

MEWUJUDKAN PARTISIPASI BERMAKNA:

**Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XXI/2023
mengenai Pengujian UU Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja**

Majelis Eksaminasi:

1. Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.
2. Prof. H. Denny Indrayana, S.H., LL.M.,
Ph.D.
3. Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.Si., DFM.
4. Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H.
5. Dr. Herlambang P. Wiratraman, S.H.,
M.A.

Tim Perumus

1. Umar Mubdi, S.H., M.A.
2. Abdul Munif Ashri, S.H.
3. Garuda Era Ruhpinesthi

**Mewujudkan Partisipasi Bermakna:
Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor
54/PUU-XXI/2023 mengenai Pengujian UU Nomor 6 Tahun 2023
tentang Cipta Kerja**

Majelis Eksaminasi

1. **Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.** (Ketua Departemen Hukum Tata Negara FH UGM);
2. **Prof. H. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.** (Pakar Hukum Tata Negara dan Senior Partner INTEGRITY Law Firm);
3. **Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.Si., DFM.** (Mantan Hakim Konstitusi dan Guru Besar Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin);
4. **Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H.** (Pengajar Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia);
5. **Dr. Herlambang P. Wiratraman, S.H., M.A.** (Pengajar Hukum Tata Negara dan Ketua Pusat Studi Hukum dan Keadilan Sosial FH UGM)

Tim Perumus

1. Umar Mubdi, S.H., M.A.
2. Abdul Munif Ashri, S.H.
3. Garuda Era Ruhpinesthi

Desain Sampul: Adi Wongso Negoro

Penerbit

Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia (PANDEKHA), Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Jl. Sosio Yustisia, Nomor 1. Bulaksumur, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Saran Pengutipan

Umar Mubdi, et al, 2023. *Mewujudkan Partisipasi Bermakna: Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 54/PUU-XXI/2023 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja*, Yogyakarta: Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum UGM.

[This page is intentionally left blank]

KATA PENGANTAR

Secara mendasar, eksaminasi ini bermula dari fenomena legislasi yang akrobatik oleh Pemerintah dengan adanya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Spirit perbaikan yang seharusnya memperhatikan *meaningful participation* dalam jangka waktu dua tahun sebagaimana termuat dalam Putusan MK nomor 91/PUU-XVIII/2020, dengan mudahnya disimpangi dengan konstruksi “kegentingan memaksa” yang diterjemahkan secara ajaib. Subjektivitas presiden yang seharusnya berpijak dari tiga syarat dalam Putusan MK nomor 138/PUU-VII/2009, nyatanya tidak ada satu pun yang dipenuhi. *Pertama*, tidak adanya kebutuhan mendesak yang harus teramat sangat cepat harus diselesaikan. *Kedua*, tidak adanya kekosongan hukum sehingga Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja tidak memadai. *Ketiga*, apabila pun terdapat kekosongan hukum, maka mekanisme perbaikan pembentukan Undang-Undang masih teramat sangat dimungkinkan.

Tidak berhenti pada buruknya justifikasi Perppu 2/2022, mekanisme objektivikasi dalam persetujuan oleh DPR juga cacat prosedur, menyimpangi secara nyata konstruksi frasa “dalam persidangan yang berikut” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945. Esensi persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Perppu dalam konstitusi sejatinya bermaksud agar membatasi pembentukan undang-undang yang berlebihan dari eksekutif terhadap legislatif (*executive over dominance*). Akan tetapi, naasnya konsepsi ideal dalam konstitusi tersebut diterjemahkan secara jorok dan ceroboh oleh DPR. Tidak hanya terlewat masa sidang yang seharusnya, penilaian DPR terhadap “kegentingan yang memaksa” pun juga justru sejalan dengan pemerintah, sehingga dibentuklah Undang-Undang Nomor 6 tahun 2023.

Mahkamah Konstitusi yang diharapkan dapat secara jernih menyatakan secara tegas adanya penyimpangan, justru berubah wujud menjadi “Mahkamah Psikologis” dalam Putusan MK nomor 54/PUU-XXI/2023. Alih-alih membaca Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 secara jujur, MK justru berkreasi tanpa justifikasi. Alih-alih menilai prosedur pembentukan UU 6/2023, MK justru mendiagnosis bahwa telah terdapat *good faith* dari pembentuk

undang-undang agar menghindari *wasting time*. Alih-alih menegaskan pendirian dan menjaga kehormatan mahkamah terhadap praktik akrobatik yang menyimpangi Putusan MK nomor 91/PUU-XVIII/2020, MK justru menilai amanat putusan telah dipenuhi.

Eksaminasi Publik terhadap Putusan MK nomor 54/PUU-XXI/2023 bermaksud menempatkan diri sebagai *second opinion* terhadap putusan MK. Tim perumus menyampaikan pembahasan berdasarkan argumentasi yang disampaikan oleh Majelis Eksaminasi, dipublikasikan dengan maksud menjernihkan pembaca tentang kekeliruan paradigma MK dalam membangun argumentasi sebagaimana termuat dalam putusan *a quo*. Dengan demikian, kami berharap hasil eksaminasi ini mencerahkan pembaca dan memberikan dampak yang signifikan.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
Bagian I. PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang Eksaminasi Publik.....	1
1.2. Tujuan Eksaminasi Publik.....	3
1.3. Cakupan dan Metode Eksaminasi Publik	4
1.4. Majelis Eksaminasi dan Ahli	5
Bagian II. POSISI KASUS.....	7
2.1. Pengantar	7
2.2. Pemohon	9
2.3. Ketentuan yang Dimohonkan.....	10
2.4. Petitum Pemohon	12
2.5. Proses Persidangan	12
2.6. Putusan Mahkamah Konstitusi.....	14
1. Kewenangan Mahkamah	14
2. Tentang Legal Standing	14
3. Tentang pokok permohonan.....	15
4. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi.....	17
Bagian III. PEMBAHASAN.....	21
3.1. Problematika Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap “Persidangan Yang Berikut” dalam Pasal 22 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.....	21
3.2. Problematika Tafsir <i>Good Faith</i> dari Presiden dan Tidak Adanya Upaya Dewan Perwakilan Rakyat untuk Membuang-Buang Waktu.....	24
3.3. Problematika Perppu dengan Metode Omnibus.....	26
3.4. Problematika Perppu Melanggar Putusan MK No. 91/PUU- XII/2020 dan <i>Meaningful Participation</i>	28
3.5. Problematika “Ihwal Kegentingan Yang Memaksa” dan Karakter Pembentukan Undang-Undang yang <i>Executive</i> <i>Heavy</i> Serta Otoriter.....	32
3.6. Problematika Perubahan Pendirian MK sebagai akibat Perubahan Komposisi Hakim.....	34
Bagian IV. PENUTUP.....	36
4.1. Kesimpulan.....	36
4.2. Rekomendasi	37
Daftar Pustaka	45
Profil Majelis Eksaminasi dan Tim Perumus	47

Bagian I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Eksaminasi Publik

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 54/PUU-XXI/2023 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU CK) amatlah problematis. Hal ini menimbulkan riuh rendah dari banyak kalangan, termasuk akademisi, praktisi, bahkan mantan hakim konsitusi. Problem yang muncul terwujud dalam banyak bentuk yang secara nyata telah mencederai prinsip demokrasi, hakikat MK sebagai garda terakhir penegak konstitusi, dan juga kepercayaan publik atas negara hukum.

Secara titi masa, kontroversi ini bermula sejak diundangkannya Undang-Undang Nomo 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. UU *a quo* berdasarkan Kertas Kebijakan yang diterbitkan oleh Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (2020) menitikberatkan pada empat catatan. Masing-masing adalah UU *a quo* memiliki permasalahan-permasalahan krusial bila ditinjau dari aspek metodologis, paradigma dan substansi pengaturan di dalam bidangbidang kebijakan. Selanjutnya, kebutuhan untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif guna mewujudkan pembangunan tim berpendapat hal tersebut tidak boleh mengabaikan prinsip pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Hal lainnya adalah persoalan *over-regulated* dan *overlapping* khususnya dengan metode omnibus yang berakibat pada *hyper-regulated* yang kompleks. Terakhir, proses penyusunan legislasi yang menyangkut persoalan hajat hidup orang banyak perlu dengan proses yang hati-hati dan partisipatif.

UU *a quo* kemudian diajukan uji formiil (*judicial review*) ke MK dengan beberapa alasan yang disebutkan di atas. MK kemudian menjatuhkan Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang pada intinya menegaskan mengenai beberapa hal (Zainal Arifin Mochtar, 2022). Pertama, pembentukan peraturan perundang-undangan haru didasarkan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sehingga diperlukan adanya revisi UU *a quo* untuk mengakomodasi model omnibus. Kedua, pelibatan masyarakat secara luas dan bermakna (*meaningful participation*) wajib dipenuhi dalam setiap pembentukan undang-undang. Partisipasi yang bermakna tersebut

melingkupi hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan, dan hak untuk dijelaskan. Justru, yang menarik kemudian adalah amar putusan *a quo* menyatakan bahwa UU CK telah cacat formil dan kehilangan daya berlaku sementara hingga adanya perbaikan dalam waktu dua tahun. Durasi tersebut juga berimplikasi pada penangguhan pembentukan kebijakan yang bersifat strategis yang masih berhubungan dengan putusan *a quo*.

Menindaklanjuti Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tersebut, pemerintah kemudian pada 16 Juni 2022 mengundang Undang-Undang Nomo 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Salah satu pengaturan kunci dalam UU *a quo* adalah kewajiban untuk menerapkan partisipasi bermakna serta pengaturan mengenai model omnibus dalam pembentukan undang-undang. Tak lama kemudian, pada 30 Desember 2022, presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja. Perppu *a quo* diterbitkan dengan pertimbangan kegentingan memaksa berupa dinamika global yang dinamis, seperti naiknya harga energi akibat peperangan global sehingga membuat pertumbuhan ekonomi nasional menurun. Perppu tersebut oleh banyak pihak dinilai tidak memenuhi syarat pembentukan perppu khususnya terkait pemenuhan makna kegentingan memaksa sebab secara substansi antara UU 11 Tahun 2020 dan Perppu *a quo* memiliki perbedaan yang minimalis. Perppu tersebut kemudian disetujui menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada 21 Maret 2023.

Atas dasar hal tersebut, terdapat sebanyak lima permohonan uji formil atas UU *a quo* dan seluruh permohonan tersebut ditolak oleh Majelis Hakim Konstitusi. 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. Putusan MK Nomor 54/PUU-XXI/2023 yang mengargumentasikan beberapa hal termasuk proses pembentukan perppu kemudian mengandung problem-problem yang tidak sederhana.

Problem yang terkandung dalam putusan *a quo* itulah yang kemudian mendorong Departemen Hukum Tata Negara dan Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi, dan Hak Asasi Manusia Fakultas

Hukum Universitas Gadjah Mada melaksanakan eksaminasi publik atas putusan *a quo*. Eksaminasi tersebut dilakukan dengan menghadiri majelis dari pakar dan praktisi Hukum Tata Negara di antaranya **Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.** (Ketua Departemen Hukum Tata Negara FH UGM); **Prof. H. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.** (Pakar Hukum Tata Negara dan Senior Partner INTEGRITY Law Firm); **Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.Si., DFM.** (Mantan Hakim Konstitusi dan Guru Besar Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin); **Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H.** (Pengajar Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia); dan **Dr. Herlambang P. Wiratraman, S.H., M.A.** (Pengajar Hukum Tata Negara dan Ketua Pusat Studi Hukum dan Keadilan Sosial FH UGM).

Benang merah yang dapat ditarik dari pemaparan para eksaminator terhadap putusan *a quo* paling tidak menunjukkan beberapa hal. *Pertama*, MK telah menggeser pemaknaan “persidangan yang berikut” sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). *Kedua*, keliru nalar atas penilaian “kegentingan memaksa” sebagai dasar pembentukan Perppu UU CK. *Ketiga*, persoalan penerapan *meaningful participation* (partisipasi bermakna) dalam pembentukan Perppu. *Keempat*, fenomena legislasi dengan dominasi kekuasaan sarat eksekutif (*executive heavy*).

Empat poin dalam garis besar itulah kemudian yang akan dielaborasi lebih dalam melalui eksaminasi putusan ini. Beberapa catatan penting diberikan sebagai bahan refleksi bagi semua pengemban hukum bahwa politik hukum Indonesia di masa depan harus berdiri pada landasan konstitusi dan sustainability kehidupan bernegara.

1.2. Tujuan Eksaminasi Publik

Eksaminasi publik ini mengandung tujuan untuk melakukan pengkajian, penilaian, dan kritik terkait putusan terhadap Putusan MK Nomor 54/PUU-XXI/2023 yang berkaitan dengan proses dan prosedur pembentukan UU CK berdasarkan Perppu Nomor 2 Tahun

2022. Secara khusus, eksaminasi publik ini bertujuan untuk menguji:

- a. Ketepatan dan konsistensi MK dalam menerapkan asas-asas dan prinsip-prinsip hukum baik hukum materiil maupun formil dalam pengujian permohonan tersebut. Aspek penting dalam hal ini adalah konsistensi dalam menafsirkan elemen-elemen pembentukan Perppu sesuai dengan UUD NRI 1945.
- b. Perspektif MK dalam memahami konsep “persidangan yang selanjutnya”, *good faith* pembentuk undang-undang, penerapan metode omnibus dalam Perppu, pemaknaan partisipasi bermakna, penafsiran “kegentingan yang memaksa”, dan implikasinya terhadap ketatanegaraan di Indonesia.
- c. Kualitas putusan MK dengan mengajukan keberatan terhadap pertimbangan hukum hakim, baik dari perspektif metodologis maupun substansi putusan.

Tujuan jangka panjang dari hasil eksaminasi antara lain:

- a. Hasil eksaminasi dapat dijadikan bahan kajian dan diskursus pada perguruan tinggi, lembaga pemerintahan yang terkait, maupun masyarakat dan pemangku kepentingan secara luas.
- b. Mendorong kesadaran bagi hakim Mahkamah Konstitusi untuk menangani perkara secara imparial dan independen, sehingga putusan yang dihasilkan akan menciptakan keadilan serta arah pembangunan hukum di Indonesia.
- c. Mendorong advokasi serta kesadaran masyarakat di Indonesia mengenai potensi pelanggaran konstitusi oleh pembentuk hukum, khususnya terkait UU CK.

1.3. Cakupan dan Metode Eksaminasi Publik

Ruang lingkup dan cakupan eksaminasi adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XXI/2023 perihal Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 6 tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang. Metode yang digunakan dalam eksaminasi adalah dengan melakukan pembacaan dan analisa seluruh dokumen yang terkait dengan proses persidangan di Mahkamah Konstitusi baik permohonan uji formil, keterangan pihak-pihak yang memberikan keterangan dan keterangan saksi dan ahli dihadapan Mahkamah Konstitusi dan putusan Mahkamah Konstitusi itu sendiri.

Kegiatan eksaminasi mencakup beberapa aktivitas yang saling berkaitan satu dengan yang lain, yaitu penyusunan hasil eksaminasi oleh masing-masing eksaminator, sidang majelis eksaminasi yang diselenggarakan pada hari Jumat tanggal 26 Oktober 2023 di Fakultas Hukum UGM, serta penyusunan hasil eksaminasi oleh Tim Perumus dan dikonsultasikan untuk mendapatkan persetujuan dari seluruh anggota Majelis Eksaminasi.

1.4. Majelis Eksaminasi dan Ahli

Dalam rangka penjaminan mutu terhadap hasil pengujian dan penilaian terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XXI/2023, maka susunan Majelis Eksaminasi terdiri dari pakar-pakar di bidang Hukum Tata Negara, hukum peraturan perundang-undangan, maupun hukum konstitusi secara formiil maupun materiil. Pakar-pakar tersebut berasal dari kalangan akademisi, praktisi, bahkan mantan hakim konstitusi. Hal ini dilakukan agar hasil eksaminasi ini dapat dipertanggungjawabkan secara akademik dan moral kepada masyarakat luas.

Majelis eksaminasi ini juga merupakan pakar-pakar yang tidak mempunyai kepentingan langsung terhadap putusan *a quo*, selain keterkaitan atas perhatian dan keprihatinan terhadap kondisi Mahkamah Konstitusi dan pembentukan hukum di Indonesia. Oleh sebab itu, susunan majelis eksaminasi diharapkan akan terbebas dari konflik kepentingan, serta hasil penilaian akan bersifat obyektif. Majelis Eksaminasi ini terdiri dari:

1. **Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.** (Ketua Departemen Hukum Tata Negara FH UGM);
2. **Prof. H. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.** (Pakar Hukum Tata Negara dan Senior Partner INTEGRITY Law Firm);
3. **Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.Si., DFM.** (Mantan Hakim Konstitusi dan Guru Besar Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin);
4. **Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H.** (Pengajar Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia); dan
5. **Dr. Herlambang P. Wiratraman, S.H., M.A.** (Pengajar Hukum Tata Negara dan Ketua Pusat Studi Hukum dan Keadilan Sosial FH UGM)

Dalam merumuskan hasil eksaminasi dibentuk Tim Perumus untuk Menyusun hasil eksaminasi publik. Tim Perumus hasil eksaminasi terdiri dari:

1. Umar Mubdi, S.H., M.A.
2. Abdul Munif Ashri, S.H.
3. Garuda Era Ruhpinesthi

Bagian II POSISI KASUS

2.1. Pengantar

Pada sub bab ini akan dibahas mengenai konteks dan posisi perkara yang akan dieksaminasi. Konteks dan posisi kasus akan dijelaskan secara deskriptif berdasarkan putusan, risalah persidangan, sumber berita, maupun dokumeh-dokumen lainnya yang terkait. Posisi kasus ini bermula dari informasi mengenai pemohon yang mayoritas merupakan bagian dari serikat pekerja/buruh sejumlah 15 pemohon. Selanjutnya, ketentuan yang dimohonkan dalam putusan *a quo* adalah bahwa Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (UU CK) telah menyalahi ketentuan formiil pembentukan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perppu) sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 dalam konteks “persetujuan di luar masa sidang berikutnya”, pelanggaran prinsip ihwal kegentingan memaksa, serta partisipasi bermakna (*meaningful participation*).

Atas dasar pertimbangan tersebut, petitum pemohon pada intinya akan berkaitan dengan pengabulan untuk menyatakan UU CK cacat secara formiil dan bertentangan dengan UUD NRI 1945. Proses persidangan pada putusan *a quo* juga akan diuraikan secara singkat. Pada bagian terakhir sub ini, pertimbangan hukum hakim dalam putusan *a quo* tentang legal standing, pokok permohonan, dan amar putusannya.

Secara umum, terdapat lima permohonan uji formiil terhadap UU CK tersebut yang terdiri dari:

Tabel 1. Perkara Uji Formiil UU No. 6 Tahun 2023

Perkara	Petitum Pemohon	Amar	Dissenting/ Concurring Opinion
54/PUU- XXI/2023	Menyatakan UU CK [...] tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang [...]	Ditolak	<ul style="list-style-type: none">• Wahiduddin Adams• Saldi Isra• Enny Nurbaningsih• Suhartoyo

40/PUU-XXI/2023	Menyatakan pembentukan UU CK [...] bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.	Ditolak	Tidak ada
41/PUU-XXI/2023	Menyatakan pembentukan UU CK [...] tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.	Ditolak	Tidak ada
50/PUU-XXI/2023	Menyatakan pembentukan UU CK [...] tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;	Ditolak	Tidak ada
46/PUU-XXI/2023	Menyatakan bahwa pembentukan UU CK [...] tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan undang-undang <i>a quo</i> tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat	Ditolak	Tidak ada

Sumber: Diolah Tim Perumus, 2023

Berdasarkan tabel di atas, pokok eksaminasi ini terletak pada pertimbangan hukum hakim Putusan MK No. 54/PUU-XXI/2023. Hal ini didasarkan paling tidak berdasarkan tiga alasan. *Pertama*, Putusan MK No. 54/PUU-XXI/2023 merupakan putusan yang pertama kali dibacakan dibandingkan dengan putusan-putusan lainnya. *Kedua*, putusan *a quo* berisi pertimbangan hukum hakim yang bersifat komperhensif dan didalilkan pulan dalam putusan-putusan lainnya. *Ketiga*, menyambung poin sebelumnya, putusan *a quo* dijadikan rujukan dalam pertimbangan hukum hakim di empat putusan lainnya.

2.2. Pemohon

Para pemohon dalam perkara No. 54/PUU-XXI/2023 terdiri dari bagian serikat pekerja/buruh dengan total 15 pemohon, antara lain:

Tabel 2. Daftar Pemohon pada Perkara No. 54/PUU-XXI/2023

Pemohon	Institusi	Perwakilan
I	Federasi Kesatuan Serikat Pekerja Nasional	<ul style="list-style-type: none">• Baso Rukman• Abdul Jihad• Lilis Mahmudah• Siti Istikharoh
II	Federasi Serikat Pekerja Farmasi Dan Kesehatan (Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia, "KSPSI")	<ul style="list-style-type: none">• Wiwit Widuri, S.H., M.H.• Gatot Subroto• Umi Kalsum
III	Federasi Serikat Pekerja Kimia Energi Dan Pertambangan (KSPSI)	<ul style="list-style-type: none">• Dedi Sudarajat• Moch. Edi Priyanto• Abdul Ghofur
IV	Federasi Serikat Pekerja Logam, Elektronik Dan Mesin (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia)	<ul style="list-style-type: none">• Arif Minardi• Ir. Idrus• Afrizal
V	Federasi Serikat Pekerja Pariwisata Dan Ekonomi Kreatif (KSPSI)	<ul style="list-style-type: none">• Moh. Jumhur Hidayat• Muhammad Asrul Ramadhan• Sri Ambar Wiyanti
VI	Federasi Serikat Pekerja Pekerja Listrik Tanah Air (Pelita) Mandiri Kalimantan Barat	<ul style="list-style-type: none">• M. Bustanul Ulum• Firlandie, A.Md• Maryah
VII	Federasi Serikat Pekerja Pertanian Dan Perkebunan	<ul style="list-style-type: none">• Achmad Mundji• Saadi• Estiningsih

VIII	Federasi Serikat Pekerja Rakyat Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> • Stefanus Willa Faradian Purwoko • M. Taat Badarudin
IX	Gabungan Serikat Buruh Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> • Rudi Hartono B Daman • Emelia Yanti Mala Dewi Siahaan
X	Konfederasi Buruh Merdeka Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> • Wahidin • Ajat Sudrajat • DK Arief Kusnadi
XI	Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> • Moh. Jumhur Hidayat • Arif Minardi • H. Ahmad Yani
XII	Persaudaraan Pekerja Muslim Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> • Wahidin • Zulkhair • Nanang Guprani
XIII	Serikat Buruh Sejahtera Independen '92	<ul style="list-style-type: none"> • Sunarti • Asep Djamaludin • Hermawan
XIV	Federasi Serikat Pekerja Rokok Tembakau Makanan Minuman	<ul style="list-style-type: none"> • Sudarto • Iyus Ruslan • Peny Rahayu
XV	Asosiasi Serikat Pekerja Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> • Mirah Sumirat • Sabda Pranawa Djati • Mulyono

Sumber: Diolah Tim Perumus, 2023

2.3. Ketentuan yang Dimohonkan

Ketentuan yang dimohonkan dalam perkara No. 54/PUU-XXI/2023 adalah seluruh bagian dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang CK Menjadi Undang-Undang (UU CK) yang didalilkan tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD NRI 1945. Dalam kata lain,

proses pembentuka UU *a quo* mengalami cacat formiil khususnya berdasarkan Pasal 22 UUD NRI 1945 yang mengatur:

- (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.
- (2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
- (3) Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Persoalan utama yang terdapat pada perkara *a quo* adalah proses pembentukannya yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 22 UUD 1945 (cacat formil/cacat prosedur) karena terdapat pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan secara terang benderang dan secara nyata diketahui oleh publik. Pelanggaran tersebut menurut Pemohon dapat disimpulkan menjadi:

- a. UU CK Disahkan Dalam di luar masa sidang yang tepat menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengesahan Perppu yang dilakukan oleh DPR merupakan bentuk pelanggaran nyata terhadap Pasal 22 UUD NRI 1945 dan Pasal 52 UU PPP;
- b. Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang CK sebagai cikal bakal lahirnya UU CK dibuat dengan melanggar prinsip ihwal kegentingan memaksa dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020;
- c. Tidak ada kebutuhan hukum yang mendesak untuk diselesaikan secara cepat. Sehingga, Perppu CK tidak pantas untuk dibentuk;
- d. Peraturan yang ada masih mampu mengakomodir kebutuhan hukum. Sehingga, tidak terdapat kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang harus dijawab dengan Perppu CK yang menjadi cikal bakal lahirnya UU CK;
- e. Presiden bersama DPR memiliki waktu yang lebih dari cukup untuk memperbaiki Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020. Keterbatasan waktu dalam memperbaiki UU CK lama merupakan alasan yang mengada-ngada dan dipaksakan;
- f. Penerbitan Perppu CK mencederai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020 terkait *Meaningful Participation*;
- g. Pengabaian Putusan MK merupakan pelanggaran konstitusi;
- h. Model legislasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 mengembalikan proses pembentukan undang-undang yang *executive-heavy* dan otoriter Seperti zaman Orde Baru.

2.4. Petitum Pemohon

Pada intinya, pemohon dalam perkara ini menyampaikan kepada Mahkamah Konstitusi untuk mengabulkan agar Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dinyatakan tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD NRI 1945. Berikut merupakan petitum Pemohon secara lengkapnya dalam perkara No. 54/PUU-XXI/2023:

1. Mengabulkan Permohonan Para Pemohon untuk seluruhnya.
2. Menyatakan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang CK Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856) tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Menyatakan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang CK Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. Menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang CK (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6573) berlaku kembali dengan memperhatikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia.

Atau

Apabila Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadiladilnya (*ex aequo et bono*).

2.5. Proses Persidangan

Permohonan perkara No. 54/PUU-XXI/2023 diajukan pertama kali pada 5 Mei 2023 Akta Pengajuan Permohonan Pemohon Nomor 49/PUU/PAN.MK/AP3/05/2023 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi Elektronik (e-BRPK) dengan Nomor

54/PUU-XXI/2023 pada tanggal 11 Mei 2023, yang telah diperbaiki dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 Juni 2023. Apabila dicermati sejak dijatuhkannya putusan pada 2 Oktober 2023, penyelesaian uji formil terhadap UU CK relatif cepat. Selain di satu sisi memberikan kepastian hukum mengenai kabul atau tolaknya permohonan, namun di sisi yang lain muncul kekhawatiran hakim konstitusi tidak mempertimbangkan substansi perkara secara mendalam. Hal ini juga tercermin dari adanya *dissenting opinion* yang tajam dari empat orang hakim konstitusi. Kekhawatiran tersebut juga mendapatkan momentumnya ketika di dalam pertimbangan hukumnya hakim konstitusi memberikan pemaknaan/penafsiran yang baru terhadap beberapa hal dalam UUD NRI 1945. Sayangnya, pemaknaan/penafsiran tersebut justru menjauh dari landasan berfikir konstitusional dan cenderung mengakomodasi kepentingan politik pemerintah.

Dalam proses persidangan, baik pemohon maupaun pemerintah mendatangkan ahli dan saksi. Untuk memperkuat dalilnya, para pemohon mendatangkan dua orang ahli yakni Prof. Dr. Ir. H. Rizal Ramli, M.A., dan Fery Amsari, S.H., M.H., LL.M., serta satu orang saksi yaitu Hj. Ledia Hanifa Amalia, S.Si., M.Psi.T. Beberapa hal yang menjadi pokok keterangan dari para ahli adalah menjelaskan mengenai:

- a. alasan-alasan dan justifikasi mengapa UU Omnibus Law tidak diperlukan, termasuk argumen 'kegentingan ekonomi' dan penyedehanaan birokrasi & izin investasi;
- b. poin-poin penting UU Omnibus Law dan kerugiannya terhadap upah, manfaat, dan kesejahteraan buruh, termasuk implikasinya terhadap outsourcing, keruwetan birokrasi baru akibat UU itu;
- c. Proses pembentukan Perppu yang menyalahi ketentuan UUD NRI 1945; dan
- d. Pengabaian terhadap prinsip partisipasi bermakna (*meaningful participation*).

Pada sisi Termohon, terdapat dua orang ahli yang diajukan yaitu Prof. Dr. I Gde Pantja Astawa, S.H., M.H., dan Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H., serta dua orang Saksi, yaitu Dzulfian Syafrian, B.Sc., M.Sc., P.hD., dan Dr. Ir. Raden Pardede. Berikut beberapa poin yang disampaikan dalam keterangan ahli:

- a. pemenuhan kewenangan Presiden dalam melaksanakan kewenangan pembentukan Perppu berdasarkan UUD NRI 1945;
- b. penjelasan mengenai parameter kegentingan yang memaksa berdasarkan putusan-putusan MK terdahulu dan doktrin dalam hukum tata negara; dan
- c. pemenuhan unsur partisipasi bermakna dalam penyusunan UUCK.

2.6. Putusan Mahkamah Konstitusi

1. Kewenangan Mahkamah

Pada prinsipnya, MK berwenang dalam menguji konstitusionalitas sebuah Undang-Undang terhadap UUD 1945 sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Permohonan para Pemohon adalah pengujian formil undang-undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara 391 Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 41, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6856, selanjutnya disebut UU 6/2023) terhadap UUD 1945. Dikarenakan telah terdapat kesesuaian antara objek permohonan (undang-undang) dengan kewenangan MK untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945, maka Majelis berpandangan bahwa MK telah benar dengan menyatakan berwenang mengadili permohonan *a quo*.

2. Tentang Legal Standing

Dengan mengacu pada Pasal 51 UU MK dan Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009, permohonan uji formil terhadap UU memerlukan dua syarat menyangkut kedudukan hukum (*Legal Standing*) Pemohon, yaitu: (a) Pemohon haruslah terqualifikasi sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya UU; dan (b) Pemohon diharuskan untuk menjelaskan ada tidaknya “hubungan pertautan yang langsung” antara Pemohon dan UU yang dimohonkan pengujiannya.

Para Pemohon adalah organisasi atau Federasi/Konfederasi Serikat Buruh/Pekerja yang telah terdaftar secara resmi pada kementerian, instansi, atau dinas terkait, yang kemudian diwakili oleh fungsionaris lembaga, seperti Ketua, Sekretaris dan Bendahara (atau nama jabatan sesuai aturan kelembagaan).

MK sendiri telah mengafirmasi bahwa para Pemohon mempunyai *Legal Standing*. Pemohon memenuhi kualifikasi sebagai kelompok perorangan warga negara Indonesia yang memiliki kepentingan yang sama dan tergabung dalam organisasi atau Federasi Serikat Buruh/Pekerja. Pemohon juga memiliki “hubungan pertautan yang langsung” dengan UU 6/2023, sebagaimana muatan norma dalam UU *a quo* berkait erat dengan bidang ketenagakerjaan yang menjadi perhatian utama Pemohon guna memperjuangkan hak-hak Buruh/Pekerja sebagai upaya peningkatan taraf hidup yang lebih baik. Pendirian MK sepenuhnya sudah tepat dalam menyatakan bahwa para Pemohon memiliki *Legal Standing* untuk mengajukan pengujian formil atas UU 6/2023.

3. Tentang pokok permohonan

Berikut merupakan rangkuman pokok permohonan yang diajukan oleh Pemohon:

- a. Bahwa cacat formil dalam pengundangan UU CK telah nampak secara tegas dan nyata semenjak Perppu CK yang menjadi cikal bakal lahirnya UU CK. Perppu CK sejatinya harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, bukan ditetapkan menjadi undang-undang. Hal ini merupakan konsekuensi logis dari pelaksanaan Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945 *juncto* Penjelasan Pasal 52 ayat (1) UU PPP;
- b. Bahwa secara kronologis, Perppu CK ditetapkan pada tanggal 30 Desember 2022 pada masa reses. Di mana masa sidang pertama DPR setelah Perppu CK ditetapkan jatuh pada Masa Sidang III Tahun 2022/2023 yang dimulai pada tanggal 10 Januari 2023 dan berakhir pada 16 Februari 2023. Pada Masa Sidang III ini lah seharusnya Perppu CK mendapat persetujuan DPR menurut Pasal 22 ayat (2) dan (3) UUD 1945.
- c. Bahwa eksistensi UU CK tidak dapat dilepaskan dari proses lahirnya Perppu CK. Sebab, Perppu CK merupakan cikal bakal lahir dan *beleid* yang ditetapkan oleh UU CK menjadi undang-undang. Sehingga, konstusionalitas Perppu CK akan berdampak pada konstusionalitas UU CK. Apabila Perppu CK inskonstitusional, tentulah UU CK dengan sendirinya juga menjadi inskonstitusional, terlepas dari benar atau tidaknya proses pengundangan UU CK. Terlebih lagi, proses pengundangan yang keliru membuat semakin terang kecacatan formil UU CK.

- d. Bahwa Perppu CK lahir dengan dengan alasan dan tujuan yang hampir identik dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang CK (UU CK Lama) yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (Putusan MK 91/2020).
- e. Bahwa tanpa diterbitkan Perppu atau bahkan undang-undang dengan konsep omnibus sekalipun, masih terdapat banyak undang-undang yang mengatur materi muatan CK tersebut. Tidak terjadi kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) mengingat sebelumnya masih terdapat aturan norma pada masing-masing undang-undang yang diubah, dihapus, dan/atau dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh UU CK Lama. Yang terjadi hanyalah perubahan paradigma di bidang CK yang diklaim lebih ramah investasi, satu klaim yang selalu bisa diperdebatkan (*debatable*) ketika dihadapkan dengan kepentingan publik (*public interest*) yang lebih luas.
- f. Bahwa Putusan MK 91/2020 menyatakan UU CK Lama bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dalam waktu 2 tahun sejak putusan diucapkan. Mahkamah Konstitusi memberikan waktu 2 tahun bagi pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan UU CK Lama yakni sampai dengan tanggal 25 November 2023.
- g. Bahwa Putusan MK 91/2020 menyatakan UU CK Lama inkonstitusional bersyarat dalam jangka waktu 2 tahun sejak putusan dibacakan. Selama kurun waktu tersebut, para pembentuk undang-undang diperintahkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk memperbaiki UU CK Lama dengan mengakomodir partisipasi masyarakat yang lebih bermakna atau dikenal dengan meaningful participation sejak awal proses hingga pengesahannya.
- h. Bahwa perlu diketahui, meskipun pada perkara Nomor 14/PUU-XXI/2023 dan pada pengujian UU CK ini para Pemohon menguraikan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan dapat berakibat pada *impeachment*, tidak ada niat sedikit pun dari Para Pemohon untuk memakzulkan Presiden melalui forum ini. Para Pemohon hanya bermaksud untuk menekankan bahwa pengabaian putusan Mahkamah Konstitusi, dalam hal ini Putusan MK 91/2020, merupakan

bentuk pelanggaran yang serius dan bahkan bisa menjatuhkan seseorang dari jabatan presiden. Presiden tidak bisa dengan seenaknya menggunakan kewenangan yang dimiliki untuk melecehkan Mahkamah Konstitusi.

- i. Bahwa pembentukan Perppu yang dilakukan tanpa memperhatikan ihwal kegentingan memaksa akan menciptakan preseden buruk bagi ketatanegaraan Indonesia. Hal ini akan mengembalikan kekuasaan pembentukan undang-undang ke tangan Presiden, dari sebelumnya yang sudah diserahkan ke DPR berdasarkan amandemen UUD 1945.

4. Amar Putusan Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan pertimbangan hukum yang disampaikan, Mahkamah berkesimpulan (i) Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*; (ii) Permohonan para Pemohon diajukan masih dalam tenggang waktu pengajuan permohonan formil; (iii) Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*; (iv) Pokok permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya. Kemudian Mahkamah Konstitusi membuat amar putusan dengan menyatakan **“Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya”**.

Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terdapat pula pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dari 4 (empat) orang Hakim Konstitusi, yaitu Hakim Konstitusi Wahiduddin Adams, Hakim Konstitusi Saldi Isra, Hakim Konstitusi Enny Nurbaningsih, dan Hakim Konstitusi Suhartoyo.

Tabel 3. Poin *Dissenting Opinion* dalam Putusan MK No. 54/PUU-XXI/2023

No.	Hakim Konstitusi	Poin <i>Dissenting Opinion</i>
1	Wahiduddin Adams	<ul style="list-style-type: none"> • Persetujuan DPR harus dimaknai sebagai persetujuan DPR secara institusional melalui Rapat Paripurna; • Persidangan yang berikut dimaknai sebagai masa sidang DPR setelah masa

		<p>rees tatkala Perppu tersebut ditetapkan oleh Presiden;</p>
2.	Saldi Isra dan Enny Nurbaningsih	<ul style="list-style-type: none"> • Pada dasarnya, setiap keadaan bahaya selalu memiliki sifat kegentingan yang memaksa, namun ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu berawal dari kondisi ataupun situasi yang membahayakan. Sehingga, kegentingan yang memaksa itu mengandung makna yang lebih luas dari keadaan bahaya; • Persyaratan penerbitan Perppu menurut Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009: <ul style="list-style-type: none"> a. adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; b. Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada undang-undang tetapi tidak memadai; c. kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. • MK berwenang menguji materiil Perppu karena sifat norma yang terkandung dalam Perppu; • Makna frasa “persidangan yang berikut” sesungguhnya mengandung prinsip pembatasan waktu, yaitu hanya pada masa persidangan pertama setelah ditetapkan Perppu oleh Presiden.
3.	Suhartoyo	<ul style="list-style-type: none"> • Mahkamah seharusnya menyatakan permohonan para Pemohon dinyatakan

		prematur dan Mahkamah sebelum menjatuhkan putusan akhir, melalui putusan provisi memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk memenuhi amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.
--	--	--

Sumber: Diolah Tim Perumus, 2023

[This page is intentionally left blank]

Bagian III PEMBAHASAN

3.1. Problematika Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap “Persidangan Yang Berikut” dalam Pasal 22 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Dalam pembahasan ini, Majelis pada pokoknya menjelaskan bahwa pendirian MK dalam memaknai batas waktu “persidangan yang berikut” telah secara jelas menyimpang. Majelis berpandangan bahwa konstruksi “persidangan yang berikut” harus dimaknai (i) perppu ditetapkan dan diajukan pada masa reses serta (ii) mendapat persetujuan terdekat setelah ditetapkan dan diajukan kepada DPR. Dalam poin pertama, dalam hal perppu diajukan pada masa sidang DPR, sebagaimana diatur dalam Tatib DPR 2020, maka “persidangan yang berikut” harus dimaknai pengambilan keputusan oleh DPR pada masa sidang yang sedang berjalan seketika setelah perppu ditetapkan dan diajukan kepada DPR. Pandangan Majelis tersebut secara umum sejalan dengan pertimbangan MK dalam sub paragraf [3.16.2] Putusan MK 43/PUU-XVIII/2020.

Berbeda dengan pandangan Majelis dan Putusan MK sebelumnya, MK dalam pertimbangan paragraf [3.17] Putusan MK 54/PUU-XXI/2023 justru berpandangan bahwa frasa “persidangan yang berikut” perlu dimaknai sejumlah pilihan waktu yang penerapannya dinilai konstitusional, yaitu (1) masa sidang DPR pada saat perppu diajukan oleh Presiden kepada DPR; (2) masa sidang pertama DPR setelah perppu diajukan oleh Presiden kepada DPR; **(3) masa sidang pertama setelah berakhirnya tenggang waktu maksimal pengajuan perppu oleh Presiden kepada DPR.** Poin ketiga membuka peluang bahwa dalam hal Presiden menetapkan perppu pada masa sidang II, maka yang dimaksud “tenggang waktu maksimal pengajuan perppu” adalah masa sidang III, sehingga “masa sidang pertama setelah berakhirnya tenggang waktu maksimal pengajuan perppu” adalah masa sidang IV. Dengan konstruksi ini, MK dalam kasus ini pada akhirnya membenarkan persetujuan DPR pada masa sidang IV, padahal Presiden telah mengajukan perppu pada masa sidang II. Pemahaman demikian disandarkan pada analisis MK terhadap Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011, Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945, dan

Putusan MK 43/PUU-XVIII/2020 yang dikutip Majelis dalam pertimbangan berikut:

[3.14.4] *“Artinya, pengaturan dalam Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011 harus dimaknai sebagai batas waktu maksimal bagi Presiden untuk mengajukan RUU tentang penetapan perppu menjadi undang-undang sehingga Presiden sebenarnya memiliki ruang waktu untuk mengajukan RUU tentang penetapan perppu menjadi undang-undang dapat bersamaan dengan waktu penetapan perppu, namun dapat juga sampai dengan berakhirnya satu masa persidangan DPR setelah perppu ditetapkan (...) **Dengan kerangka hukum yang demikian, maka jangka waktu pengajuan RUU oleh Presiden kepada DPR adalah maksimal pada masa sidang pertama DPR setelah perppu ditetapkan yang sekaligus menandakan dimulainya jangka waktu tahapan pembahasan sampai dengan tahapan persetujuan yang harus selesai dalam 1 (satu) masa sidang yang sedang berjalan karena dalam putusan a quo tidak dibedakan jangka waktu antara penetapan perppu dengan pengajuan perppu oleh Presiden kepada DPR dalam bentuk RUU. Sebagai contoh, apabila sebuah perppu ditetapkan oleh Presiden pada masa sidang I DPR, maka RUU tentang penetapan perppu menjadi undang-undang tersebut dapat diajukan oleh Presiden kepada DPR pada masa sidang I atau maksimal pada masa sidang II DPR (...) Sehingga apabila RUU dimaksud diajukan oleh Presiden pada masa sidang I DPR, maka persetujuan DPR seketika itu juga ditentukan pada masa sidang I DPR. Begitu pula halnya apabila RUU diajukan oleh Presiden pada masa sidang II DPR, maka persetujuan DPR seketika itu juga ditentukan pada masa sidang II DPR. **Konstruksi demikian menunjukkan bahwa maksimal waktu yang disediakan untuk sebuah proses pembentukan undang-undang yang berasal dari perppu hanya melibatkan 2 (dua) kali masa sidang DPR.**”***

Mengacu pertimbangan tersebut, terdapat kekeliruan MK dalam memahami ketentuan dan pertimbangan putusan. Dalam hal ini, apabila pun Presiden dibenarkan menurut UU 12/2011 untuk mengajukan kepada DPR pada masa sidang setelah penetapan perppu, hal ini tidak lantas membenarkan konstruksi MK bahwa “persidangan yang berikut” terkait persetujuan DPR dapat dimaknai

“masa sidang pertama setelah berakhirnya tenggang waktu maksimal pengajuan perppu”. Dalam kasus ini, dalam hal Presiden telah mengajukan pada masa sidang II, maka seharusnya norma yang berlaku bukanlah Pasal 52 ayat (1) UU 12/2011 karena ketentuan ini mengatur *ex ante* pengajuan kepada DPR, yaitu batas waktu pengajuan, adapun UU 12/2011 tidak mengatur *ex post* pengajuan kepada DPR, yaitu batas waktu persetujuan DPR. Apabila telah terdapat suatu perppu yang sudah ditetapkan dan diajukan, maka seharusnya kita perlu merujuk pada Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai *ex post* pengajuan kepada DPR, yaitu terkait batasan waktu persetujuan DPR. Mengacu ketentuan tersebut, maka telah terang bahwa seharusnya batasan masa sidang yang benar adalah masa sidang III DPR. Konstruksi MK terkait “masa sidang pertama setelah berakhirnya tenggang waktu maksimal pengajuan perppu” justru berimplikasi pada kaburnya makna “persidangan yang berikut” dalam konstitusi menjadi dua masa sidang DPR. Hal ini dikarenakan batas waktu “persidangan yang berikut” dalam konteks persetujuan DPR dikumulasikan dengan batas waktu “persidangan yang berikut” dalam konteks pengajuan kepada DPR.

Majelis berpandangan bahwa “persidangan yang berikut” seharusnya dimaknai masa sidang setelah perppu ditetapkan dan diajukan oleh Presiden kepada DPR pada masa reses, sehingga pengesahan perppu pada masa sidang keempat DPR jelas-jelas telah melewati konstruksi “persidangan yang berikut”.¹ Majelis berpandangan dalam hal perppu tidak mendapat persetujuan oleh DPR “dalam persidangan yang berikut” dikarenakan misalnya tidak cukup waktu, banyaknya materi muatan perppu, dan alasan-alasan lainnya, maka Perppu tersebut harus tetap dicabut.² Pendirian demikian sejatinya sejalan dengan pertimbangan MK dalam paragraf [3.16.2] Putusan MK Nomor 43/PUU-XVIII/2020 bahwa frasa “persidangan yang berikutnya” (i) perlu dimaknai apabila perppu ditetapkan dan diajukan pada masa reses serta (ii) mendapat persetujuan terdekat setelah ditetapkan dan diajukan kepada DPR. Dalam poin pertama, dalam hal perppu diajukan pada masa sidang DPR, sebagaimana diatur dalam Tatib DPR 2020,

¹ Pendapat Anggota Majelis Eksaminasi Prof. H. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.

² *Ibid.*

maka majelis sejalan dengan MK bahwa “persidangan yang berikut” harus dimaknai pengambilan keputusan oleh DPR pada masa sidang yang sedang berjalan seketika setelah perppu ditetapkan dan diajukan kepada DPR.

Menelusuri kronologinya, terbitnya perppu yaitu pada tanggal 30 Desember 2022 dan diajukan kepada DPR bertepatan pada akhir masa reses sidang II, yaitu pada tanggal 9 Januari 2023. Mengacu hal ini, masa sidang berikutnya menurut Majelis semestinya adalah masa sidang III DPR, yaitu pada rentang tanggal 10 Januari 2023 sampai 13 Maret 2023.³ Akan tetapi, pada kenyataannya persetujuan UU ini baru dilakukan pada masa sidang IV DPR, yaitu pada tanggal 21 Maret 2023, sehingga Majelis berpandangan bahwa pengesahan ini di luar masa persidangan berikutnya.⁴ Konstruksi ini didasarkan pada karakteristik dan konsep mendasar Perppu yang muncul dari kegentingan memaksa, sehingga perppu sejatinya perlu segera disetujui.⁵ Dalam hal ini, Majelis berpandangan bahwa pembatasan waktu yang terbatas merupakan pembatasan terhadap kekuasaan penuh Presiden dalam membentuk perppu.⁶ Dengan pemahaman demikian, menjadi penting Perppu untuk dibatasi waktunya, yaitu (i) diterbitkan pada masa reses dan (ii) harus mendapat persetujuan pada waktu sidang terdekat.⁷ Apabilapun perppu diajukan pada masa sidang maka persetujuan DPR harus disampaikan pada masa sidang tersebut.⁸

3.2. Problematika Tafsir *Good Faith* dari Presiden dan Tidak Adanya Upaya Dewan Perwakilan Rakyat untuk Membuang-Buang Waktu

Dalam *ratio decidendi* putusan *a quo*, terlihat bahwa masalah “persidangan yang berikut” tidak begitu dipersoalkan, sebagaimana MK menafsir adanya iktikad baik Presiden “untuk segera mendapat kepastian hukum terhadap Perppu yang ditetapkan” (Perppu 2/2022), juga ketiadaan upaya DPR untuk “membuang-buang waktu” (*wasting time*) dalam membahas serta memberikan

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ Pendapat Anggota Majelis Eksaminasi Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

persetujuan pada RUU Penetapan Perppu menjadi UU tersebut. Sebagai catatan, Presiden menetapkan Perppu 2/2022 pada 30 Desember 2022. RUU Penetapan Perppu kelak diajukan oleh Presiden bertepatan dengan penghujung Masa Persidangan II DPR, yakni 9 Januari 2023. Seturut ketentuan Pasal 52 ayat (1) UUP3, MK berpendapat bahwa Presiden mempunyai tenggang waktu untuk menyerahkan RUU Penetapan Perppu hingga berakhirnya Masa Persidangan III DPR. Dengan penyerahan RUU Penetapan Perppu tersebut di penghujung Masa Persidangan II DPR, "tindakan segera" dari Presiden demikian dinilai oleh MK sebagai manifestasi iktikad baik.⁹

Sebagaimana fakta bahwa RUU Penetapan Perppu disetujui pada Masa Persidangan IV oleh DPR (21 Maret 2023) tidak dipersoalkan, MK sebenarnya menegaskan konteks kemendesakan waktu persetujuan bagi produk hukum perppu. Menurut MK, DPR tetap dibenarkan untuk menyetujui atau menolak RUU tersebut dalam tenggang waktu dua Masa Persidangan setelah penetapan Perppu 2/2022. Pembenaran demikian bertolak dari anggapan bahwa Perppu 2/2022 mempunyai cakupan substansi pengaturan lebih luas, sehingga MK "memahami" bahwa DPR memerlukan waktu yang lebih untuk membahas dan mengkaji perppu *a quo* hingga berujung pada penilaian untuk menyetujui atau menolaknya. Terlebih, MK melihat bahwa tidak terdapat upaya untuk membuang-buang waktu dari DPR dalam membahas dan menyetujui Perppu 2/2022 menjadi UU 6/2023. Meski RUU Penetapan Perppu menjadi UU disetujui pada Masa Sidang IV DPR, MK memandang hal demikian masih tercakup dalam pengertian konstruksi frasa "persidangan yang berikut" dalam Pasal 22 ayat (2) UUD 1945.

Pembenaran maupun pemakluman MK demikian memperlihatkan bahwa penafsiran MK menjangkau sampai kepada sikap batin di balik tindakan lembaga-lembaga negara. Dasar argumentasi hukum tersebut terlalu mengada-ada, sebagaimana MK tampak beralih dari "*Mahkamah Hukum*" menjadi "*Mahkamah Psikologis*." Pada pelbagai kasus, terlihat bahwa MK konsisten pada kecenderungannya dalam mendasarkan tafsir atas bunyi, konsep, dan konteks aturan hukum. Namun dengan dasar argumentasi hukum menyoal iktikad baik Presiden serta ketiadaan upaya DPR

⁹ Paragraf [3.14.7] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XXI/2023

untuk membuang-buang waktu dalam membahas dan menyetujui Perppu, MK sebenarnya menegaskan kecenderungannya sendiri.¹⁰

Di sisi lain, bila pun MK mencoba konsisten untuk menjangkau perihal sikap batin, faktor konfigurasi politik seharusnya turut bisa dipertimbangkan. Pasalnya, tertaksir 82 persen kursi di DPR merupakan bagian dari koalisi partai politik yang menunjang Pemerintah. Sangat mungkin bahwa konfigurasi politik berpengaruh determinan terkait persetujuan DPR atas pengajuan Perppu 2/2022 menjadi UU. Artinya, kebijakan Pemerintah apa pun cenderung akan dilegitimasi oleh DPR itu sendiri.¹¹

3.3. Problematika Perppu dengan Metode Omnibus

Salah satu isu yang kembali mengemuka dalam putusan *a quo* adalah perihal metode pembentukan undang-undang secara omnibus. Substansi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang tidak dapat terlepas dari maksud penggunaan metode omnibus tersebut, yakni sebagai upaya melakukan penyederhanaan undang-undang, menghilangkan berbagai tumpang tindih undang-undang, ataupun mempercepat proses pembentukan undang-undang. MK menilai hal tersebut tidak mengandung persoalan konstitusionalitas selama metode tersebut dilakukan dalam koridor pedoman yang pasti, baku dan standar serta dituangkan terlebih dahulu dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Saat ini aturan yang menjadi dasar metode omnibus tersebut adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU POU).

Pasal 42A UU *a quo* mengatur bahwa penggunaan metode omnibus dalam penyusunan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan. Pada titik ini, muncul dua pertanyaan. Masing-masing adalah (i) apakah Perppu No. 2 Tahun 2022 dapat dianggap menggunakan metode omnibus? dan (ii) bagaimana sebuah perppu mesti dibentuk bila menggunakan metode omnibus? Pertanyaan tersebut menjadi relevan paling tidak karena tiga alasan. *Pertama*,

¹⁰ Pendapat Ketua Majelis Eksaminasi Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.

¹¹ *Ibid.*

UU CK merupakan undang-undang penetapan perppu setelah mendapat persetujuan dari DPR. Sehingga, secara penormaan, perppu tersebut mengakomodasi metode omnibus yang berkaitan juga dengan sejarah pembentukannya. *Kedua*, UU CK merupakan undang-undang penetapan perppu pertama yang diajukan uji formil ke MK. Sehingga, obyek putusan MK No. 54/PUU-XXI/2023 tetaplah undang-undang namun substansinya adalah perppu yang menggunakan metode omnibus. *Ketiga*, preseden semacam ini perlu diantisipasi dalam rangka pemenuhan mandat Putusan MK 91/Puu-XII/2020 dan UU PUU terkait *meaningful participation* dan panduan metode omnibus.

Berkaitan dengan pertanyaan tersebut, hakim konstitusi di dalam putusan MK No. 54/PUU-XXI/2023 pada intinya tidak membahas mengenai hal tersebut. Hal ini justru membuka ruang gap yang baru dalam pelaksanaan kewenangan Presiden membentuk perppu. Dalam menjawab pertanyaan tersebut, eksaminasi ini akan memberikan paling tidak empat catatan. *Pertama*, ruang lingkup Pasal 42A UU PUU mencakup perppu sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 UU PUU (*lama*). Dalam konteks Perppu No. 2 Tahun 2022, jelas dipahami bahwa substansi pengaturannya menggunakan metode omnibus. *Kedua*, konsekuensi atas ruang lingkup tersebut, perppu omnibus harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan yang menurut penjelasan Pasal 42A termasuk Prolegnas, Prolegda, dan lainnya. Persoalannya, apakah hal tersebut dimungkinkan? Jawabannya tentu tidak. Sebab, perppu memiliki keistimewaan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 UUD NRI 1945 bahwa Presiden dapat membuat perppu hanya apabila terdapat hal ihwal yang memaksa. Metode omnibus dalam perppu menurut hemat penulis tidak kehilangan kekuatan mengikatnya, tetapi justru dapat dipahami melalui tiga lensa, yakni penafsiran sistematis terhadap (i) review metode omnibus; (ii) akibat hukum; dan (iii) asas hukum.

Terkait **lensa yang pertama**, maksud “dokumen perencanaan” harus ditafsirkan sebagai seluruh proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Mulai dari perencanaan, pembahasan, persetujuan, pengesahan, dan pengundangan. Masih pada titik yang sama, “dokumen perencanaan” dimaksudkan agar dilakukan review atas metode omnibus yang digunakan. Review tersebut salah parameter sederhana menurut MK adalah pengaturannya

harus berada dalam satu klaster/sektor. Bila tidak, review metode omnibus tersebut dapat berkonsekuensi pada penolakan atau perbaikan rancangan undang-undang. Berdasarkan hal tersebut, proses pembentukan perppu yang paling dimungkinkan untuk melakukan review metode omnibus adalah pada saat pembahasan di DPR. Itulah yang dapat digunakan oleh DPR dalam menyetujui atau tidak sebuah perppu yang menggunakan metode omnibus. Terkait **lensa yang kedua**, penjelasannya lebih sederhana. Dengan memperhatikan karakteristik perppu yang erat kaitannya dengan subyektifitas Presiden akan kegentingan memaksa dan metode omnibus yang harus disusun berdasarkan dokumen perencanaan, maka jawaban yang tegas tatkala DPR harus menyetujui atau tidak sebuah perppu omnibus adalah dengan menolak perppu tersebut menjadi UU. Hal ini adalah penalaran berfikir yang wajar dengan menggunakan logika Pasal 42A UU PUU, bahwa perppu omnibus tidak disusun menggunakan dokumen perencanaan. Sebagai jalan tengah, **lensa ketiga** menegaskan bahwa di dalam ketidakpastian aturan hukum akan dijatuhkan putusan yang paling menguntungkan sesau asas *exemptio firmat regulam*. Sehingga, penentuan perppu omnibus menjadi uu bersifat kasuistis.

Ketiga, logika penafsiran sistematis di atas sama sekali tidak diterapkan dalam persetujuan Perppu No. 2 Tahun 2020 menjadi Undang-Undang No. 6 Tahun 2023. Proses tersebut menjadi problematis karena bila tidak dibatasi menggunakan tiga lensa di atas, bisa jadi kekuasaan pemerintah dapat sangat kuat (*executive-heavy*) dan pada titik yang ekstrem akan melahirkan otoritarianisme. *Keempat*, MK kehilangan momentumnya dalam mengisi gap hukum tersebut. Seharusnya, putusan MK dapat menjadi politik hukum yang mencerahkan bagi pengembangan hukum di Indonesia, khususnya dalam hukum peraturan perundang-undangan.

3.4. Problematika Perppu Melanggar Putusan MK No. 91/PUU-XII/2020 dan *Meaningful Participation*

Dalam pembahasan ini, Majelis pada pokoknya menjelaskan bahwa perppu melanggar amar Putusan MK 91/PUU-XII/2020 karena (i) perbaikan UU 11/2020 perlu diperbaiki dengan mekanisme pembentukan undang-undang biasa karena tidak adanya kegentingan memaksa yang menjadi pembenar perbaikan UU 11/2020 dengan mekanisme pembentukan perppu serta (ii)

peralihan pembentukan undang-undang menjadi perppu berimplikasi pada tidak memungkinkan meaningful participation. Dalam poin kedua, Majelis berpandangan bahwa MK memiliki kesempatan untuk menindaklanjuti elaborasi konsep partisipasi publik dengan menggunakan beberapa pendekatan teoretis.

Terhadap dalil pemohon terkait pelanggaran terhadap Putusan MK 91/PUU-XII/2020, MK pada prinsipnya berpendirian bahwa hal ini tidak beralasan karena pembentuk undang-undang telah menerbitkan UU 13/2022 yang mengatur mengenai metode omnibus dan perppu 2/2022 yang mengatur perbaikan atas kesalahan penulisan dan kutipan dalam merujuk pasal yang sifatnya tidak substantial. Dalam hal perubahan tersebut diubah dengan Perppu, menurut MK dalam paragraf [3.15.4] bahwa hal ini dibenarkan karena “norma konstitusi memang memberikan pilihan kebijakan hukum (diskresi) kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (*presidential leadership legal policy*) apakah akan menggunakan perppu atau tidak dalam merevisi UU 11/2020.”

Majelis secara umum berpandangan bahwa perbedaan pendirian MK dalam Putusan MK 54/PUU-XXI/2023 yang menyatakan konstitusional dan Putusan MK 91/PUU-XII/2020 yang menyatakan inkonstitusional bersyarat sejatinya menunjukkan inkonsistensi MK yang bertentangan dengan keadilan dan kepastian hukum.¹² Majelis berpandangan bahwa pergeseran pandangan dalam putusan MK hanya apabila terdapat alasan sosio-yuridis dan konstitusional yang kuat.¹³ Dalam hal ini, MK seharusnya harus tetap berpegang pada amanat MK pada Putusan MK 91/PUU-XII/2020 bahwa perbaikan harus diperbaiki dengan mekanisme pembentukan undang-undang (biasa) dalam tenggat waktu 2 tahun.¹⁴

Pendirian majelis didasarkan pada penilaian bahwa tidak terpenuhinya kegentingan yang memaksa sebagai syarat pembentukan perppu.¹⁵ Tidak dipenuhinya ihwal kegentingan memaksa mengacu bahwa (i) secara durasi masih terdapat durasi 11 bulan dari jangka waktu dua tahun; (ii) tidak banyaknya pasal

¹² *Ibid.*

¹³ Pendapat Anggota Majelis Eksaminasi Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.Si., D.F.M.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Pendapat Ketua Majelis Eksaminasi Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.

yang diubah oleh pemerintah.¹⁶ Analisis lebih lanjut mengenai ihwal kegentingan yang memaksa akan disampaikan lebih lanjut dalam sub pembahasan selanjutnya. Di sisi lain, terhadap pertimbangan MK terkait UU 13/2022 dan Perppu 2/2022 sebagai tindaklanjut Putusan MK dengan mengakomodasi metode omnibus dan memperbaiki kesalahan penulisan, Majelis berpandangan bahwa hal ini telah dianggap selesai dan bukan menjadi fokus tindaklanjut perbaikan UU 11/2022 dalam pembahasan ini.

Terhadap dalil pemohon terkait *meaningful participation* dalam Putusan MK 91/PUU-XII/2020, MK berpendapat terdapat pembedaan proses pembentukan undang-undang biasa dan undang-undang penetapan perppu. Mahkamah berpendapat bahwa “proses persetujuan RUU penetapan perppu menjadi undang-undang di DPR tidak relevan untuk melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) secara luas karena adanya situasi kegentingan yang memaksa sehingga persetujuan DPR dalam kerangka menjalankan fungsi pengawasan yang sejatinya merupakan representasi dari kehendak rakyat”.

Majelis berpandangan bahwa partisipasi publik dalam konteks undang-undang penetapan perppu memang tidak dimungkinkan dalam konsep *meaningful participation* yang harus diperhatikan pada setiap tahapan pembentukan undang-undang.¹⁷ Hal tersebut mengacu tidak adanya perencanaan dalam pembentukan perppu dan tidak adanya ruang partisipasi publik dalam penilaian kegentingan memaksa dalam pembahasan perppu yang merupakan subjektivitas Presiden.¹⁸ Meskipun begitu, Majelis berpandangan bahwa hal ini tidak lantas meniadakan partisipasi publik yang masih dimungkinkan dalam mekanisme persetujuan atau penolakan perppu oleh DPR.¹⁹

Hal yang menjadi catatan penting bagi Majelis sejatinya bukan lah mempersoalkan ada tidaknya partisipasi publik dalam pembentukan perppu, tetapi menyoroti perubahan mekanisme pembentukan undang-undang yang memungkinkan partisipasi publik menjadi pembentukan perppu yang memang pada

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Pendapat Anggota Majelis Eksaminasi Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Pendapat Ketua Majelis Eksaminasi Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.

hakikatnya tidak memungkinkan partisipasi publik.²⁰ Pelanggaran ini lah yang seharusnya dijelaskan dan dipertimbangkan oleh MK, tidak cukup hanya menyoroti bahwa perppu tidak memungkinkan partisipasi publik.²¹ Hal yang seharusnya dijawab oleh MK adalah “mengapa jalur pembentukan undang-undang yang memungkinkan *meaningful participation* dapat diubah jalur luar biasa yang tidak memungkinkan partisipasi publik, apa justifikasinya?”²² Menurut Majelis, hal ini merupakan bentuk nyata kebijakan pemerintah sebagai upaya untuk tidak mematuhi Putusan MK 91/PUU-XII/2020, sehingga menurut Majelis nyata-nyata telah merendahkan harkat martabat atau marwah Mahkamah.²³

Konstruksi *meaningful participation* menurut Majelis seharusnya dapat dimaknai, dikonsepsi, dan diaktualisasi secara lebih mendalam oleh MK dalam putusan *a quo*. Pentingnya penjelasan lebih lanjut oleh MK terkait konsep tersebut didasarkan pada catatan terhadap pengaturan *meaningful participation* yang dituangkan dalam UU 13/2022 terkait konstruksinya yang tidak imperatif terhadap pembentuk undang-undang untuk memenuhinya.²⁴ Selain itu, terdapat catatan secara umum oleh Majelis terhadap *meaningful participation* yang dirumuskan oleh MK dan pembentuk undang-undang, khususnya apabila menggunakan pendekatan teoretis oleh Sherry Arnstein terkait dengan *ladder of citizen participation*, Willcox terkait *selected participation*, dan Corrales terkait *authoritative legalism*.²⁵ Dengan demikian, MK tidak saka perlu menjawab peralihan jalur dari undang-undang menjadi perppu yang beradampak pada partisipasi publik, tetapi juga perlu merekonstruksi *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Pendapat Anggota Majelis Eksaminasi Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.Si., D.F.M.

²⁴ Pendapat Ketua Majelis Eksaminasi Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.

²⁵ Pendapat Anggota Majelis Eksaminasi Dr. Herlambang P. Wiratraman, S.H., M.A.

3.5. Problematika “Ihwal Kegentingan Yang Memaksa” dan Karakter Pembentukan Undang-Undang yang *Executive Heavy* Serta Otoriter

Para Pemohon mempermasalahkan “ihwal kegentingan yang memaksa” sebagai syarat mutlak penerbitan Perppu 2/2022. Pemohon mengargumentasikan bahwa terdapat tiga persoalan beruntun, yakni: (1) Tidak adanya kebutuhan yang mendesak untuk diselesaikan secara cepat; (2) Tidak terdapat kekosongan hukum (*rechtsvacuum*) yang harus dijawab dengan perppu 2/2022; dan (3) Presiden memiliki waktu yang cukup untuk memperbaiki UU Cipta Kerja.

Menyangkut persoalan pertama, Presiden menempuh langkah penerbitan perppu 2/2022 dengan berdasar pada masalah prediksi-prediksi ekonomi global. Betapa pun pada faktanya, pernyataan dari kementerian dan/atau lembaga di dalam kabinet serta laporan ekonomi dari *International Monetary Fund* dan *Bloomberg* bertolak belakang dengan prediksi masalah ekonomi yang akan dihadapi Indonesia tersebut.²⁶ Keadaan ekonomi Indonesia diproyeksikan akan relatif baik, alih-alih mengarah pada krisis. Dalam konteks ini, dalih permasalahan ekonomi memang seharusnya tidak dapat menjadi ihwal kegentingan yang memaksa, sebagai halnya kajian ekonomi “begitu lentur”.²⁷ Terhadap persoalan kedua, dalih mengenai kekosongan hukum sejatinya juga tidaklah tepat sebagaimana UU Cipta Kerja masih berlaku selama 2 tahun setelah diputuskan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat. Persoalan ketiga terakhir, dalih keterbatasan waktu juga bermasalah karena pada dasarnya, tidak terdapat banyak perubahan norma di antara UU Cipta Kerja dan Perppu 2/2022 itu sendiri. Sedikitnya substansi pasal yang diubah tetap memungkinkan dilaksanakannya perbaikan UU Cipta Kerja.²⁸

Selanjutnya dalam *Ratio Decidendi*, MK menggarisbawahi bahwa hanyalah DPR yang berwenang menilai subjektivitas Presiden menyangkut “ihwal kegentingan yang memaksa”. MK menyatakan: “Ruang penilaian terhadap parameter kegentingan

²⁶ Pendapat Anggota Majelis Eksaminasi Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.

²⁷ Pendapat Anggota Majelis Eksaminasi Herlambang Perdana Wiratraman, S.H., M.A., Ph.D.

²⁸ Pendapat Ketua Majelis Eksaminasi Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M.

yang memaksa *hanya ada* di DPR dan *telah selesai ketika* DPR memberikan persetujuannya.”²⁹ Pertimbangan MK demikian tampak mengandalkan pendekatan berbasis peran struktural dan fungsional penyelenggara kekuasaan (*structural-functional based constitutionalism*).³⁰ Implikasinya, MK menutup perdebatan terkait “ihwal kegentingan yang memaksa” dengan menyatakan jikalau penilaian atas objektif tidaknya pandangan subjektif Presiden yang mendasari penerbitan produk hukum perppu adalah ranah kewenangan DPR semata.

Di samping itu, MK membantah klaim Pemohon berkaitan dengan praktik pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkarakter *executive heavy* dan otoriter. MK berpendapat, klaim tersebut merupakan “asumsi para Pemohon belaka.”³¹ Bantahan MK tersebut adalah hasil dari pembenaran dan pemakluman MK atas proses legislasi yang terjadi. Nahasnya, MK tidak mempertimbangkan faktor konfigurasi politik, dengan mana kursi di DPR mayoritasnya diisi oleh anggota partai politik yang tergabung dalam koalisi *governing* Pemerintahan.³² Terlebih, MK tidak mengelaborasi bagaimana proses legislasi UU 6/2023 mengarah pada praktik *autocratic legalism*. Praktik demikian menunjukkan gelagat penguasa untuk mengubah peraturan hukum demi membenarkan kekuasaan otokratiknya, sekaligus dengan menutup jalur partisipasi.³³ Sebagaimana penerbitan perppu mengabaikan penuh partisipasi, proses legislasi tersebut menjadi cara yang otoriter dalam praktik pembuatan peraturan perundang-undangan.³⁴

²⁹ Putusan Nomor 54/PUU-XXI/2023, para. 3.15.1.

³⁰ Pendapat Anggota Majelis Eksaminasi Herlambang Perdana Wiratraman, S.H., M.A., Ph.D.

³¹ Putusan Nomor 54/PUU-XXI/2023, para. 3.16–3.16.3.

³² Pendapat Anggota Majelis Eksaminasi Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D.

³³ Pendapat Ketua Majelis Eksaminasi Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M

³⁴ Pendapat Anggota Majelis Eksaminasi Herlambang Perdana Wiratraman, S.H., M.A., Ph.D.

3.6. Problematika Perubahan Pendirian MK sebagai akibat Perubahan Komposisi Hakim

Transisi komposisi hakim konstitusi memberikan dampak yang amat besar dalam menentukan jenis amar dalam sebuah putusan. Praktik terbaik untuk menjelaskan hal ini adalah perbandingan dalam Putusan MK No. 91/PUU-XII/2020 dan Putusan MK No. 54 No. 54/PUU-XXI/2023. Putusan MK No. 91/PUU-XII/2020 secara sederhana merupakan putusan atas uji formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang melahirkan dua fondasi penting dalam pembentukan undang-undang, yakni kewajiban pemenuhan partisipasi bermakna (*meaningful participation*) dan dasar hukum metode omnibus. Dalam rangka memperjelas konteks perbandingan ini, maka berikut daftar hakim yang setuju maupun menolak dalam kedua putusan *a quo*.

Tabel 4. Perbandingan Amar dan Hakim Konstitusi dalam Putusan MK No. 91/PUU-XII/2020 dan Putusan MK No. 54 No. 54/PUU-XXI/2023

No.	Hakim Konstitusi	Putusan MK	
		91/PUU-XII/2020	54 No. 54/PUU-XXI/2023
1.	Aswanto	mengabulkan	<i>sudah tidak menjabat</i>
2.	Wahiduddin Adams	mengabulkan	menolak (DO)
3.	Suhartoyo	mengabulkan	menolak (DO)
4.	Saldi Isra	mengabulkan	menolak (DO)
5.	Enny Nurbaningsih	mengabulkan	menolak (DO)
6.	Arief Hidayat	menolak (DO)	mengabulkan
7.	Manahan M.P. Sitompul	menolak (DO)	mengabulkan
8.	Daniel Yusmic P. Foekh	menolak (DO)	mengabulkan
9.	Anwar Usman	menolak (DO)	mengabulkan
10.	M. Guntur Hamzah	<i>belum menjabat</i>	mengabulkan

Sumber: Diolah Tim Perumus, 2023

Berdasarkan tabel di atas, paling tidak terdapat dua kesimpulan. *Pertama*, hakim konstitusi terhadap persoalan UU CK

terbelah ke dalam dua kelompok. **Kelompok I** terdiri dari hakim konstitusi Aswanto, Wahiduddin Adams, Suhartoyo, Saldi Isra, dan Enny Nurbaningsih yang cenderung bersifat protektif dengan memberikan syarat-syarat prosedural terhadap UU CK. **Kelompok II** terdiri dari hakim konstitusi Arief Hidayat, Manahan M.P. Sitompul, Daniel Yusmic P. Foekh, Anwar Usman, dan M. Guntur Hamzah yang cenderung toleran terhadap proses pembentukan UU CK. *Kedua*, hakim konstitusi dalam kedua putusan *a quo* meskipun berbeda amar sesungguhnya tetap pada pendirian yang sama. Konsistensi tersebut nampak pada pendirian Kelompok I yang menolak UU CK dan Kelompok II yang mendukung UU CK.

Pola-pola tersebut sesungguhnya tidak dapat terlepas dari polemik penggantian hakim konstitusi Aswanto menjadi pengangkatan M. Guntur Hamzah. Mantan hakim konstitusi Aswanto merupakan usulan dari DPR sehingga dapat ditarik sesuai dengan keputusan institusi. Proses pergantian yang dilakukan oleh banyak pihak dinilai tidak sesuai dengan aturan yang berlaku, dimana hakim konstitusi perlu melalui proses *fit and proper test* sesuai dengan UU MK. Selain itu, polemik pergantian hakim konstitusi tersebut dinilai syarat akan intervensi politik sebab hakim konstitusi Aswanti kerap memutus perkara yang tidak sejalan dengan DPR sebagai pembentuk UU. Adanya pergantian tersebut kemudian mengubah konstelasi kelompok hakim konstitusi dalam menilai UU CK, yang sebelum pergantian mayoritas menolak UU CK yang kemudian pasca pergantian menjadi mayoritas mendukung UU CK.

Analisis tersebut sesungguhnya menimbulkan dua implikasi serius. *Pertama*, proses pergantian hakim konstitusi tersebut merupakan preseden buruk ke depannya. Sebab, baik dari segi prosedur maupun alasan pergantian hakim konstitusi tidak mendapatkan landasan hukum serta legitimasinya. Oleh sebab itu, kekhawatiran yang muncul justru apabila hakim konstitusi berada pada aspirasi yang bersebarangan dengan DPR maupun pemerintah, maka komposisinya akan dengan mudah digantikan. *Kedua*, akibat sistemiknya adalah intervensi kekuasaan lainnya ke dalam kekuasaan yudikatif menjadi semakin nyata. Hal ini tentu akan mengganggu imparialitas dan independensi hakim konstitusi. Tidak ada artinya negara Indonesia mengkalaim sebagai negara hukum (*rule of law*) bila hakim tidak mampu memutus perkara berdasarkan keadilan yang setinggi-tingginya.

Bagian IV PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan analisis Majelis terhadap 54/PUU-XXI/2023, secara umum tidak terdapat catatan terhadap pertimbangan MK mengenai kewenangan MK serta *legal standing* pemohon. Dalam hal ini, Majelis sejalan dengan MK bahwa objek permohonan dalam perkara *a quo* sejalan dengan jangkauan kewenangan MK. Selanjutnya, Majelis juga berpandangan bahwa telah terdapat hubungan pertautan yang langsung antara pemohon dengan pembentukan UU 6/2023.

Catatan majelis berfokus pada pertimbangan MK pada pokok perkara dalam menilai dalil argumentasi Pemohon, sehingga ditemukan setidaknya 6 catatan terhadap pertimbangan MK. **Pertama**, terdapat problematika tafsir MK terhadap frasa “persidangan yang berikut” dalam Pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945, khususnya adanya konstruksi MK bahwa frasa tersebut meliputi “masa sidang pertama setelah berakhirnya tenggang waktu maksimal pengajuan perppu oleh Presiden kepada DPR”. **Kedua**, terdapat problematika pertimbangan MK terhadap adanya *good faith* dari presiden dan tidak adanya upaya DPR untuk *wasting time*. Pertimbangan tersebut menyimpangi kecenderungan MK dalam pelbagai kasus yang mendasarkan tafsir atas bunyi, konsep, dan konteks aturan hukum, bukan justru menilai sikap batin atau iktikad baik pembentuk undang-undang. **Ketiga**, perppu omnibus sudah selayaknya dinilai berdasarkan tiga lensa penafsiran sistematis, khususnya bagi MK dalam menetapkan politik hukum penyempurnaan metode omnibus. **Keempat**, terdapat problematika bahwa pembentukan perppu melanggar Putusan MK 91/PUU-XII/2020 dikarenakan (i) perbaikan UU 11/2020 perlu diperbaiki dengan mekanisme pembentukan undang-undang biasa karena tidak adanya kegentingan memaksa serta (ii) peralihan pembentukan undang-undang menjadi perppu berimplikasi pada tidak memungkinkan *meaningful participation*. **Kelima**, terdapat problematika pertimbangan MK dalam mempertimbangkan problematika “ihwal kegentingan yang memaksa” dan karakter pembentukan undang-undang yang *executive heavy* serta otoriter. Hal ini mengacu (i) pendekatan MK yang mengandalkan pendekatan berbasis peran struktural dan fungsional

penyelenggara kekuasaan (*structural-functional based constitutionalism*) serta (ii) nihilnya analisis MK terkait adanya dugaan praktik *autocratic legalism*. **Keenam**, intervensi politik pada kemandirian hakim konstitusi perlu diwaspadai sebagai pembelajaran atas perkara pada UU CK. Perlu pengawasan dari seluruh masyarakat termasuk para pengemban hukum untuk menyadari pentingnya imparisialitas dan independensi lembaga yudisial.

4.2. Rekomendasi

Majelis merekomendasikan beberapa hal yang perlu menjadi perhatian MK dalam mempertimbangkan perkara-perkara kedepannya sebagai berikut:

- a. MK perlu meninjau pertimbangan terhadap makna frasa “persidangan yang berikut” sebagai batas waktu persetujuan DPR terhadap perppu yang telah ditetapkan dan diajukan oleh Presiden.
- b. MK perlu beralih dari “Mahkamah Psikologis” yang menilai ada atau tidaknya *good faith* dan *wasting time* oleh Presiden dan DPR menjadi Mahkamah Konstitusi yang menilai berdasarkan tafsir atas bunyi, konsep, dan konteks aturan hukum.
- c. MK perlu memberikan arah politik hukum mengenai perppu omnibus dengan paling tidak berdasar pada tiga jenis lensa penafsiran sistematis.
- d. MK perlu menjaga konsistensi pendirian MK dalam amar putusan sebelumnya sepanjang tidak terdapat alasan konstitusional dan sosio-yuridis yang kuat serta MK perlu tegas dalam hal pembentuk undang-undang secara jelas menyimpangi perintah perbaikan pembentukan undang-undang dengan menempuh jalur pembentukan Perppu yang meniadakan partisipasi publik. Lebih lanjut, MK seharusnya dapat memperjelas dan mempertegas ruang partisipasi publik yang sebelumnya telah dikonsepsikan dalam konsep *meaningful participation*.
- e. MK perlu menelusuri dugaan *authocatic legalism* dalam menilai praktik legislasi serta perlu meninjau tafsir yang sempit terhadap “ihwal kepentingan yang memaksa” yang hanya menggunakan pendekatan *structural-functional based constitutionalism*.

- f. MK perlu mendapat penegasan pengaturan mengenai pergantian hakim konstitusi yang dilakukan secara sepihak oleh DPR, maupun pihak pengusul lainnya. Pengawasan internal dan eksternal menjadi kunci kemandirian hakim terbebas dari intervensi politik.

[This page is intentionally left blank]

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2
Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang
Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan
Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang
Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah
Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan MK Nomor 54/PUU-XXI/2023
Putusan MK Nomor 40/PUU-XXI/2023
Putusan MK Nomor 41/PUU-XXI/2023
Putusan MK Nomor 50/PUU-XXI/2023
Putusan MK Nomor 46/PUU-XXI/2023

Pendapat Majelis Eksaminasi

1. Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M. (Ketua Departemen Hukum Tata Negara FH UGM);
2. Prof. H. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D. (Pakar Hukum Tata Negara dan Senior Partner INTEGRITY Law Firm);
3. Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.Si., DFM. (Mantan Hakim Konstitusi dan Guru Besar Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin);
4. Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H. (Pengajar Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia); dan
6. Dr. Herlambang P. Wiratraman, S.H., M.A. (Pengajar Hukum Tata Negara dan Ketua Pusat Studi Hukum dan Keadilan Sosial FH UGM)

[This page is intentionally left blank]

Profil Majelis Eksaminasi dan Tim Perumus

Majelis Eksaminasi



Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M. merupakan dosen di Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Ia menyelesaikan studi S-1 Ilmu Hukum di almamaternya Fakultas Hukum UGM dan menyelesaikan S-2 dengan beasiswa *Fullbright* di *Northwestern University*. Ia telah

menulis beberapa di antaranya adalah **Lembaga Negara Independen (Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataan Kembali Pasca Amandemen); Menegakkan Konstitusi Melawan Korupsi; Menjerat Korupsi Partai Politik;** dan lainnya. Atas dedikasinya, ia dianugerahi Anugerah Konstitusi Muhammad Yamin kategori Pemikir Muda Hukum Tata Negara Tahun 2016.



Prof. H. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph.D. merupakan aktivis dan akademisi Indonesia yang pernah menjadi Wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sebelumnya ia adalah Staf Khusus Presiden bidang Hukum, dan bidang Hukum, HAM, dan Pemberantasan KKN. Denny

juga pernah menjadi Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Gadjah Mada (2010-2018), serta Profesor tamu di Melbourne University Law School, Australia (2016-2019). Dia juga merupakan salah satu pendiri Indonesian Court Monitoring dan Pusat Kajian Anti Korupsi Fakultas Hukum UGM.



Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.Si., D.F.M. adalah seorang akademisi dan hakim Indonesia. Ia menjabat sebagai Hakim Konstitusi Republik Indonesia mulai 21 Maret 2014, dan sebagai Wakil Ketua sejak 2 April 2018 Guru besar Ilmu Pidana Universitas Hasanuddin. Sebelumnya, beliau pernah

menjadi Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Periode Pertama (2 April 2018 – 25 Maret 2019) dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Periode Kedua (25 Maret 2019 s/d 25 September 2021).



Dr. Fitriani Ahlan Sjarif, S.H., M.H. merupakan staf pengajar di Bidang Studi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia sejak tahun 1999. Beliau memperoleh gelar Sarjana Hukum, Magister Hukum dan Doktor Ilmu Hukum di Universitas Indonesia dengan judul disertasi: Pembentukan

Peraturan Delegasi dari Undang-Undang pada Kurun Waktu 1999 – 2012. Selain pendidikan formal, Fitri juga mengikuti berbagai pendidikan non-formal di luar negeri, seperti: Legislative Drafting Skill Course pada College of Law, Australia National University, (Juni-Agustus 2006) atas kerjasama antara AMSAT and IASTP, dan AUSAID, Visiting Scholar pada program Legislative Drafting Course di School of Law, Boston University (Boston, Massachusetts, (Februari-Mei 2001) atas kerjasama dengan ELIPS-II Project, USAID.



Dr. Herlambang Perdana Wiratraman, S.H., M.A. merupakan Dosen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum UGM. Beliau juga merupakan ketua Pusat Studi *Law and Social Justice* Fakultas Hukum UGM. Beliau memperoleh gelar Doctoral di Faculty of Law, Leiden University, The Netherlands, 2009-2014. Artikel opini maupun artikel jurnal

tersebar di berbagai media baik nasional maupun internasional dalam merespon perkembangan isu demokrasi, hak asasi manusia, dan mahkamah konstitusi di Indonesia.

Tim Perumus



Umar Mubdi, S.H., M.A. merupakan dosen di Departemen Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada dan peneliti pada Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi, dan HAM. Ia terlibat dalam sejumlah diskursus termasuk pada hukum perdata, acara perdata, hukum konstitutusi, dan kaitannya dengan lembaga peradilan.



Abdul Munif Ashri, S.H. merupakan mahasiswa yang sedang menempuh pendidikan Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Ia aktif sebagai Peneliti di NGO dan Volunteer di Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi, dan Hak Asasi Manusia (PANDEKHA) FH UGM.



Garuda Era Ruhpinesthi merupakan mahasiswa yang sedang menempuh pendidikan Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Ia aktif sebagai Volunteer di Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi, dan Hak Asasi Manusia (PANDEKHA) FH UGM dan Komunitas Mahasiswa Studi Hukum Tata Negara, yakni Constitutional Law Society FH UGM.