



PENYEMPURNAAN PROSES LEGISLASI PASCA PUTUSAN PENGUJIAN FORMIL UU CIPTA KERJA

Pan Mohamad Faiz, Ph.D.

Peneliti Senior di Mahkamah Konstitusi RI



Ditengah merebaknya pandemi COVID-19, perkembangan ketatanegaraan di Indonesia tetap mengalami pasang surut. Berbagai isu, wacana, dan keputusan yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara seringkali menjadi perdebatan dan diskursus publik, khususnya di ruang-ruang akademis. Dinamika ketatanegaraan yang terjadi

ini memperlihatkan Indonesia masih dan sedang mencari bentuk serta format terbaiknya dalam meneguhkan prinsip-prinsip negara demokrasi konstitusional (*constitutional democratic state*).

Selama kurun waktu tahun 2021, terdapat beberapa isu dan perkembangan hukum kenegaraan yang mendapatkan perhatian publik. *Pertama*, wacana untuk mengubah UUD NRI Tahun 1945 yang salah satunya untuk menambahkan kewenangan MPR untuk menetapkan Pokok-Pokok Haluan Negara. *Kedua*, wacana untuk memperpanjang masa jabatan Presiden menjadi 3 (tiga) periode atau menambah masa jabatan Presiden selama 2 (dua) tahun sebagai pengganti masa jabatan yang tidak bisa bekerja aktif selama terjadinya pandemi COVID-19 di tahun 2020-2021.

Ketiga, pembentukan dan pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) terkait dengan keuangan negara dan penanganan pandemi COVID-19, khususnya terkait dengan substansi isi dan masa waktu pemberlakuan keadaan darurat. *Keempat*, Putusan Mahkamah Konstitusi yang pertama kalinya menyatakan undang-undang inkonstitusional bersyarat akibat tidak terpenuhinya prosedur pembentukan undang-undang dalam perkara pengujian formil.

Karena keterbatasan ruang dan halaman penulisan, artikel singkat ini hanya berfokus untuk membahas perkembangan hukum kenegaraan pada poin keempat di atas, yaitu berupa catatan kritis terhadap praktik dan proses pembentukan suatu undang-undang di tahun 2021.

Penyempurnaan Proses Legislasi

Setelah melalui proses pemeriksaan yang cukup panjang dengan melibatkan berbagai pihak dan para ahli, Mahkamah Konstitusi membuat satu putusan monumental (*landmark decision*) yang membatalkan suatu undang-undang secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*) dalam perkara pengujian undang-undang secara formil. Berbeda dengan pengujian secara materiil undang-undang yang telah berulang kali dinyatakan inkonstitusional bersyarat, tahun 2021 menjadi tahun pertama bagi MK untuk menyatakan suatu UU tidak memenuhi syarat dan prosedur pembentukan peraturan perundang-undang, yaitu UU Cipta Kerja.

Artikel ini tidak bermaksud untuk membahas secara khusus Putusan MK terkait pengujian UU Cipta Kerja. Akan tetapi, tulisan ini lebih menitikberatkan untuk mengambil catatan penting yang menjadi pertimbangan hukum Putusan MK tersebut, sehingga dapat dijadikan rujukan bagi pembentukan undang-undang lainnya di masa mendatang. Beberapa catatan penting yang termuat di dalam Putusan tersebut, antara lain;

Pertama, pembentukan undang-undang harus kembali didasarkan pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Apabila belum diatur tata cara atau metode yang tertuang di dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan—misalnya metode *omnibus law*—maka pembentuk UU tidak dapat mengesampingkan aturan dan ketentuan yang sudah ada. Karena itu, pembentuk UU perlu merevisi dasar hukum pembentukan undang-undang terlebih dahulu untuk mengakomodir cara atau metode baru yang akan dipilih dalam pembentukan suatu undang-undang.

Kedua, pembentuk undang-undang harus memastikan kembali bahwa seluruh undang-undang yang akan disahkan dan diundangkan harus memenuhi terlebih dahulu asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentuk undang-undang tidak dapat mengesampingkan asas-asas yang sudah ditentukan di dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan. Apabila ini terjadi, maka akan terjadi penurunan kualitas undang-undang.

Ketiga, pembentuk undang-undang harus melibatkan partisipasi publik yang luas dan bermakna (*meaningful participation*). Prinsip dari partisipasi yang bermakna ini

setidaknya harus memenuhi tiga jenis hak publik, yaitu: (1) hak untuk didengarkan pendapat dan aspirasinya (*right to be heard*); (2) hak untuk dipertimbangkan pendapat dan aspirasinya (*right to be considered*); dan (3) hak untuk memperoleh penjelasan atas pendapat dan aspirasinya (*right to be explained*). Prinsip ini menjadi penting dan mutlak dipenuhi karena UU Pembentukan Perundang-undangan pun memuat satu bab khusus mengenai partisipasi publik di dalamnya, yakni Bab XI tentang Partisipasi Masyarakat. Hal yang tidak kalah penting, partisipasi publik ini terutama harus diperuntukkan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung dari suatu undang-undang yang sedang dibentuk. Sehingga, partisipasi yang dilakukan bukan sekadar menjadi partisipasi semu (*pseudo participation*) atau partisipasi manipulatif (*manipulative participation*).

Keempat, apabila suatu undang-undang telah memasuki tahap persetujuan bersama oleh DPR dan Presiden—terlebih lagi setelah tahap pengesahan pengundangan—maka tidak boleh lagi terjadi perubahan dan pergantian di dalam isi undang-undang, khususnya perubahan yang bersifat substantif, bukan kesalahan pengetikan teknis (*typo*). Lebih baik lagi, naskah draf undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut dibubuhkan paraf dari kedua belah pihak pembentuk undang-undang untuk memastikan bahwa tidak akan terjadi perubahan teks ataupun hal lainnya di kemudian hari.

Mempertanyakan Pengujian Formil

Hal lain yang perlu diberikan catatan khusus pasca-Putusan MK yang menyatakan UU Cipta Kerja sebagai inkonstitusional bersyarat, yakni muncul wacana untuk mempertimbangkan ulang pemberian kewenangan pengujian secara formil oleh Mahkamah Konstitusi. Menurut para pengusung wacana ini, MK pada dasarnya hanya memiliki kewenangan untuk menguji suatu undang-undang secara materiil yang meliputi isi atau bagian dari undang-undang, dan tidak termasuk pengujian secara formil yang berkaitan dengan proses pembentukan undang-undang.

Wacana ini perlu mendapatkan tanggapan dari para akademisi bahwa perkembangan hukum kenegaraan di berbagai belahan dunia juga memiliki praktik terbaik (*best practice*) dalam pengujian undang-undang, baik pengujian

secara materiil yang dikenal dengan *substantive review* dan pengujian secara formil yang dikenal dengan sebutan *procedural review*. Untuk menilai legitimasi pembentukan undang-undang, pengadilan di banyak negara diberikan kewenangan untuk memeriksa apakah proses pembentukan suatu undang-undang telah memenuhi syarat transparansi dan inklusivitas (Klaus Meßerschmidt, 2016: 376-377).

Dalam praktik perbandingan konstitusi, pengujian formil telah menjadi bagian penting yang dipertimbangkan oleh Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan ketika memeriksa dan memutus perkara pengujian undang-undang. Misalnya, perkara *Doctors for Life International v Speaker of the National Assembly and Others* (2006) dan *Merafong Demarcation Forum and Others v President of the Republic of South Africa and Others* (2008).

Membuka Era Baru

Beberapa catatan kritis di atas perlu diperhatikan secara serius oleh pembentuk undang-undang ke depannya dan juga para akademisi serta masyarakat sipil yang turut memberikan kontribusi dalam pengawasan penyelenggaraan negara. Pada tahun 2021, Mahkamah Konstitusi telah membuka era baru standar pengujian formil terhadap suatu undang-undang. Apabila salah satu atau beberapa catatan dalam pembentukan undang-undang sebagaimana diuraikan di atas terlanggar kembali, khususnya pelanggaran terhadap ketentuan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan, maka tidak tertutup kemungkinan Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan suatu undang-undang, baik yang berlaku seketika dengan putusan pembatalan seluruhnya atau putusan melalui inkonstitusional bersyarat seperti yang terjadi pada UU Cipta Kerja.

Karena itu, diperlukan penguatan kelembagaan pembentuk undang-undang, baik di Pemerintah maupun di DPR, agar UU yang dihasilkan memiliki legitimasi yang kuat dan keabsahan konstitusional dalam kerangka negara demokrasi konstitusional. ■