7(1), 34-52.
- SY, H. C., & Irawan, S. P. (2022). Perluasan makna partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang pasca putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 19(4), 766-793. DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1942>.
- Widya, I. N. K., & Sukardja, G. M. (2021). Constitutional adjudication in Indonesia: Challenges and prospects. *Asian Journal of Law and Society*, 8(2), 189-212.

Sumber lainnya

- Anggono, B. D. (2023). Nasib perpu cipta kerja. *Kompas.id*. Diakses dari <https://www.kompas.id/baca/opini/2023/03/09/nasib-perppu-cipta-kerja>.
- Marzuki, S. (2010). Politik hukum hak asasi manusia (Ham) di Indonesia pada era reformasi, studi tentang penegakan hukum ham dalam penyelesaian pelanggaran ham masa lalu. *Disertasi*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Sidharta, B. A. (2011, Januari 26). Pembentukan hukum di Indonesia. *Makalah* disampaikan dalam Rapat Kerja Panitia Khusus DPR RI Rancangan Undang-Undang Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Rapat Dengar Pendapat Umum dengan para Pakar.