

Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang Tentang Cipta Kerja Dan Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara

Nor Fadillah

Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Kaliurang Km. 14,5 Sleman Yogyakarta Indonesia
21912036@students.uii.ac.id

Abstract

The purpose of this study is to analyse the decision of the Constitutional Court in the judicial review of the Job Creation Law (CK Law) and the State Capital Law (IKN Law) and to measure the principle of transparency by the Constitutional Court (MK) in the judicial review of the two laws. This is based on Law Number 12 of 2011 on the Establishment of Legislation. The research method used is normative which positions the law as a system of norms to analyze the law that has been decided by the judge through the court process. The results of the study conclude that firstly, because the CK Law is proven not to apply the principle of openness, due to the lack of public participation and information that is difficult to access by the public. The Constitutional Court decided to partially grant case number 91/PUU-XVIII-2020 by being declared formally disabled and the Job Creation Law conditionally unconstitutional. While in the IKN Law, the Constitutional Court decided to reject the entire application with case number 25/PUU-XX/2022 and stated that the principle of openness was in accordance with the constitution and the IKN Law remained in effect. Second, the Constitutional Court does not yet have a definite measure or parameter regarding the principle of openness in the examination of the Law, because there are two laws which are almost the same in their formation procedure, namely the CK Law and the IKN Law but were decided with different decisions.

Key Words: Openness principle; job creation law; IKN law

Abstrak

Tujuan penelitian ini yakni untuk mengetahui putusan Mahkamah Konstitusi dalam *judicial review* Undang-Undang Cipta Kerja (UU CK) dan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN) serta menganalisis ukuran asas keterbukaan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam *judicial review* kedua undang-undang tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Metode penelitian yang digunakan adalah normatif yang memposisikan hukum sebagai sistem norma untuk menganalisis hukum yang telah diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan. Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*, disebabkan UU CK terbukti tidak menerapkan asas keterbukaan, karena kurangnya partisipasi masyarakat dan informasi yang sulit diakses masyarakat. MK memutuskan mengabulkan sebagian dalam nomor perkara 91/PUU-XVIII-2020 dengan dinyatakan cacat secara formil dan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Sedangkan UU IKN, MK memutuskan menolak seluruhnya permohonan dengan nomor perkara 25/PUU-XX/2022 dan menyatakan bahwa asas keterbukaan sudah sesuai dengan konstitusi dan UU IKN tetap berlaku. *Kedua*, MK belum memiliki ukuran atau parameter yang pasti tentang asas keterbukaan dalam pengujian Undang-Undang, karena terdapat dua Undang-Undang yang secara prosedur pembentukan hampir sama yakni UU CK dan UU IKN tetapi diputus dengan putusan yang berbeda..

Kata-kata Kunci: Asas keterbukaan, UU cipta kerja, UU IKN

Pendahuluan

Negara Indonesia adalah negara hukum.¹ Konsekuensi logis dari makna yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah setiap tindakan dalam suatu negara harus berlandaskan pada hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tentunya diperlukan tatanan yang tertib salah satunya di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini menunjukkan bahwa dari mulai tahap perencanaan sampai pengundangan haruslah tertib yang tentunya dalam membentuk peraturan perundang-undangan diperlukan persyaratan tentang system, asas, tata cara penyusunan dan pemberlakuannya dalam suatu negara. Peraturan Perundang-Undangan merupakan keputusan yang berbentuk tertulis negara yang berisi petunjuk tingkah laku yang dalam hal ini bersifat mengikat secara umum.² Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan asas hukum yang menjadi rujukan ataupun pedoman untuk penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan juga susunan yang harus sesuai dengan penggunaan metode pembentukan yang tepat dan proses yang pembentukan yang sudah ditentukan.³

Tujuan untuk merealisasikan konsepsi negara hukum yang demokratis dalam suatu negara tentunya harus mengutamakan kesejahteraan rakyat sehingga pemerintah harus senantiasa mendengarkan aspirasi rakyat.⁴ Namun konsepsi yang diinginkan setiap warga negara dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan kadangkala tidak sejalan, seperti halnya dalam proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara. Pasca diundangkannya, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara tentang pemindahan Ibu Kota Negara menimbulkan polemik di masyarakat. Permasalahan ini banyak sekali diperbincangkan terutama dalam proses pembentukannya. Karena UU IKN tidak sesuai dengan asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka Undang-Undang tersebut diajukan ke Mahkamah Konstitusi dengan Nomor Perkara 25/PUU-XX/2022.

¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

² Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 25.

³ Angga Prastyo, dkk, "Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang", *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. 11 No. 2, Agustus 2020, hlm. 127.

⁴ Dirman Nurjaman, "Penerapan Asas Keterbukaan dalam Proses Pembuatan Undang-Undang Omnibus Law", *Jurnal Khazanah Multidisiplin* Vol. 2 No. 2 Tahun 2021, hlm. 58.

Sebagaimana yang telah dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa proses pembentukan harus memenuhi beberapa asas. Salah satu alasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara diajukan ke Mahkamah Konstitusi adalah karena tidak terpenuhinya asas keterbukaan. Asas keterbukaan merupakan asas yang terbuka terhadap hak masyarakat, dalam hal ini yaitu hak untuk memperoleh informasi yang akurat, jujur, dan tidak bersifat diskriminatif yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara dengan tetap harus memperhatikan perlindungan yaitu atas hak asasi diri pribadi, golongan dan rahasia negara.⁵ Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang IKN yang disahkan pada 18 Januari 2022 memiliki problem dalam proses pembentukannya. UU IKN disahkan dalam waktu yang singkat yaitu 43 hari sejak dibahas. UU IKN berisi 11 bab dan 44 pasal terkait urusan pemindahan Ibu Kota ke Kalimantan Timur dan akhirnya digugat oleh beberapa pakar dan akademisi salah satunya dari Poros Nasional Kedaulatan Negara termasuk di dalamnya mantan Penasihat KPK Abdullah Hemahua, dan beberapa rekannya. Dalam materi gugatannya, menyatakan bahwa kurangnya asas keterbukaan kepada public dalam proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pemohon menyampaikan dari 28 tahapan agenda pembahasan RUU IKN di DPR hanya ada 7 dokumen dan informasi yang bisa diakses oleh publik. Dalam gugatan tersebut juga disebutkan bahwa representasi masyarakat yang terlibat dalam pembahasan RUU IKN sangat parsial dan tidak holistik. Padahal IKN merupakan perwujudan bersama ibu kota negara RI yang seharusnya dapat lebih memperluas partisipasi dan pihak-pihak dari berbagai daerah, golongan dan unsur kepentingan masyarakat dalam pembahasannya.⁶

Seharusnya dalam Undang-Undang Ibu Kota Negara Nomor 3 Tahun 2022 dapat memenuhi asas keterbukaan agar dapat diterima. Dengan demikian, masyarakat memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁷ Proses pembentukan UU IKN tidak menerapkan asas keterbukaan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 96 yang menyebutkan, "Masyarakat berhak memberikan masukan secara

⁵ Bachsan Mustafa, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hlm. 13.

⁶ Suparman Watmadiharja, Cacat Formil, UU IKN Digugat Para Pakar Ke MK Tak Merepresentasikan Asas Keterbukaan Publik, <https://www.bisnisbandung.com/nasional/pr-3982946299/cacat-formil-uu-ikn-digugat-para-pakar-ke-mk-tak-merepresentasikan-asas-keterbukaan-publik>

⁷ Widayati, *Negara Hukum, Konstitusi, dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UNISULLA Press, Semarang, 2016, hlm. 147.

lisan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan".⁸ Dalam hal ini diperlukan asas keterbukaan yang memberikan hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara.⁹ Permasalahan ini semakin kompleks ketika Mahkamah Konstitusi menolak permohonan terhadap pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang diajukan oleh pemohon dengan nomor perkara 25/PUU-XX/2022. Mahkamah Konstitusi menganggap bahwa Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara sudah sesuai dengan regulasi konstitusi¹⁰. Namun, apabila kita menelisik ke belakang, terhadap putusan Mahkamah Konstitusi pada 25 November 2021 menjatuhkan putusan perkara Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui putusan Nomor 91/PUU/XVIII/2020. Dalam putusan tersebut menyatakan bahwa salah satu pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi adalah karena tidak terpenuhinya asas keterbukaan yaitu tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat

Proses pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sudah melanggar dari asas keterbukaan karena dari mulai tahap penyusunan, tahap pembahasan di DPR harus dilakukan tentunya secara transparansi, sangat hati-hati dan tidak tergesa-gesa. Dengan adanya keterbukaan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan membuktikan kepada publik bahwa pemerintah dan DPR dalam membuat Undang-Undang Cipta Kerja tidak membawa kepentingan kelompok elite politi melainkan untuk seluruh masyarakat Indonesia.¹¹ Namun inilah yang menjadi permasalahan yang menarik untuk dikaji jika melihat putusan Mahkamah Konstitusi tentang asas keterbukaan di dalam Undang-Undang Cipta Kerja dan Undang-Undang Ibu Kota Negara. Dalam hal ini dapat dilihat sebenarnya substansi dari Undang-Undang Cipta Kerja dan Undang-Undang Ibu Kota Negara sebenarnya hampir sama yaitu dari proses pembentukannya yang sangat cepat dan tergesa-gesa dan tidak terpenuhinya asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, salah satunya asas keterbukaan. Tentu saja ini sangat membingungkan, ketika pengujian terhadap Undang-Undang Cipta Kerja bahwa Undang-Undang

⁸ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁹ Mohammad Roky Huzaeni dan Wildan Rofikil Anwar, "Pelaksanaan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Dialektika Hukum* Vol. 3 No. 2 Tahun 2021, hlm. 214.

¹⁰Bachtar Rojab, MK Tolak Batalkan UU IKN, Ini Alasannya, <https://nasional.sindonews.com/read/831937/13/mk-tolak-batalkan-uu-ikn-ini-alasannya->

¹¹ Dirman Nurjaman, "Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembuatan Undang-Undang Omnibus Law", *Khazanah Multidisiplin*, Vol. 2 No. 2 Tahun 2021, hlm. 64.

tersebut tidak memenuhi asas keterbukaan, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa menerima permohonan sebagian yaitu cacat formil dan berlaku inkonstitusional bersyarat, sedangkan terhadap pengujian Undang-Undang IKN MK menolak seluruhnya sehingga UU IKN dinyatakan tetap berlaku. Padahal keduanya menurut substansi tidak memenuhi asas keterbukaan. Tentu saja ini dipertanyakan, ketika dalam memutuskan perkara yang substantansinya sama, lembaga resmi setingkat Mahkamah Konstitusi memiliki ukuran berbeda tentang asas keterbukaan. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengkaji penerapan asas keterbukaan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan melakukan perbandingan antara UU IKN dan UU Cipta Kerja.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan sebelumnya, rumusan masalah dalam penelitian ini yakni: *pertama*, bagaimana putusan Mahkamah Konstitusi dalam *judicial review* UU Cipta Kerja dan UU IKN? *Kedua*, bagaimana analisis ukuran asas keterbukaan oleh Mahkamah Konstitusi dalam *judicial Review* UU IKN dan UU Cipta Kerja berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?

Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui putusan Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review* UU Cipta Kerja dan UU IKN serta untuk menganalisis ukuran asas keterbukaan oleh Mahkamah Konstitusi dalam *judicial Review* UU Cipta Kerja dan UU IKN berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian normatif atau studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara memperoleh data dengan cara membaca, mengidentifikasi yang dilakukan untuk memahami peraturan perundang-undangan untuk meneliti bahan pustaka.¹² Dalam penelitian ini memosisikan hukum sebagai sebuah sistem norma. Sistem norma yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian doktrinal, yaitu suatu penelitian yang ditujukan untuk menganalisis

¹² Ediwarman, *Monograf Metodologi Penelitian Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2016, hlm. 21.

hukum baik yang tertulis di dalam sebuah buku ataupun hukum yang telah diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual dan pendekatan peraturan perundang-undangan yang sangat relevan dengan permasalahan yang dibahas.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Putusan Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review* antara UU Cipta Kerja dan UU IKN

Pengaturan asas keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang berhubungan langsung dengan kelengkapan peraturan hukum dalam sebuah negara hukum. Peraturan mengenai asas keterbukaan dalam pembentukan Undang-Undang ditujukan untuk menyediakan landasan bagi seluruh lapisan masyarakat sekaligus dengan itu masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Undang-Undang.¹³ Dalam putusan Mahkamah Konstitusi tentang Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2022, Mahkamah Konstitusi mengabulkan untuk sebagian permohonan uji formil dan dalam putusannya dengan Putusan Nomor 91/PUU-XVIII-2020 yang dibacakan dalam sidang putusan yang dalam amar putusan menyatakan bahwa, menyatakan pembentukan UU Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 “bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai ‘tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 tahun sejak putusan ini diucapkan’, menyatakan UU Cipta Kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan ini. Selanjutnya memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjadi inskonstitusional secara permanen, menyatakan apabila dalam tenggang waktu 2 tahun pembentuk Undang-Undang tidak dapat menyelesaikan perbaikan UU CK maka UU atau Pasal atau materi muatan undang-undang yang telah dicabut atau diubah oleh UU Cipta Kerja dinyatakan berlaku kembali, dan menyatakan untuk menangguk segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja”.¹⁴

¹³ Angga Prastyo, *Op. Cit.*, hlm. 126.

¹⁴ Putusan Nomor 91/PUU-XVIII-2020.

Sebagaimana yang telah dinyatakan dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut salah pertimbangan hukum sehingga UU Cipta Kerja ini dinyatakan cacat secara formil adalah karena tidak memenuhi asas keterbukaan. Berdasarkan fakta dan temuan di persidangan dalam putusan tersebut dapat dilihat bahwa pertemuan yang dilakukan dengan masyarakat memang sebenarnya tidak berkaitan dengan pembahasan naskah akademik dan materi perubahan Undang-Undang Cipta Kerja, karena seharusnya berdasarkan Pasal 96 ayat (4) UU Nomor 12 Tahun 2011 masyarakat harus diberikan kemudahan dalam memberikan masukan baik secara lisan maupun secara tertulis.¹⁵ Senada dengan putusan Mahkamah Konstitusi tentang Undang-Undang Cipta Kerja, sebenarnya Undang-Undang Ibu Kota Negara Nomor 3 Tahun 2022 menurut beberapa pakar menunjukkan sama dengan Undang-Undang Cipta Kerja yang tidak memenuhi asas keterbukaan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal ini sebagaimana yang disampaikan oleh pemohon bahwa Undang-Undang Ibu Kota Negara bahwa keterlibatan partisipasi publik sangatlah minim, misalnya hal ini dapat dilihat pada situs resmi DPR bahwa dari 28 tahapan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) IKN di DPR hanya tujuh agenda yang dokumen dan informasinya dapat diakses sedangkan dua puluh satu informasinya tidak dapat diakses publik. Karena, keterlibatan partisipasi publik dalam pembentukan sebuah undang-undang sebagaimana yang disampaikan oleh Mahkamah Konstitusi saat membaca putusan Mahkamah Konstitusi saat perkara pengujian formil Undang-Undang Cipta Kerja sebelumnya sudah dibacakan sehingga seharusnya Undang-Undang Ibu Kota Negara seharusnya harus mampu memenuhi asas keterbukaan.

Tidak terpenuhinya asas keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dapat dilihat juga dari tidak membuka informasi pada setiap pembahasan. Padahal di dalam Undang-Undang Cipta Kerja sebelumnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa partisipasi masyarakat perlu dilakukan, yang menurut pemohon bahwa setidaknya harus memenuhi tiga syarat yaitu hak untuk didengarkan, hak dipertimbangkan pendapatnya, dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan terutama bagi masyarakat yang berdampak langsung atau memiliki perhatian pada RUU yang dibahas. Apabila salah satu standar tidak terpenuhi, maka undang-undang yang dibentuk dapat dikatakan cacat formil apabila terjadi

¹⁵*Ibid.*

kecacatan dari beberapa tahapan yang dilalui.¹⁶ Dalam permohonan perkara, Para pemohon menilai bahwa tidak terpenuhinya hak untuk dipertimbangkan dan hak untuk mendapatkan penjelasan dalam pembentukan UU IKN itu bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan pembentukan UU mesti menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama. Hal ini juga dilihat dari minimnya partisipasi dalam pembentukan UU IKN juga tak sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang mengatur partisipasi masyarakat. Dengan demikian dapat dipahami, apabila pembentukan undang-undang dalam proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya tentu dapat dikatakan pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat. Perintah Mahkamah Konstitusi tentang penjelasan harus meningkatkan partisipasi publik seharusnya menjadi peringatan untuk DPR dalam pembahasan Undang-Undang Ibu Kota Negara. Dalam hal ini yang dimaksud tidak sekadar partisipasi formalitas yang hanya sebagai upaya memenuhi kewajiban semata dan hanya melibatkan sebagian saja.

Tidak terpenuhinya asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan inilah yang menyebabkan Undang-Undang IKN ini diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Namun Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon seluruhnya dengan nomor perkara 25/PUU-XX/2022 sehingga undang-undang Ibu Kota Negara dinyatakan tetap berlaku berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa asas keterbukaan sudah sesuai dengan konstitusi. Padahal realitanya DPR dan Pemerintah secara jelas sudah mengabaikan asas keterbukaan yaitu pada ketentuan Pasal 89 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mewajibkan bagi DPR dan Pemerintah agar melakukan penyebarluasan terhadap suatu RUU untuk memberikan informasi dan atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan. Dalam putusan tersebut menyatakan bahwa menolak permohonan, menyatakan bahwa Undang-Undang IKN telah sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan telah memenuhi ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan menyatakan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara tetap memiliki kekuatan mengikat".¹⁷

¹⁶<https://www.moeslimchoice.com/read/2022/03/17/61775/pembentukan-uu-ikn-tak-kedepankan-asas-keterbukaan>

¹⁷ Putusan Nomor 25/PUU-XX/2022

Analisis Ukuran Asas Keterbukaan oleh Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review* UU IKN dan UU Cipta Kerja Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pembentukan undang-undang yang aspiratif dan partisipatif mengandung dua indikator yaitu dalam proses dan substansi. Hal ini berimplikasi pada proses dan substansi aturan yang dibuat. Proses ini mengisyaratkan tentang mekanisme dalam pembentukan perundang-undangan yang harus dilakukan secara transparan, sehingga dari aspirasi masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu permasalahan yang ada dalam suatu negara sehingga aturan yang dibuat dapat sesuai dengan aspirasi.¹⁸ Sebagai negara hukum dan demokrasi, seharusnya penerapan asas keterbukaan harus dilakukan oleh badan legislatif. Di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.¹⁹ Sejalan dengan proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan harus bersifat transparan dan terbuka, di dalam Pasal 88 ayat (1) menyatakan bahwa, "Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang". Selanjutnya di dalam ayat (2) menyatakan bahwa penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan."²⁰ Dengan demikian dapat dipahami bahwa sebenarnya apabila proses pembentukan harus memenuhi unsur transparansi dan keterbukaan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam memberikan masukan terhadap produk hukum yang dibuat oleh pemerintah. Setiap pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus memperhatikan nilai-nilai yang terkandung di dalam Pancasila, karena Pancasila tidak hanya falsafah negara melainkan berkedudukan sebagai cita-cita hukum yang harus dijiwai dalam setiap norma yang terkandung di dalam Undang-Undang. Oleh karena itu, hukum yang dibentuk harus mencerminkan nilai-nilai filosofis yang merupakan landasan ideal bangsa meliputi nilai keadilan dan juga

¹⁸ Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Jurnal Aspirasi* Vol. 6 No. 2, Desember 2015, hlm. 160.

¹⁹ Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁰ Pasal 88 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

kebajikan sehingga hukum tersebut akan dipatuhi secara penuh kesadaran oleh rakyat dan hukum tersebut dapat diterima oleh masyarakat.²¹

Ukuran dari asas keterbukaan ini yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi seharusnya selaras dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 bahwasanya Undang-Undang yang menerapkan asas keterbukaan adalah Undang-Undang yang bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa dalam penjelasan Pasal 5 Huruf G bahwa seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sehingga transparansi dan partisipasi yang menjadi pokok dari penjabaran asas keterbukaan. Apabila dilihat dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara dapat terlihat tidak transparansi dan terbuka, karena tidak menerapkan Pasal 88 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang memerintahkan DPR dan Pemerintah melakukan penyebarluasan suatu RUU untuk memberikan informasi. Hal ini menunjukkan berdasarkan fakta-fakta hukum UU IKN bertentangan dengan asas keterbukaan karena minimnya partisipasi publik. Dalam pernyataan pendapat DPR mengatakan bahwa ruang keterlibatan masyarakat dalam pembentukan UU IKN telah dilakukan secara komprehensif dan setiap saat dapat mengakses seluruh data tersebut dalam website dpr.go.id secara mudah. Kemudian, menyatakan bahwa apabila para pemohon tidak dilibatkan dalam proses keterlibatan partisipasi masyarakat bukan berarti menunjukkan pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya asas keterbukaan. Hal ini dibuktikan dengan keterangan ahli Zainal Arifin Mochtar Pakar Hukum Tata Negara UGM bahwa melihat fakta hukum minimnya partisipasi publik dalam proses pembentukan UU IKN, DPR bersama Pemerintah melakukan pelanggaran konstitusional karena tidak memfasilitasi dan atau membuka ruang partisipasi publik secara luas dan secara khusus kepada masyarakat yang terkena dampak langsung terhadap pemindahan Ibu Kota Negara. Selanjutnya berdasarkan pertimbangan hukum, menurut Mahkamah dalil para pemohon yang menyatakan bahwa pembentukan UU Nomor 3 Tahun 2022 telah melanggar asas keterbukaan adalah tidak beralasan menurut hukum. Menurut Mahkamah, keterlibatan masyarakat untuk terlibat secara aktif dalam proses pembentukan undang-undang merupakan keniscayaan dalam upaya mengawal agar Undang-Undang yang akan dibentuk benar-benar sesuai dengan harapan masyarakat, kemudian seharusnya masyarakat secara keseluruhan harus mengambil beban

²¹ M Jeffri Arlinandes Chandra, Dkk, "Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Sistematis, Harmonis Dan Terpadu Di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 19 No. 1 Maret 2022, hlm. 7.

tanggung jawab bersama untuk terlibat secara aktif agar menghindari efek negatif dibentuknya sebuah undang-undang yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang telah melewati verifikasi.²²

Sementara itu, di dalam Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 dinyatakan bertentangan dengan asas keterbukaan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Padjajaran Susi Dwi Harijanti yang menyatakan bahwa proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja melanggar asas keterbukaan karena dilakukan tidak transparan dan minim partisipasi publik.²³ Pelanggaran asas keterbukaan ini tentunya sangat fatal karena sudah menyalahi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sehingga seharusnya menurut penulis undang-undang yang dibentuk juga cacat procedural. Dalam pokok permohonan menyatakan bahwa tidak semua pembahasan dilakukan secara terbuka, di mana keterbukaan dan keterlibatan elemen masyarakat yang terlihat di media masa saat pembahasan hanya pada disektor buruh, bahkan banyak perkumpulan buruh yang merasa tidak dilibatkan. Kedua, dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja tidak memenuhi syarat partisipasi masyarakat termasuk akses untuk mudah mendapatkan RUU Cipta Kerja tidak terpenuhi, terlebih dengan beredarnya 5 naskah RUU Cipta Kerja dengan substansi yang berbeda. Selanjutnya berkenaan dengan pertimbangan hukumnya tentang asas keterbukaan Mahkamah menyatakan bahwa dalam persidangan terungkap fakta pembentuk Undang-Undang tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara maksimal. Sekalipun telah dilaksanakan berbagai pertemuan dengan berbagai kelompok, pertemuan belum membahas naskah akademik dan materi perubahan undang-undang sehingga masyarakat yang terlibat tidak mengetahui secara pasti materi perubahan.

Jika melihat dua substansi *Judicial Review* yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi ini sebenarnya hampir sama antara UU Cipta Kerja dan UU IKN, karena salah satunya karena tidak menerapkan asas keterbukaan publik yaitu transparansi dan keterbukaan. Dengan demikian menurut hemat penulis, setelah membaca pokok permohonan, pertimbangan hukum, dan amar putusan tentang permohonan pengujian Undang-Undang, di dalam UU Cipta Kerja ukuran asas keterbukaan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dengan melihat bagaimana partisipasi masyarakat yang terlibat mulai dari perencanaan sampai pengundangan. Hal ini dilihat setelah adanya fakta hukum di persidangan,

²² Putusan Nomor 25/PUU-XX/2022.

²³ CNN Indonesia, "Akademisi Nilai RUU Ciptaker Langgar Asas Keterbukaan", diakses pada 12 September 2022, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200422202527-32-496299/akademisi-nilai-ruu-ciptaker-langgar-asas-keterbukaan>.

meskipun DPR sudah menunjukkan bukti-bukti keterlibatan partisipasi masyarakat namun MK menitikberatkan bahwa ukuran asas keterbukaan adalah saat ruang partisipasi kepada masyarakat dilakukan secara maksimal, karena dalam fakta hukum ternyata pertemuan yang dilakukan belum membahas naskah akademik dan materi perubahan undang-undang *quo*. Kedua, ukuran asas keterbukaan adalah apabila informasi tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan sampai pengundangan dapat diakses dengan mudah bagi masyarakat.

Jika melihat dari Undang-Undang Ibu Kota Negara yang menjadi ukuran asas keterbukaan adalah keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan sampai pengundangan yang dibuktikan dengan bukti-bukti keterlibatan partisipasi publik. Sehingga dengan adanya keterlibatan partisipasi masyarakat tersebut menurut Mahkamah Konstitusi sudah memenuhi ukuran asas keterbukaan, namun tidak mengindahkan tentang kemudahan masyarakat dalam mengakses informasi terkait proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Di dalam pernyataan pendapat DPR mengatakan bahwa ruang keterlibatan masyarakat dalam pembentukan UU IKN telah dilakukan secara komprehensif dan setiap saat dapat mengakses seluruh data tersebut dalam website dpr.go.id, namun pada kenyataannya banyak sekali laman website yang tidak bisa diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Jika melihat dua perbandingan ukuran asas keterbukaan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian Undang-Undang terhadap substansi yang hampir sama yaitu terhadap asas keterbukaan tentu menimbulkan polemic, karena lembaga negara setingkat MK memiliki ukuran ganda, maksudnya dengan dua undang-undang yang substansi sama-sama tidak memenuhi asas keterbukaan namun putusan yang dikeluarkan berbeda, yakni dalam UU Cipta Kerja yang tidak memenuhi asas keterbukaan dinyatakan diterima sehingga konstitusional bersyarat, sedangkan dalam UU IKN yang tidak memenuhi asas keterbukaan permohonannya ditolak dan diklaim pemerintah sudah sesuai dengan asas keterbukaan. Dengan demikian, sebenarnya UU Cipta Kerja dan UU IKN tidak mengedepankan asas keterbukaan yaitu tidak transparansi dan keterbukaan. Untuk lebih mudah melihatnya maka penulis paparkan table di bawah ini dengan memaparkan alasan permohonan yakni sebagai berikut.

<p>Putusan MK Nomor 91/PUU- XVIII/2020 (Pengujian Formil Undang- Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)</p>	<p>Putusan MK Nomor 25/PUU-XX/2022 (Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang IKN terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)</p>
<p>1. Tidak semua pembahasan dilakukan secara terbuka. Keterbukaan dan keterlibatan elemen masyarakat yang terlihat di media massa saat pembahasan UU cipta kerja hanya terlihat pada masyarakat disektor buruh. Itupun masih banyak elemen-elemen organisasi perkumpulan buruh yang merasa tidak dilibatkan</p> <p>2. Satu bukti tidak dipenuhinya ketentuan pembentukan berdasarkan UUD dan UU 12/2011 yakni terhadap perubahan 5 61 (lima) Pasal dalam UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI) antara lain: Pasal 1 angka 16, Pasal 51, Pasal 53, Pasal 57, Pasal 89A yang melanggar asas keterbukaan serta tidak partisipatifdimana dalam proses pembahasan tidak melibatkan kelompok masyarakat buruh migran Indonesia. Seperti organisasi Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI), organisasi Migrant CARE, dan organisasi-organisasi buruh migran lainnya. ini adalah salah satu contoh pada cluster ketenagakerjaan yang tidak dilibatkan dan masih banyak lagi contoh pihak-pihak yang tidak dilibatkan dalam Proses Pembentukannya.</p> <p>3. Proses pembentukan UU Cipta kerja tidak memenuhi syarat partisipasi masyarakat, termasuk akses untuk mudah mendapatkan</p>	<p>Pasca terbitnya Supres tertanggal 29 September 2021, dan telah masuk agenda pendahuluan di DPR RI tanggal 3 November 2021, sampai pada Rapat Paripurna dalam rangka Pembicaraan Tk II/ Pengambilan Keputusan menjadi UU pada tanggal 18 Januari 2022 publik sangat minim memperoleh informasi pada setiap tahapan pembahasan UU IKN di DPR</p> <p>Dari 28 tahapan/agenda pembahasan RUU IKN di DPR, hanya ada 7 (tujuh) agenda yang dokumen dan informasinya dapat diakses. Sedangkan 21 agenda lainnya, informasi dan dokumenya tidak dapat diakses publik. Pembentukan UU IKN dari sejak 03 November 2021 sampai dengan 18 Januari 2022 hanya memakan waktu 42 hari, pembahasan yang diam-diam didalilkan dengan metode fast track legislation, menambah panjang daftar UU yang dibuat dengan cara cepat oleh Pemerintah</p> <p>Mahkamah Konstitusi telah merumuskan dengan sangat detail model partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dalam</p>

- RUU Cipta Kerja tidak dipenuhi, putusan MK tentang UU CK yakni yang terlebih dengan beredarnya 5 apabila hal itu tidak terpenuhi dapat Naskah RUU Cipta Kerja dengan membuat undang-undang cacat secara substansi yang berbeda. Lembaran formil. Termasuk dalam penyusunan UU yang sangat banyak yang semakin IKN a quo membingungkan masyarakat (orang perseorangan atau kelompok orang) untuk memberikan masukan.
4. Jika asas keterbukaan tidak diimplementasikan maka berimplikasinya kurang terbangunnya kesadaran masyarakat 62 dalam menerapkan hukum. Adanya demo penolakan merupakan implikasi ketidakhati-hatian dalam Omnibus Law. Nampaknya pemerintah tidak pernah dari penolakan RUU KUHP dan revisi UU KPK yang mendapatkan penolakan yang serius, hal ini berimplikasi pada upaya membangun kesadaran hukum di masyarakat secara tepat. Fenomena ini menunjukkan bahwa, meskipun UUD 1945 telah menegaskan dalam hal pembentukan undang-undang dilakukan dengan lima tahapan proses yaitu, perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan, namun pada akhirnya tidak menjamin adanya proses deliberasi yang cukup dan mempertimbangkan aspirasi publik dengan baik, sehingga berujung kepada pengujian konstitusionalitas di Mahkamah Konstitusi;
 5. Pertimbangan MK dalam persidangan terungkap fakta pembentuk undang-undang tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara maksimal. Sekalipun telah dilaksanakan berbagai pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat [vide Risalah Sidang tanggal 23 September 2021], pertemuan dimaksud belum membahas naskah akademik dan materi perubahan undang-undang a quo. Sehingga masyarakat yang terlibat dalam pertemuan tersebut tidak mengetahui secara pasti materi perubahan undang-undang apa saja yang akan digabungkan dalam UU 11/2020. Terlebih lagi naskah akademik dan rancangan UU cipta kerja tidak dapat diakses Pemerintah telah menerima berbagai masukan dan aspirasi dari publik terkait IKN baik yang disampaikan langsung ke Pemerintah Pusat maupun yang disampaikan melalui Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten di lokasi Ibu Kota Nusantara dan telah pula melakukan lokakarya yang mengundang pakar-pakar hukum ketatanagaraan untuk memberikan masukan dari sudut pandang konstitusi dan proses pembentukan undang-undang. [vide bukti PK-5, PK6.Pemerintah] 3. Bahwa Dewan Perwakilan Rakyat telah melakukan beberapa kegiatan guna menjaring masukan dari masyarakat baik secara lisan/tulisan yaitu kegiatan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dan kunjungan kerja dalam rangka pembahasan RUU IKN yang merupakan salah satu proses pembentukan UU IKN

- dengan mudah oleh masyarakat. Pertimbangan MK bahwa data terkait Padahal berdasarkan Pasal 96 ayat dengan proses pembentukan UU IKN (4) UU 12/2011 akses terhadap dapat diakses di laman Dewan undang-undang diharuskan untuk Perwakilan Rakyat yakni memudahkan masyarakat dalam <https://www.dpr.go.id/uu/detail/kt/3> memberikan masukan secara lisan 68. Bahwa dalam penyusunan UU dan/atau tertulis sehingga tidak 3/2022 telah dilakukan public hearing memenuhi asas keterbukaan. dengan mengundang masyarakat dan akademisi yang bertempat di beberapa Universitas di Indonesia, antara lain Universitas Sam Ratulangi, Universitas Indonesia, UPN Veteran Jakarta, Universitas Mulawarman, Universitas Hasanuddin, Universitas Sumatera Utara.
6. Putusan MK Menyatakan Putusan MK menyatakan semua proses pembentukan Undang-Undang dalam tahapan tersebut telah terpenuhi Nomor 11 Tahun 2020 tentang dan dilaksanakan dengan sungguh-Cipta Kerja (Lembaran Negara sungguh dan penuh kehati-hatian oleh Republik Indonesia Tahun 2020 pembentuk undang-undang dengan Nomor 245, Tambahan Lembaran berpatokan kepada asas-asas Negara Republik Indonesia pembentukan peraturan perundang-Nomor 6573) bertentangan dengan undangan yang baik sehingga menolak Undang-Undang Dasar Negara permohonan Para Pemohon untuk Republik Indonesia Tahun 1945 seluruhnya dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan";
-

Melihat tabel tersebut terlihat sebenarnya substansi akar permasalahannya hampir sama yakni tidak memenuhi ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukannya dan juga sulitnya mengakses informasi di website DPR. Namun MK memiliki pertimbangan hukum yang berbeda sehingga sepertinya belum ada ukuran yang baku tentang asas keterbukaan di dalam menilai suatu peraturan perundang-undangan. Sebagaimana yang disampaikan oleh ahli hukum tata negara dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan yaitu Bivitri Susanti juga menyatakan bahwa proses pembuatan Rancangan Undang-Undang Ibu Kota Negara sangat minim partisipasi publik. Padahal menurutnya bahwa mengenai partisipasi masyarakat ini sudah diterjemahkan lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi dengan putusannya tentang Undang-Undang Cipta Kerja yang

dinyatakan inkonstitusional bersyarat bahwa partisipasi masyarakat tidak boleh hanya sekedar formalitas melainkan harus dimaknai secara penuh. Meskipun menurutnya bahwa pemerintah dan anggota panitia khusus DPR RI sudah melakukan kunjungan ke beberapa universitas sehingga pemerintah menganggap hal tersebut sudah terpenuhinya konsultasi publik dengan melibatkan seluruh pihak masyarakat. Namun menurut Bivitri tentunya hal yang demikian tidaklah cukup, karena proses pembuatan UU IKN harus dibicarakan secara komprehensif dengan masyarakat yang terkena dampak, kelompok rentan dan kepentingan masyarakat secara luas dan jangan pula menjadikan kunjungan dan jumlah kuantitas diskusi tersebut sebagai partisipasi secara utuh oleh masyarakat.²⁴

Tidak terpenuhinya partisipasi masyarakat ini juga disampaikan Wakil Ketua Majelis Permusyawaratan RI M. Hidayat Nur Wahid bahwa pemindahan IKN adalah masalah krusial karena berkaitan dengan masa depan seluruh bangsa. Oleh karena itu seharusnya dalam proses pembuatannya harus memenuhi komponen masyarakat. Menurutnya bahwa RUU IKN yang sudah disetujui oleh Pemerintah dan DPR namun dalam proses pembahasannya belum membuka partisipasi masyarakat secara luas sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang. Hal ini menurutnya terbukti dari banyak sekali kritik yang disampaikan oleh pakar, tokoh senior, dan Walhi, serta penolakan dari masyarakat setelah disetujuinya RUU IKN, bahkan yang lebih menarik perhatian bahwa penolakan tersebut berasal dari Kalimantan Timur yang menjadi wilayah IKN dengan membentuk koalisi masyarakat Kalimantan Timur yang terdiri dari Walhi Kaltim, LBH Samarinda, dan Jatam Kaltim dengan alasan bahwa masyarakat tidak mendapatkan sosialisasi yang komprehensif maupun akses untuk dapat berpartisipasi yang merupakan hak yang dijamin dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.²⁵

Dalam teori pembentukan peraturan perundang-undangan, produk hukum yang dibuat harus sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Menurut Paul Scholten menyatakan bahwa asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang patut tidak hanya sebuah aturan. Asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak dapat dimengertikan tanpa adanya asas-asas hukum.²⁶ Dengan demikian, dapat dipahami bahwa tanpa

²⁴ Bernadetta Febriana, Sudah Diundangkan, Pembuatan UU IKN Disebut Minim Partisipasi Publik, <https://www.gatra.com/news-534103-Nasional-sudah-diundangkan-pembuatan-uu-ikn-disebut-minim-partisipasi-publik.html>, diakses 24 Agustus 2022 pukul 13.36 WIB.

²⁵ HNW: UU IKN Tidak Mengakomodasi Sebanyak-Banyak Aspirasi Rakyat, <https://www.mpr.go.id/berita/HNW:-UU-IKN-Tidak-Mengakomodasi--Sebanyak-Banyak-Aspirasi-Rakyat>, diakses pada 24 Agustus 2022 pukul 11.57 WIB.

²⁶ Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2014, hlm. 27.

adanya asas-asas peraturan perundang-undangan yang tidak diterapkan dalam membentuk aturan hukum akan tidak sesuai dengan hukum yang diharapkan. Jika dilihat dari Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 dan Undang-Undang Ibu Kota Negara Nomor 3 Tahun 2022 menunjukkan bahwa DPR dan pemerintah belum sepenuhnya mengindahkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, khususnya asas keterbukaan yang tidak maksimal dalam keterlibatan masyarakat dan kemudahan mengakses informasi yang seharusnya dilakukan oleh DPR dan Pemerintah mulai dari tahap perencanaan sampai pada tahap pengundangan. Dalam teori pembentukan peraturan perundang-undangan ini, produk hukum harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.²⁷

Berdasarkan pemaparan yang sebelumnya penulis paparkan, jika dilihat dari teori demokrasi konstitusional, Undang-Undang Ibu Kota Negara Nomor 3 Tahun 2022 dan Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 juga tidaklah selaras. Karena dalam teori demokrasi konstitusional, pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan untuk bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya dalam suatu negara sehingga segala aturan yang dibuat oleh pemerintah dapat mensejahterakan masyarakat sebagaimana yang dikemukakan oleh Rousseau bahwa demokrasi merupakan sebuah proses pembelajaran menuju ke arah perkembangan ketatanegaraan yang sempurna. Menurutnya demokrasi juga merupakan salah satu tahapan yang harus dilalui oleh suatu negara untuk memperoleh kesejahteraan.²⁸ Dengan demikian menurut teori ini rakyatlah yang menentukan dan memberi arah serta menyelenggarakan kehidupan dalam kerangka kenegaraan.

Akan tetapi jika dikaitkan dengan penerapan asas keterbukaan di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara tidak sesuai dengan prinsip demokrasi, karena pada hakikatnya salah satu indikator di dalam negara yang menganut paham demokrasi seperti Indonesia, sejatinya yang memiliki kedaulatan adalah rakyat karena sebenarnya rakyat yang memandatkan

²⁷ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁸ HM. Thalhah, Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen, *Jurnal Hukum*, Nomor 3 Volume 16 Juli 2009, hlm. 415.

kekuasaan kepada pemerintah, sehingga pelaksanaan pemerintahan harus didasarkan kepada kepentingan rakyat sehingga rakyat memiliki hak untuk ikut serta dalam proses bernegara, misalnya untuk berpartisipasi melalui lisan maupun tulisan terhadap produk hukum yang akan dibuat oleh pemerintah.²⁹ Dengan demikian, kurangnya partisipasi masyarakat dalam UU IKN dan UU Cipta Kerja produk hukum yang dibuat oleh badan legislasi tidak memenuhi aspirasi masyarakat karena tidak transparan dan terbuka sehingga Undang-Undang tersebut dimohonkan untuk diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya dari teori kepentingan politik, jika dilihat dari proses pembentukannya. Jika dilihat dari proses pembentukan undang-undang yaitu Undang-Undang Ibu Kota Negara dan Undang-Undang Cipta Kerja yang tidak sesuai dengan asas keterbukaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di mana jika pembentukan hukum yang demokratis dalam negara hukum dan demokrasi adalah memberikan transparansi dan keterbukaan informasi penuh bagi masyarakat. Dalam hal ini kepentingan politik sangat mewarnai untuk melaksanakan tujuannya di bidang politik. Oleh karena itu kepentingan-kepentingan politik dilakukan oleh oknum-oknum tertentu. Dalam produk perundang-undangan yang seharusnya merupakan produk pemerintah yang harus mampu untuk menata kehidupan masyarakat, namun seringkali dimanfaatkan oleh elite politik untuk menjalankan misi politiknya dalam menciptakan suatu produk perundang-undangan. Karena tujuan dari elite politik dalam penerapan hukum yang menjadi dominasi untuk mencapai tujuannya. Hal ini dapat terlihat dari apabila keputusan pembuatan undang-undang berada di tangan elite politik maka dapat dipastikan bahwa kualitas undang-undang dikhawatirkan lebih didominasi oleh kepentingan politik.³⁰

Hukum seharusnya dapat memberikan jaminan dan kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat, namun dengan adanya putusan ini tentu menimbulkan kebingungan masyarakat sehingga hukum tentu akan memperkeruh masyarakat. Padahal seharusnya pemahaman hukum dari suatu peraturan perundang-undangan harus dipahami dengan mudah oleh masyarakat.³¹ Namun, jika dilihat dari ukuran asas keterbukaan Mahkamah Konstitusi tentu menjadi problem karena dalam dua pengujian Undang-Undang

²⁹ Nuruddin, Keterlibatan Warga Negara (Civic Engagement) Dalam Negara Demokrasi (Implementasi Demokrasi Pancasila di Indonesia), *Jurnal Hukum Keluarga Jurusan Abwal al-Syakhsbiyyah Fakultas Syariah IAIN Mataram*, 13 Nomor 1 Tahun 2021, hlm. 3.

³⁰ Ferry Irawan Febriansyah, Muatan Kepentingan Politik Penentu Kualitas Undang-Undang, *Jurnal Perspektif* Volume XVII Nomor 3 Tahun 2012, hlm. 187.

³¹ I Gede Agus Kurniawan, "Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Cipta Kerja Dalam perspektif Filsafat Utilitarianisme", *Jurnal USM Law Review* Volume 5 Nomor 1 Tahun 2022, hlm. 283.

dengan substansi yang sebenarnya sama yaitu tidak terpenuhinya asas keterbukaan yaitu partisipasi publik, tidak transparan dan masyarakat mengalami kesulitan dalam mengakses proses mulai perencanaan sampai pengundangan. Setingkat lembaga MK dalam memutuskan ukuran asas keterbukaan ini tentunya menjadi problem, karena terlihat Mahkamah Konstitusi masih gamang dalam menentukan ukuran asas keterbukaan dalam produk hukum yaitu undang-undang. Ketidakpastian ukuran asas keterbukaan dalam memutus suatu perkara oleh Mahkamah Konstitusi tentunya dikhawatirkan adanya kepentingan-kepentingan elite politik dalam suatu produk hukum sehingga hukum yang dibuat tidak memberikan kesejahteraan bagi masyarakat.

Penutup

Undang-Undang No. 3 Tahun 2022 tentang IKN tidak menerapkan asas keterbukaan sebagaimana yang diharuskan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan karena kurangnya transparansi dan keterbukaan informasi kepada masyarakat. Namun MK memutuskan menolak seluruhnya permohonan pemohon dengan nomor perkara 25/PUU-XX/2022, menyatakan bahwa asas keterbukaan sudah sesuai dengan konstitusi dan UU IKN tetap berlaku. Sedangkan dalam UU Cipta Kerja juga tidak menerapkan asas keterbukaan, karena kurangnya partisipasi masyarakat dan informasi yang sulit diakses masyarakat. Namun Mahkamah Konstitusi memutuskan mengabulkan sebagian dalam Nomor Perkara 91/PUU-XVIII-2020 dinyatakan cacat secara formil dan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Ukuran baku MK, penulis menggunakan analisis dengan melihat pertimbangan hukum, dan amar putusan MK yakni dikatakan terbuka apabila ruang partisipasi kepada masyarakat dilakukan secara maksimal dan apabila informasi tentang pembentukan peraturan perundang-undangan mulai perencanaan sampai pengundangan dapat diakses dengan mudah. Sedangkan ukuran asas keterbukaan dalam UU IKN adalah saat keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan sampai pengundangan yang dibuktikan dengan bukti-bukti keterlibatan partisipasi publik namun tidak mengindahkan tentang kemudahan masyarakat dalam mengakses informasi terkait proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang padahal banyak sekali laman *website* yang tidak bisa diakses dengan mudah oleh masyarakat. Dengan demikian, MK belum memiliki ukuran atau parameter yang pasti tentang asas keterbukaan jika dilihat dalam pengujian Undang-Undang, karena dengan dua Undang-Undang yang secara substansi hampir sama Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yaitu

kurangnya transparansi dan keterbukaan informasi namun pertimbangan dan hasilnya berbeda.

Untuk menciptakan hukum yang demokratis dalam negara hukum diharapkan adanya regulasi yang mengatur secara spesifik bagaimana ukuran tentang asas keterbukaan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana yang tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sehingga Mahkamah Konstitusi dapat memiliki parameter tentang asas keterbukaan. Dengan tidak adanya parameter yang jelas, maka kepercayaan publik kepada pemerintah juga semakin rendah.

Daftar Pustaka

Buku

- Anggono, Bayu Dwi, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2014.
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Ellydar Chaidir dan Sudi Fahmi, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Total Media, Yogyakarta, 2010.
- Hijri S Yana, *Politik Pemekaran di Indonesia*, UMM Press, Malang, 2016.
- Kelsen, Hans, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2016.
- Widayati, *Negara Hukum, Konstitusi, dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, UNISULLA Press, Semarang, 2016.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, Grafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Yusri Munaf, *Hukum Administrasi Negara*, Marpoyan Tujuh Publishing, Pekanbaru, 2015.

Jurnal

- Angga Prastyo, dkk., "Pengaturan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Undang-Undang", *Jurnal Cakrawala Hukum*, Volume 11 Nomor 2 Agustus 2020.
- Dirman Nurjaman, "Penerapan Asas Keterbukaan dalam Proses Pembuatan Undang-Undang Omnibus Law", *Jurnal Khazanah Multidisiplin* Volume 2 Nomor 2 Tahun 2021.
- Ferry Irawan Febriansyah, "Muatan Kepentingan Politik Penentu Kualitas Undang-Undang", *Jurnal Perspektif* Volume XVII Nomor 3 Tahun 2012.
- HM. Thalbah, "Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen", *Jurnal Hukum* Nomor 3 Volume 16 Juli 2009.

- I Gede Agus Kurniawan, "Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Cipta Kerja Dalam Perspektif Filsafat Utilitarianisme", *Jurnal USM Law Review* Volume 5 Nomor 1 Tahun 2022.
- Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Jurnal Aspirasi* Vol. 6 No. 2, Desember 2015.
- M Jeffri Arlinandes Chandra, Dkk, "Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Sistematis, Harmonis Dan Terpadu Di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 19 No. 1 Maret 2022.
- Mohammad Roky Huzaeni dan Wildan Rofikil Anwar, "Pelaksanaan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Dialektika Hukum* Volume 3 Nomor 2 Tahun 2021.
- Nuruddin, "Keterlibatan Warga Negara (Civic Engagement) Dalam Negara Demokrasi (Implementasi Demokrasi Pancasila di Indonesia)", *Jurnal Hukum Keluarga* Jurusan Ahwal al-Syakhshiyah Fakultas Syariah IAIN Mataram, 13 Nomor 1 Tahun 2021.
- Putera Astomo, "Pembentukan Undang-Undang dalam Rangka Pembaharuan Hukum Nasional di Era Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang IKN
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja
- Putusan Nomor 25/PUU-XX/2022
- Putusan Nomor 91/PUU-XVIII-2020.

Website

- "MK Tolak Batalkan UU IKN, Ini Alasannya", <https://nasional.sindonews.com/read/831937/13/mk-tolak-batalkan-uu-ikn-ini-alasannya->
- <https://www.moeslimchoice.com/read/2022/03/17/61775/pembentukan-uu-ikn-tak-kedepankan-asas-keterbukaan>, diakses tanggal 20 Juli 2022.
- "MK: Inkonstitusional Bersyarat, Uu Cipta Kerja Harus Diperbaiki Dalam Jangka Waktu Dua Tahun", <https://www.Mkri.Id/Index.Php?Page=Web.Berita&Id=17816>, diakses tanggal 21 Juli 2022.
- "Cacat Formil, UU IKN Digugat Para Pakar Ke MK Tak Merepresentasikan Asas Keterbukaan Publik", <https://www.bisnisbandung.com/nasional/pr-3982946299/cacat-formil-uu-ikn-digugat-para-pakar-ke-mk-tak-merepresentasikan-asas-keterbukaan-publik>, diakses tanggal 20 Juli 2022.

Bernadetta Febriana, Sudah Diundang, Pembuatan UU IKN Disebut Minim Partisipasi Publik, <https://www.gatra.com/news-534103-Nasional-sudah-diundang-pembuatan-uu-ikn-disebut-minim-partisipasi-publik.html>, diakses 24 Agustus 2022 pukul 13.36 WIB.

HNW: UU IKN Tidak Mengakomodasi Sebanyak-Banyak Aspirasi Rakyat, <https://www.mpr.go.id/berita/HNW:-UU-IKN-Tidak-Mengakomodasi-Sebanyak-Banyak-Aspirasi-Rakyat>, diakses pada 24 Agustus 2022pukul 11.57 WIB.