



PERUBAHAN MEKANISME PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA PERSPEKTIF FIQH SIYASAH DUSTURIYAH

Kafin Muhammad

Pusat Studi Peraturan Perundang-undangan

Email: kafin.muhammad.790@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Perspektif *Siyasah Dusturiyah*; Undang-Undang ini muncul akibat adanya putusan MK yang mewajibkan harus adanya pedoman baku terkait dengan metode yang akan dibawa dalam pembentukan suatu UU, dan juga harus adanya penegasan terkait dengan *meaningfull participation*. Karena kemunculan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tersebut berasal dari putusan MK, maka yang menjadi pertanyaan adalah apakah UU ini telah dapat memenuhi amanat-amanat dalam Putusan tersebut? Maka dengan gambaran singkat diatas, hal ini menjadi menarik untuk dikaji dengan rumusan masalah sebagai berikut; 1) bagaimana perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Dan, 2) bagaimana analisa Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 dan tinjauannya dalam perspektif *siyasah dusturiyah*. Jenis Penelitian Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum Normatif yang dimana merupakan penelitian yang dilaksanakan dengan cara meneliti bahan kepustakaan. Serta pendekatan yang penulis gunakan adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*). Hasil dari penelitian ini adalah: 1) Masih banyaknya permasalahan yang luput diatur dalam revisi kedua UU No 12 Tahun 2011 serta juga ada

masalah terkait dengan diperbolehkannya pembenaran penulisan setelah sebuah UU disahkan oleh Presiden dan DPR. Hal ini menimbulkan polemik karena tingkatan sakral pembentukan sebuah undang-undang adalah tahap pengesahan bersama tersebut. 2) Perspektif *siyasah dusturiyah* memandang bahwa adanya perbedaan beberapa mekanisme pembuatan UU di Indonesia dengan Konsep pembentukan UU dalam Islam. Namun kendati demikian, pembentukan UU 13/2022 juga belum dapat memenuhi asas-asas yang ada di dalam *siyasah dusturiyah*.

Kata Kunci: *Undang-Undang No 13 Tahun 2022, UU PPP, Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.*

Abstract

The study aimed to examine the creation of Act 13 in 2022, the second amendment to Act 12 in 2011, on the establishment of regulations from the perspective of the *Siyasah Dusturiyah*; the Act arises as an outcome of a MK ruling mandating a basic guide site in the performance of a bill, as well as confirmation of its participation. The issue to be considered is whether Act 13 has achieved its mandate since its birth in 2022 due to MK's decision. With this brief summary, it is fascinating to investigate the following problems: 1) how the legislation of No. 13 in 2022 affected the second Act of No. 12 in 2011. And 2) how has the creation of the law in the year 2022 been evaluated and reviewed from a rural standpoint. The research method used is normative law research using research resources. In addition, the author employs the legislative technique (statute approach). The study's findings are as follows: 1) many of the issues still need to be addressed in the 2011 alteration of Act No. 12, and there is a problem with enabling it to justify writing after the President and Congress have adopted a law. This issue provokes polemics due to the sacred level of law formation being the stage of joint legalization. 2) According to the perspective of *Siyasah Dusturiyah*, there is a distinction between the mechanics of legislation in Indonesia and the concept of producing legislation in Islam. Nonetheless, the 13/2022 law has not met the principles outlined in *Siyasah Dusturiyah*.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setelah dikeluarkannya Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 tentang UU No 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja ternyata telah menimbulkan banyak problematika yang muncul, salah satunya yaitu adalah pembentukan UU No 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Cipta Kerja dibentuk dengan metode *Omnibus Law*. *Omnibus law*

menjadi suatu terobosan dalam upaya menyederhanakan peraturan yang ada di Indonesia.

Black, H.C., menjelaskan bahwa *omnibus law* berusaha untuk menjadikan keragaman undang-undang menjadi satu undang-undang saja.¹ Prof Jimly Asshidiqie menjabarkan bahwa praktek *omnibus law* dapat digunakan dalam tiga keadaan yaitu undang-undang yang akan diubah berkaitan secara langsung, undang-undang yang akan diubah tidak berkaitan secara langsung, dan undang-undang yang akan diubah tidak berkaitan, tetapi dalam praktek bersinggungan.² Dalam perjalanannya UU Cipta Kerja mengalami banyak sekali permasalahan, mulai dari pembuatannya yang dikebut hingga banyak aturan yang dilanggar, sampai terlalu gemuknya aturan yang di gabungkan. Terhitung dalam UU 11 Tahun 2020 ada 80 UU dan Lebih dari 1.200 Pasal yang digabungkan menjadi satu Undang-Undang.³

Di Tahun 2020 Sebanyak enam perkara pengujian UU Cipta Kerja digabung pemeriksaannya dalam persidangan ketujuh, yakni Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020, 103/PUU-XVIII/2020, 105/PUU-XVIII/2020, 107/PUU-XVIII/2020, 4/PUU-XIX/2021, dan Perkara Nomor 6/PUU-XIX/2021. Permohonan pengujian UU Cipta Kerja dalam Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dari keseluruhan Pemohon, hanya Pemohon III, IV, V, VI yang dikabulkan permohonannya untuk sebagian permohonan.⁴ Dan MK meminta kepada pembentuk UU untuk memperbaiki UU tersebut dalam jangka waktu 2 tahun, apabila dalam jangka waktu 2 tahun tidak dapat diperbaiki, maka UU 11 Tahun 2020 akan dihapus dan kembali kepada aturan sebelumnya.⁵

Namun dalam perjalanannya yang hampir mencapai 2 tahun ini, kita sebagai masyarakat justru belum melihat adanya inisiatif perbaikan dari DPR dan Pemerintah terkait UU Cipta Kerja itu sendiri. Justru DPR dan Pemerintah melakukan pembenaran dengan mengubah aturan main pembentukan peraturan perundang-undangan dengan mengubah UU 15

¹ *Black's Law Dictionary*, Black, H.C., (St. Paul Minn: West Publishing Co, 1968), hlm. 19.

² Jimly Asshiddiqie. "UU Omnibus (Omnibus Law), Penyederhanaan Legislasi, dan Kodifikasi Administrasi," https://www.academia.edu/41009264/UU_TERPADU_Omnibus_Law.

³ Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, "Booklet UU Cipta Kerja," <https://dikti.kemdikbud.go.id/epustaka/cipta-kerja/>.

⁴ Permohonan Pemohon dan Legal Standing Pemohon

⁵ Amar Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020

Tahun 2019 tentang perubahan pertama UU No 12 Tahun 2011 menjadi UU No 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua UU No 12 Tahun 2011.

Dengan demikian penelitian ini ingin meneliti secara mendalam terkait dengan apakah kemudian setelah dibentuknya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 telah dapat mengakomodir amanat dari Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020?

B. Metodologi Penelitian

Penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum Normatif yang dimana merupakan penelitian yang dilaksanakan dengan cara meneliti bahan kepustakaan.⁶ Adapun beberapa diskusi atau pidato yang disampaikan secara langsung merupakan data pendukung argumen yang penulis bangun. Sedangkan Pendekatan yang digunakan penulis adalah Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*). Menurut Peter Machmud pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.⁷

PEMBAHASAN

A. Konsep *Siyasah Dusturiyah*

1. Pengertian, Ruang Lingkup dan Pembagian Kekuasaan dalam Islam

Kata "*dusturi*" berasal dari Bahasa Persia. Awalnya artinya adalah "seorang yang memiliki kewenangan baik dalam bidang politik maupun agama". Setelah dilakukan penyerapan ke dalam Bahasa arab, kata *dustur* pengertiannya berkembang menjadi asas, dasar, dan pembinaan. Menurut istilah *dustur* berarti kumpulan kaidah yang mengatur dasar dan hubungan kerja sama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara, baik yang tidak tertulis maupun yang tertulis.⁸

Siyasah dusturiyah membahas masalah perundang-undangan negara, mengenai prinsip dasar yang berkaitan dengan hak-hak rakyat, dan mengenai pembagian kekuasaan. Fiqh *siyasah dusturiyah* juga dapat dikatakan sebagai ilmu politik pemerintahan dan ketatanegaraan dalam

⁶ Sigit Sapto Nugroho, Anik Tri Hayani, Farkhani, *Metodologi Riset Hukum*, (Sukoharjo: Oase Pustaka, 2020), hlm. 29.

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, cetakan ke-11, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 93.

⁸ Jubair Situmorang, M.Ag., *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*, hlm. 19.

Islam yang mengkaji berbagai aspek yang memiliki keterkaitan dengan dalil-dalil umum dalam Al-Qur'an dan Al-Hadist serta tujuan syari'at Islam.⁹

Hal yang sangat penting dalam kaitannya dengan *siyasah dusturiyah* adalah pembuatan undang-undang dan lahirnya suatu kebijakan yang berisikan berbagai macam aturan untuk kehidupan masyarakat dalam bernegara.¹⁰

Dalam ketatanegaraan sejarah Islam yang dipraktikkan oleh ummat Islam terhadap sistem pemerintahan dan kenegaraan Islam maka disajikan sebuah aspek mengenai *siyasah dusturiyah*. Hal ini juga dibahas antara lain konsep-konsep Konstitusi dalam suatu negara (Undang-Undang Dasar Negara dan sejarah lahirnya perundang-undangan dalam suatu negara), legislasi (bagaimana perumusan Undang-Undang, lembaga demokrasi dan syuro) yang merupakan pilar penting dalam perundang-undangan.¹¹

Fiqh *Siyasah Dusturiyah* dibidang *siyasah tasyri'iyah* (legislasi) atau kekuasaan legislatif yaitu kekuasaan pemerintahan Islam dalam membuat dan menetapkan hukum berdasarkan ketentuan yang telah diturunkan Allah SWT dalam syariat Islam yang meliputi: pemerintah sebagai pemegang kekuasaan untuk menetapkan hukum yang akan diberlakukan dalam masyarakat islam, masyarakat Islam yang akan melaksanakannya, isi peraturan atau hukumnya harus sesuai dengan nilai-nilai syariat Islam.

Jadi, kekuasaan legislatif *al-sulthah al-tasyri'iyah* menjalankan tugas *siyasah syari'iyah*-nya yang dilaksanakan oleh *Ahlu halli wal Aqdi* untuk membuat suatu hukum yang akan diberlakukan di dalam masyarakat Islam demi kemaslahatan umat Islam, sesuai dengan ajaran Islam.¹²

dalam Islam, menurut Abdul Kadir Audah, kekuasaan dalam negara Islam dibagi menjadi lima bidang, yaitu:¹³

- a. Kekuasaan penyelenggara undang-undang (*tanfiziyah*)
- b. Kekuasaan pembuat undang-undang (*tashri'iyah*)

⁹ *Ibid*, hlm. 20.

¹⁰ Jubair Situmorang, M.Ag., *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*, hlm. 23.

¹¹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 177.

¹² *Ibid*, hlm. 87-88.

¹³ *Ibid*.

- c. Kekuasaan kehakiman (*qadhaiyah*)
- d. Kekuasaan keuangan (*Maliyah*)
- e. Kekuasaan pengawasan masyarakat (*muraqabah wa taqwim*)

2. Demokrasi Dalam *Siyasah Dusturiyah*

Demokrasi dalam konsep *siyasah* atau politik Islam adalah menjunjung tinggi hak asasi manusia karena manusia menurut fitrahnya mencita-citakan kebebasan berpendapat dan berkreasi. Hak asasi manusia yang paling mendasar adalah sebagaimana hal-hal di bawah ini:¹⁴

a. Hak Untuk Hidup

Hak yang paling dasar dari seluruh hak asasi manusia adalah hak untuk hidup. Allah berfirman dalam surat Al-Maidah (5) ayat 32:¹⁵

“Oleh karena itu Kami tetapkan (suatu hukum) bagi Bani Israil, bahwa barangsiapa membunuh seseorang, bukan karena orang itu membunuh orang lain, atau bukan karena berbuat kerusakan di bumi, maka seakan-akan dia telah membunuh semua manusia. Barangsiapa memelihara kehidupan seorang manusia, maka seakan-akan dia telah memelihara kehidupan semua manusia. Sesungguhnya Rasul Kami telah datang kepada mereka dengan (membawa) keterangan-keterangan yang jelas. Tetapi kemudian banyak di antara mereka setelah itu melampaui batas di bumi.”

Hak hidup bagi manusia ditetapkan oleh Islam. Dalam sistem politik Islam, setiap yanghidup berhak mempertahankan kehidupannya dan tidak seorangpun berhak mencabutnya dengan jalan yang diharamkan oleh Allah, kecuali dengan jalan yang benar, misalnya melalui *qishash*.

b. Hak Atas Keamanan

Hak untuk hidup aman dijamin oleh sistem politik Islam, sebagaimana adanya *Piagam Madinah* yang pasal-pasalanya bermaksud menyatukan kepentingan Muhajirin, Anshar, dan Yahudi, sehingga kemajemukan tidak dijadikan alasan konflik dan Perpecahan.

¹⁴ Jubair Situmorang, M.Ag., *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*, hlm. 81-110.

¹⁵ Al-Maidah (5): 32

Hak-hak yang berkaitan dengan sistem demokrasi politik senantiasa bersandar pada Al-Quran dan As-Sunnah. Dalam kedua sumber ajaran Islam tersebut ditemukan berbagai ide dasar dan prinsip mengenai cara-cara membangun dan mewujudkan demokrasi politik. Hal itu sangat diharapkan karena tanpa demokrasi, politik akan membahayakan kehidupan manusia. Tegaknya pemerintahan dan negara, dalam konsepsi politik Islam, harus ditopang oleh penegakan prinsip-prinsip berikut ini:

- 1) Penentuan pemerintah, kepala negara, pemimpin dan pemilihannya.
- 2) Bai'at
- 3) Pengikatan diri dan beriltizam pada kaidah-kaidah tasyri' yang dibawa Islam.
- 4) Syura (Musyawarah)
- 5) Tanggung Jawab.
- 6) Hak umat untuk melakukan pengawasan dan kritik konstruktif kepada pemerintahan yang sedang berlaku disuatu negara.
- 7) Harta negara dan kekayaan alam harus sepenuhnya memberi manfaat bagi masyarakat.

3. Prinsip-Prinsip dalam Siyasah Dusturiyah

Tujuan utama kekuasaan dan kepemimpinan dalam pemerintahan dan negara adalah menjaga sistem ketertiban agar masyarakat dapat menjalankan kehidupannya dengan wajar. Pemerintahan pada hakikatnya adalah pemberi pelayanan kepada masyarakat. Maka oleh karenanya dalam melaksanakan tugas sebagai pejabat administrasi negara dalam membuat kebijakan yang nantinya akan diterapkan kepada masyarakat luas haruslah ada asas-asas yang harus dipatuhi, diantaranya:¹⁶

a. Asas legalitas

Setiap tindakan administrasi negara harus ada dasar hukumnya (ada peratursn tertulis yang menjadi landasannya), terlebih untuk negara hukum (Indonesia). Sehingga asas legalitas merupakan hal yang paling utama dalam setiap tindakan pemerintah. Legalitas yang diterapkan akan sangat bergantung

¹⁶ Jubair Situmorang, M.Ag., *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*, hlm. 27-80.

pada rezim yang sedang berkuasa, sehingga pemberlakuan hukum akan sangat bergantung pada *nash-nash* atau pasal-pasal yang tertuang dalam berbagai peraturan dan perundang-undangan.

b. Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Asas ini merupakan jembatan antara norma hukum dan norma etika, yang merupakan norma tidak tertulis. Asas-asas umum pemerintahan yang baik merupakan bagian yang pokok bagi pelaksanaan hukum tata pemerintahan/administrasi negara, dan merupakan bagian yang penting bagi perwujudan pemerintahan negara dalam arti luas. Dengan demikian, yang dimaksud dengan asas ini adalah merupakan permulaan suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar tujuan berfikir, berpendapat, dan sebagainya.

c. Asas Tauhidullah

Grand tema sistem ketatanegaraan Islam, sejak pertama kali dibangun berdiri diatas asas keimanan. Asas ini merupakan *world view* Islam tentang alam, dan kehidupan. Asas keimanan Islam tentang ketatanegaraan terdiri atas empat hal, yaitu:

- 1) *Allah sebagai pencipta alam dan manusia*
- 2) *Allah satu-satunya otoritas yang memiliki hak apa saja untuk mengurus dan memperlakukan makhluknya.*
- 3) *Allah menjadikan manusia sebagai khalifah (wakil) untuk memakmurkan alam.*
- 4) *Manusia merupakan makhluk mulia*

d. Asas Persamaan (*Mabda al-Musawah*)

Asas persamaan memiliki arti bahwa setiap individu memiliki derajat yang sama sebagai warga negara tanpa mempertimbangkan asal-usul, ras, agama, bahasa, dan status sosial. Semua orang memiliki kesamaan dalam hal menuntut dan dituntut, yaitu menuntut hak dan dituntut melaksanakan kewajiban. Adapun macam-macam persamaan tersebut terdiri dari:

- 1) Persamaan di hadapan hukum.
- 2) Persamaan di hadapan sistem pengadilan.
- 3) Persamaan hak politik.
- 4) Persamaan hak atas kekayaan negara.
- 5) Persamaan menunaikan kewajiban negara.

e. Asas Musyawarah

Asas atau prinsip musyawarah bagi para pemimpin negara dan para penguasa juga masyarakat adalah tolak ukur dari dilaksanakannya sikap saling menghargai pendapat dan melepaskan diri dari sikap mengklaim kebenaran sendiri. Dilakukannya musyawarah disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

- 1) Setiap manusia memiliki kepentingan yang berbeda;
- 2) Setiap manusia memiliki pendapat yang berbeda;
- 3) Setiap manusia memiliki kemampuan intelektual yang berbeda;
- 4) Setiap manusia menginginkan tujuan yang berbeda.

Dengan bermusyawarah, kepentingan-kepentingan yang berbeda diarahkan pada salah satu tujuan yang universal, hanya strategi untuk mencapai tujuan dapat beragam, sehingga musyawarah bukan hendak melenyapkan perbedaan pendapat dan kepentingan, sebaliknya menjadikan perbedaan tersebut sebagai dinamika dan energi yang besar untuk mencapai persepsi dan tujuan yang telah disamakan.

f. Asas Tertib Administrasi Ekonomi

Islam memberikan tekanan pada pemakaian harta benda yang berfaedah berarti membebaskan kewajiban pada pemilik harta benda untuk menggunakannya sedemikian rupa sehingga tidak mendatangkan kerugian bagi orang lain, atau masyarakat.

g. Asas Keseimbangan Sosial (*At-Tawazun Al-Ijtima'i*).

Pengertian asas keseimbangan sosial (*at-tawazun al-ijtima'i*) yang dimaksud adalah keseimbangan standar hidup antara individu dalam kehidupan bermasyarakat, artinya kekayaan harus berputar di antara individu sehingga setiap orang mampu hidup layak pada umumnya, meskipun terdapat perbedaan tingkatan (stratifikasi) yang beragam, tetapi tidak mencolok.

B. Analisis Perubahan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 Serta Tinjauannya dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah

1. Analisis Perubahan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

Pembahasan tentang Undang-Undang No 13 Tahun 2022 tentu tidak dapat dilepaskan dengan pembahasan Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 tentang UU Cipta Kerja. Jika merujuk pada Naskah Akademik Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022, maka dapat diketahui bersama bahwa latar belakang lahirnya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 adalah berdasar pada Pertimbangan Hukum Mahkamah No [3.18.2.2] dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam pertimbangan tersebut dikatakan bahwa:¹⁷

"Bahwa terlepas dari definisi omnibus law tersebut, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan teknik atau metode apapun yang akan digunakan oleh pembentuk UU dalam upaya melakukan penyederhanaan UU, menghilangkan berbagai tumpang tindih UU, ataupun mempercepat proses pembentukan UU, bukanlah persoalan konstusionalitas sepanjang pilihan atas metode tersebut dilakukan dalam koridor pedoman yang pasti, baku dan standar serta dituangkan terlebih dahulu dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga dapat menjadi pedoman bagi pembentukan UU yang akan menggunakan teknik atau metode tersebut. Diperlukannya tata cara yang jelas dan baku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya merupakan amanat konstitusi dalam mengatur rancang bangun pembentukan UU. Artinya, metode ini tidak dapat digunakan selama belum diadopsi di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan."

Hal tersebut jelas menjadi perdebatan yang menarik. Sebelumnya untuk diketahui bersama bahwa putusan tersebut menyatakan inkonstitusional bersyarat terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang UU Ciptaker. Dalam perjalanannya, Mahkamah Konstitusi mengenal adanya Putusan Konstitusional Bersyarat (*conditionally constitutional*) dan Inkonstitusional Bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Varian putusan bersyarat pertama kali dikenalkan oleh MK dalam Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009. Makna putusan Inkonstitusional Bersyarat (*conditionally unconstitutional*) adalah suatu pasal atau undang-undang itu inkonstitusional atau bertentangan dengan

¹⁷ Badan Keahlian DPR-RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn*, (Jakarta: Pusat PUU BK DPR-RI, 2022), hlm. 1.

konstitusi sepanjang tidak dipenuhi syarat-syarat sebagaimana mana yang diberikan oleh MK.¹⁸

Untuk dapat memaknai dan membedah terkait kemunculan perintah perbaikan UU PPP dalam Putusan 91/PUU-XVIII/2020, maka tafsiran terhadap 9 Amar Putusan dalam Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 harus diberikan tafsiran dengan cara melihat dan membedah *ratio decidendi* dalam pertimbangan hukum yang dibangun. Dalam putusan di pengadilan mengenal dua karakter pertimbangan hukum, yaitu *ratio decidendi* dan *obiter dictum*.

Menurut buku yang dikeluarkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *ratio decidendi* merupakan bagian dari pertimbangan hukum yang dijadikan sebagai dasar atau alasan yang menentukan diambilnya suatu putusan yang dirumuskan dalam amar. Bagian ini tidak dapat dipisahkan dari amar putusan serta mempunyai kekuatan hukum mengikat secara hukum, dan dapat dirumuskan sebagai kaidah hukum. Sedangkan disisi lain juga ada yang Namanya bagian pertimbangan hukum yang tidak memiliki kaitan langsung dengan masalah hukum yang dihadapi dan oleh karenanya juga tidak berkaitan dengan amar putusan, biasanya sebagai ilustrasi atau analogi dalam menyusun argumen pertimbangan hukum. Bagian ini disebut sebagai *obiter dictum/obiter dicta* yang pada dasarnya tidak mempunyai kekuatan mengikat.¹⁹

Maka dengan begitu pertimbangan Hukum dan Amar Putusan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam pemberian tafsiran. Sebagaimana yang juga dijelaskan oleh Maruarar Siahaan bahwa *Ratio decidendi* merupakan bagian pertimbangan yang digunakan sebagai dasar atau alasan yang menentukan diambilnya putusan yang dirumuskan dalam amar. Bagian pertimbangan ini tidak dapat dipisahkan dari amar putusan serta memiliki kekuatan mengikat (*binding*) secara hukum yang dapat dirumuskan sebagai kaidah hukum.

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah melakukan perubahan sebanyak 18 (delapan

¹⁸ Dr. Irfan Nur Rachman, S.H., M.H., *Politik Hukum Yudisial, Sumber Pengembangan Hukum Nasional*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 87.

¹⁹ Dikutip oleh Yuniar Riza Hakiki dan Taufiqurrahman, "The Idea of Structuring National Legislation Based on The Ratio of Decidendi & Obiter Dictum Constitutional Court Decision", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 20 Issue 1 (Maret 2023), hlm. 81.

belas) perubahan, perubahan tersebut ada pada pasal, ayat, maupun pengertian. Hal ini menjadi menarik jika melihat apa yang melatar belakangi perubahan UU tersebut, yaitu Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No 91/PUU-XVIII/2020 yang memutuskan bahwa harus adanya *meaningfull participation* yang bermakna dan harus adanya pembuatan dasar hukum terlebih dahulu agar UU dengan metode *omnibus law* dapat dibentuk sebagaimana mestinya Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik dan benar.

Namun dalam hal ini ternyata DPR dan Pemerintah tidak hanya merubah keduanya, banyak substansi yang kemudian dirubah baik dari segi garis koordinasinya maupun yang lainnya. Maka penulis akan mencoba menjabarkan beberapa perubahan yang ada mengenai Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 yang merupakan implikasi dari putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020, pada pembahasan nantinya penulis akan mengelompokkan perubahan-perubahan menjadi 7 topik yang sebagaimana tercantum dalam UU tersebut.

Pertama, terkait Keterbukaan dan Partisipasi Masyarakat; *Kedua*, terkait dengan perubahan koordinasi; *Ketiga*, terkait dengan dimasukkannya metode *omnibus law*; *Keempat*, terkait dengan Kehadiran secara Daring dan pembubuhan tanda tangan secara daring atau ttd elektronik; *Kelima*, perubahan yang terkait dengan penambahan tugas/wewenang; *Keenam*, keterlibatan analisis hukum dan analisis legislatif; dan *Ketujuh*, Pasal 72 tentang diperbolehkannya pembenaran undang-undang dalam skala (*minor*) setelah tahap Persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah.

a. Keterbukaan dan Partisipasi Masyarakat

Perubahan ketentuan mengenai keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 muncul dari pertimbangan hukum point 3.17.8 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa Partisipasi Masyarakat harus dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*). Setidaknya ada 3 syarat agar partisipasi masyarakat dapat dikatakan bermakna, yaitu harus bisa memenuhi hak untuk didengar (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*), dan hak untuk dijelaskan

atau mendapat penjelasan atas masukan yang diberikan (*right to be explain*).²⁰

Perubahan terkait substansi keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 dirasa sudah cukup memuaskan bagi beberapa pihak, hal itu terbukti dengan dirubahnya **Penjelasan Pasal 5 Huruf g; Ketentuan Pasal 95A; dan Ketentuan Pasal 96.**

Tidak sedikit yang menyatakan bahwa revisi kedua UU PPP ternyata belum bisa menjawab kebutuhan hukum yang ada, hal itu dikarenakan didalamnya masih terdapat beberapa kerancuan terkait tafsir maupun kerancuan dalam penerapan penembentukan undang-undang ini sendiri. Untuk permasalahan ini Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. dalam acara bedah buku Daya Lenteng Konstitusi di Meeting Room Timur Lt 3 FH UII, menyatakan bahwa di Indonesia menggunakan sistem keterwakilan dengan pemilu, maka apabila berbicara tentang *meaningful participation* dalam negara yang menganut sistem tersebut jelas akan menimbulkan kontradiksi karena seharusnya suara-suara tersebut sudah dihimpun dan dibawa oleh para pihak yang terpilih menjadi wakil tersebut, ditambah tidak ada kejelasan terkait tata cara bagaimana suara tersebut akan di pertimbangkan serta bagaimana nantinya suara tersebut akan dijelaskan kepada pihak-pihak terkait yang memberikan masukan.²¹

Senada dengan dua Pendapat diatas tersebut, PSHK FH UII juga menyoroti terkait Partisipasi Publik dalam revisi UU PPP itu sendiri. Bahwa dalam merevisi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 *jo* Undang-Undang Nomor 15 tahun 2019, DPR telah melakukan *roadshow* konsultasi publik dalam hal upaya pemenuhan partisipasi public, namun didalamnya ternyata masih menimbulkan 3 permasalahan diantaranya: *Pertama*, dalam konsultasi publik tersebut ruang partisipasi publik justru dibuka dengan sangat sempit yang jika dilihat DPR melalui Badan

²⁰ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (2021), hlm. 393.

²¹ Pidato disampaikan dalam acara bedah buku Daya Lenteng Konstitusi yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII tanggal 26 Desember 2022.

Keahlian Sekretariat Jendral beralasan karena terbatasnya waktu, konsultasi publik tersebut hanya dipenuhi dengan mendengarkan materi dari narasumber; *Kedua*, narasumber yang hadir dalam konsultasi publik tersebut masih sedikit yang memiliki keahlian di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan yang dekat dengan rumpun Ilmu Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN). Mayoritas pemateri yang didatangkan justru memiliki keahlian di bidang Pidana dan Perdata yang jauh dari keahlian pembentukan perundang-undangan; *Ketiga*, dengan sempit dan terbatasnya ruang partisipasi publik sebagaimana yang telah dijelaskan diatas, maka jelas akan berdampak pada pembentukan revisi UU PPP, mengingat begitu pentingnya UU PPP maka jangan sampai dibuat dengan cara serta metode pembentukan peraturan perundang-undangan secara cepat (*fast track legislation*) dan malah mengabaikan prosedur pembentukan yang partisipatif.²²

b. Metode *Omnibus Law*

Diakomodirnya metode *omnibus law* dalam revisi kedua UU PPP terdapat pada Pasal 42A, Pasal 64 ayat 1a dan 1b serta terdapat didalam Pasal 97A. Jika penulis mengukur sistem hukum pengaturan metode omnibus dalam Undang-Undang No 13 Tahun 2022, masih terdapatnya beberpa kekurangan yaitu terutama pada sektor substansi hukum belum adanya suatu pembatasan mengenai keterkaitan antara materi muatan itu bisa dikaitkan sejauh mana. Hal ini untuk mencegah adanya *deadlock* yang terjadi pada pembahasan serta untuk menciptakan undang-undang yang berkualitas karena dalam proses pembuatannya melibatkan partisipasi publik yang dipenuhi serta bermutu. Agar menciptakan suatu produk hukum yang dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Mengutip pernyataan Prof. Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M., dalam kanal *YouTube* nya yang mengatakan bahwa yang dikatakan memasukkan metode *omnibus* dalam revisi UU PPP hanya memasukkan bahwasanya metode tersebut legal dilakukan

²² PSHK FH UII, "Rekomendasi Terhadap Revisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Policy Brief* Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (2022), hlm. 03.

di Indonesia. kelihatannya DPR dan Pemerintah membentuk revisi UU PPP hanya sebagai alat pembenar atas kesalahan mereka di UU No 11/2020 tentang ciptaker. Hal tersebut jelas terlihat, dengan tidak dijelaskannya seberapa besar *magnitude* yang dapat dibawa dan dijadikan UU dengan metode *omnibus*, biasanya belajar dari berbagai negara yang ada di dunia, apabila dia membuat suatu *omnibus* yang terlalu gemuk yang begitu banyak peraturan perundang-undangan di gabungkan kepada satu hal biasanya akan selalu memiliki hasil yang berantakan, percis seperti yang terjadi pada UU Cipta Kerja, yaitu ketika banyak UU di gabungkan menjadi satu, maka hasilnya dapat dilihat yaitu berantakan. Maka beliau mengatakan silahkan atur metode *omnibus law*, tapi jangan kemudian secara substantif membiarkan kemungkinan terlalu lebar apalagi seakan akan membenarkan UU Cipta Kerja yang telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh MK.²³

c. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan basis Teknologi.

Dalam menunjang perkembangan teknologi modern saat ini, maka revisi kedua UU PPP juga memasukkan terkait dapat diterapkannya pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis teknologi yang terdapat dalam Pasal 97B yang dimana didalamnya berbicara terkait dengan pembubuhan tanda tangan dengan cara tanda tangan elektronik. Sebelumnya dalam hal ini banyak pihak yang mengkhawatirkan terkait dengan keamanan data tanda tangan, hal itu jelas karena di tahun 2022 marak terjadinya kebocoran data pribadi dan tidak ada tanggung jawab dari pihak kementerian terkait. Sebelum metode tanda tangan elektronik/TTE diatur dalam UU PPP, Ditjen Tata Kelola Aplikasi Informatika (Aptika), Mariam F. Barata menyatakan bahwa “di era digital apalagi di tengah pandemi Covid-19 ini TTE akan menjadi solusi. Namun TTE harus memenuhi persyaratan seperti diatur dalam pasal 11 UU ITE, seperti saat proses penandatanganan elektronik hanya berada dalam kuasa penanda tangan”.

Dalam pasal 60 UU ITE telah menyatakan bahwa tanda tangan elektronik terbagi kedalam 2 macam, macam pertama

²³ Zainal Arifin Mochtar, “Legislasi Ugal-Ugalan Demi Omnibus Law UU Cipta Kerja,” https://www.youtube.com/watch?v=Xo2_nCfMBC0&t=331s, akses 27 Desember 2022.

adalah TTE yang tersertifikasi dan macam kedua adalah TTE yang tidak tersertifikasi. TTE yang tidak memiliki sertifikasi juga mempunyai kekuatan hukum serta diwajibkan untuk tunduk terhadap UU ITE. Perbedaan antara yang tersertifikasi dan yang tidak tersertifikasi adalah yang tidak tersertifikasi dibuat tanpa menggunakan PSrE Indonesia serta tidak dilakukannya pemeriksaan oleh pemerintah. Namun demikian Ditjen Aptika tetap menyarankan untuk menggunakan TTE yang memiliki sertifikasi, hal tersebut jelas karena apabila nantinya terjadi suatu masalah hukum, TTE dengan sertifikasilah yang memiliki kekuatan pembuktian paling kuat karena telah dijamin oleh pemerintah, serta pemerintah juga telah menyediakan aplikasi yang diperuntukkan untuk memeriksa dokumen elektronik yang apabila terjadi sesuatu maka dokumen tersebut dapat diverifikasi keabsahannya.²⁴

d. Pemantauan dan Peninjauan serta Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan.

Dalam revisi kedua UU PPP terkait dengan bahasan Pemantauan dan Peninjauan serta Analisis dan Evaluasi terdapat dalam Pasal 95A yang didalamnya mengatur terkait dengan pemantauan dan peninjauan serta dalam Pasal 97C didalamnya mengatur terkait dengan perintah untuk melakukan analisis dan evaluasi yang dimana hal tersebut terkait dengan Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR (Pasal 46 ayat 2); Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden (Pasal 46 ayat 3); Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik (Pasal 48 ayat 1); Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah (Pasal 54 ayat 2); Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden (Pasal 55 ayat 2); Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi (Pasal 58).

²⁴ Leski Rizkinaswara, "Tanda Tangan Elektronik jadi Solusi Legalitas di Era Digital," <https://aptika.kominfo.go.id/2021/06/tanda-tangan-elektronik-jadi-solusi-legalitas-di-era-digital/>, akses 28 Desember 2022.

perlunya skala prioritas pembentukan undang-undang serta tindak lanjutnya. Untuk hal itu ahli bidang perundang-undangan universitas Indonesia, Fitriana Alan Sjarief menuturkan bahwa pola dalam melakukan kegiatan monitoring serta evaluasi akan selalu berkembang, maka yang terpenting adalah perlunya suatu metode serta indicator yang pasti yang akan digunakan. Kemudian ia juga mengatakan bahwa kalimat atau frasa pemantauan, peninjauan serta evaluasi, pelaksanaannya di dalam berbagai perundang-undangan diserahkan serta diamanahkan kepada BPHN Kemenkumham. Dan untuk lebih jelas, ia pun menjelaskan secara mendetail bahwa pemantauan dan juga peninjauan memiliki tiga tahapan yaitu perencanaan, pelaksanaan serta tindak lanjut. Didalam melakukan perencanaan maka perlu dirasa untuk melakukan identifikasi, menentukan skala prioritas serta keberlakuan suatu Undang-undang. Sedangkan dalam tahapan pelaksanaan yang menjadi perhatian yaitu harus memperhatikan terkait dengan dampak dari diterapkannya suatu undang-undang, memperhatikan Peraturan pelaksana yang telah dibuat serta juga harus memperhatikan harmonisasi pada undang-undang tersebut, apakah ada disharmonisasinya atau tidak pada undang-undang tersebut. Dan dalam tahapan akhir yaitu tindak lanjut maka nantinya akan berisikan rekomendasi terkait dengan apakah suatu undang-undang perlu dipertahankan, direvisi atau dicabut.²⁵

Sedangkan menurut Hakim Konstitusi, Enny Nurbaningsih, penting untuk menghubungkan konsep negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang dimana pemerintah daerah adalah bagian daripada pemerintahan negara. Sekalipun pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasar kan asas otonomi dan tugas pembantuan, namun dalam urusan bidang hukum tetap harus menjadi urusan absolut pemerintah pusat. Oleh sebab itu, pedoman analisis dan evaluasi merupakan bagian dari manifestasi urusan absolut bidang hukum dan oleh karena itu harusnya juga dapat diterapkan sampai pada tingkat daerah. Dikatakan dapat diterapkan sampai ke daerah adalah karena ketentuan Pasal 95A UU No. 13/2022 dimasukkan pada judul bab "Pemantapan dan Peninjauan Terhadap Undang-

²⁵ *Ibid.*

Undang”. **Tidak adanya ketentuan lain dalam UU No. 15 Tahun 2019 dan UU No. 13 Tahun 2022 yang menyatakan sifat *mutatis mutandis* tentang ketentuan “pemantauan dan peninjauan” membuat ini menjadi koreksi, seharusnya juga diberlakukan pada ‘Peraturan Daerah’ tentang pemantauan dan peninjauan sebagaimana ketentuan-ketentuan sebelumnya yang selalu *memutatis mutandiskan* untuk daerah.²⁶**

e. Keterlibatan Analisis Hukum dan Analisis Legislatif.

Sebelumnya Pasal 98 ayat 1a serta Pasal 99 telah mengalami perubahan. Keduanya memiliki perbedaan yang cukup jelas, tidak hanya pada makna arti katanya, namun juga pada kewenangannya, Analisis Hukum diikutsertakan pada tingkatan pembentukan perundang-undangan saja, sedangkan analisis legislatif diikutsertakan pada pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan daerah tingkat provinsi dan peraturan daerah Kab/Kota.

Dalam dua pasal tersebut yang terlihat tidak memiliki penjelasan adalah terkait dengan Analisis Hukum, hal itu memang secara jelas tidak dicantumkan dalam penjelasan Pasal 98 ayat 1a. Berbeda halnya dengan Pasal 99 yang dimana menurut pengertian Pasal 99 yang dimaksud dengan Analisis Legislatif adalah “*aparatur sipil negara yang bertugas memberikan dukungan dalam pembentukan Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*”. Hal tersebut jelas akan memiliki dampak pada ketidakpastian hukum, maka untuk itu penulis melakukan Analisa sebagai berikut.

Menurut Analisa yang penulis lakukan, dalam hal Analisis Hukum dan Analisis Legislatif sejatinya memiliki tafsiran dan dasar hukum yang jelas. Dilansir dari website BPHN, pihaknya telah memberitahukan terkait dengan pengertian beserta dengan dasar hukum keberadaannya Jabatan Fungsional Analisis Hukum. Analisis hukum yang dimaksud oleh BPHN adalah Analisis Hukum yang tersebar di Kementerian/Lembaga, Kantor Wilayah Kemenkumham, dan Pemerintah daerah di seluruh Indonesia, hal

²⁶ Humas MKRI, “Enny Nurbaningsih Bahas Desain Konstitusional Pembinaan Hukum di Daerah,” <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18392&menu=2>, diakses 29 Desember 2022.

ini didasari pada Permenpan Nomor 51 Tahun 2020 tentang Jabatan Fungsional Analis Hukum.²⁷ Sedangkan dalam penjelasan Pasal 99 yang dimana telah penulis sebutkan juga telah memiliki kejelasan, dimana keberadaanya berbeda dengan Analis Hukum. Analis Legislatif keberadaannya disandarkan pada Dasar Hukum Permenpan Nomor 11 Tahun 2022.

f. Diperbolehkannya Pembetulan Undang-Undang Setelah Tahap Persetujuan Bersama Antara DPR dan Pemerintah.

Melihat pada revisi kedua UU PPP yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, salah satu substansi yang dirubah adalah Pasal 72 terkait dengan dipertegasnya pembolehan pembetulan kekeliruan redaksional (*clerical error*) setelah persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah.

Dalam hal ini memiliki dampak yang dirasa cukup luas, terutama apabila berkaca pada kejadian dalam pembentukan Undang-Undang Ciptaker yang dimana pihak pembentuk dapat semena-mena merubah setelah dilakukannya persetujuan.

Untuk menganalisa permasalahan ini maka penulis mengambil dua sudut pandang yaitu pro dan kontra. Untuk pihak pro penulis mengutip pendapat dari Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. bahwa beliau mengatakan apabila sekiranya dalam perumusan suatu rancangan perundang-undangan ternyata masih terdapat adanya kesalahan, sekalipun kesalahan kecil atau sepele berupa "*clerical error*" atau hanya sekedar menyangkut "*minor staff duties*," maka dalam rangka menciptakan kesempurnaan yang maksimal naskah undang-undang, maka harus dipikirkan terkait dengan mekanisme pengoreksian sebelum disahkan secara resmi. Prof Jimly pun memberikan contoh seperti misalnya dalam hal suatu RUU sudah disetujui bersama antara DPR dan Pemerintah hanya tinggal menunggu pengesahannya saja dalam jangka waktu paling lama 30 (tigapuluh) hari, namun karena masih ditemukannya adanya *clerical error* maka perlu dilakukan penyempurnaan hingga

²⁷ Aminulloh, "Kehadiran Analis Hukum dalam Pembentukan Perundang-Undangn," <https://www.bphn.go.id/index.php/publikasi/berita/2022062410561678/kehadiran-analis-hukum-dalam-pembentukan-perundang-undangan>, diakses 29 Desember 2022.

nantinya naskah akhir yang disahkan dan diundangkan secara resmi sudah diperbaiki dan tidak ada lagi kesalahan didalamnya.²⁸

Sedangkan dari sisi kontra, penulis mengutip pendapat dari Prof. Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M. Yang menyatakan bahwa adanya perbedaan sistem legislasi di negara presidensial antara Indonesia dengan contohnya Amerika Serikat. Di Amerika Serikat tahapan paling penting dalam proses legislasi adalah penandatanganan oleh presiden (*approval*) karena apabila presiden tidak memberikan tanda tangan maka suatu RUU tidak akan menjadi undang-undang dan itulah yang disebut sebagai *veto* presiden. Sedangkan di Indonesia tahapan paling penting dalam legislasi itu adalah persetujuan antara DPR dan Presiden, karena di Indonesia untuk menjadi undang-undang harus dibahas dan disetujui bersama antara DPR dan Pemerintah serta alasan lain adalah karena dalam UUD kita tanda tangan presiden tidak terlalu penting, karena dalam UUD NRI 1945 Pasal 20 ayat 5 menyatakan bahwa

*“Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.”*²⁹

Maka artinya adalah bahwa tanda tangan presiden dirasa tidak terlalu penting maka atas dasar tersebut lah Prof Zainal mengatakan bahwa tahapan paling pentingnya adalah pada tahap persetujuan dan seharusnya setelah persetujuan tidak dibenarkan dilakukan perubahan walaupun hanya titik komanya saja yg berubah.³⁰

2. Tinjauan *Siyasah Dusturiyah* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022

²⁸ Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H., *Perihal Undang-Undang*, (Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2006), hlm. 174.

²⁹ Redaksi Sinar Grafika, *UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Beserta Amandemen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 19.

³⁰ Prof. Dr. Zainal Arifin Mochtar, S.H., LL.M., “Legislasi Ugal Ugalan Demi Omnibus Law Cipta Kerja,” https://www.youtube.com/watch?v=Xo2_nCfMBC0&t=381s, diakses pada 31 Desember 2022.

Siyasah dusturiyah dalam menganalisa lahirnya perubahan kedua UU No 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka dapat dikatakan pembentukannya tidak lepas dari adanya putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi atau di dalam Islam dikenal dengan *al sulthah al- Qa'iyah* dalam wilayah *madzalim* atau lembaga peradilan dalam wilayah yang memiliki tugas untuk menyelesaikan perkara penyelewengan pejabat negara dalam melaksanakan tugasnya, seperti pembuatan keputusan politik yang merugikan dan melanggar kepentingan atau hak-hak rakyat serta perbuatan pejabat negara yang melanggar hak rakyat.³¹ Seperti yang diketahui bahwa seorang khalifah berhak melegislasi *syara'* atau hukum dengan ijtihad dengan diatasi dua sumber yaitu hukum agama Islam (Al-Qur'an dan Hadist). Apabila khalifah dalam melegislasi hukum melanggar *syara'* atau bertentangan dengan dua sumber utama hukum Islam, maka *mahkamah madzalim* berhak untuk menegur bahkan hingga memberhentikan seorang khalifah jika teguran dari mahkamah *madzalim* tidak dipatuhi.³²

Menurut *siyasah dusturiyah* jika dianalisis mengenai pembentukan UU No 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maka sejatinya proses pembentukan UU No 13 Tahun 2022 ini belum mengandung serta memenuhi asas dan nilai-nilai dalam Islam. Hal tersebut karena dengan tidak dijalankannya Prinsip atau asas Musyawarah dalam *Siyasah Dusturiyah* dan tidak dijalankannya penerapan demokrasi dalam *siyasah dusturiyah* yang dimana memandang bahwasanya konsepsi politik Islam harus ditopang oleh beberapa penegakan prinsip-prinsip, termasuk salah satunya adalah prinsip *syura* atau dapat juga dikatakan sebagai musyawarah. *Syura* dapat dilaksanakan dalam bidang penentuan kepala negara yang bergantung pada sebuah majelis khusus. Untuk itu disusun syarat-syarat dan sistem-sistemnya. *Syura* juga dapat dilakukan di bidang *tasyri* (Pembentukan Undang-Undang) yang bersifat *ijtihadi* yang bergantung pada orang-orang yang khusus mendalami syari'at dan orang-orang yang memiliki pengetahuan terhadap keadaan-keadaan

³¹ Ridwan HR., *Fiqh Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan* (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, 2007), hlm. 273.

³² Ahmadi H. Dardiri, "Konsepsi Pembagian Kekuasaan Negara Islam Khilafah Menurut Hizbut Tahrir dan Kemungkinan Implementasinya di Indonesia." *Millah*, Vol. XVI. No. 2. (Februari 2017), hlm. 278.

masyarakat. Dengan demikian maka seharusnya dilakukan musyawarah dengan mempertimbangkan kehadiran masyarakat demi terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan politisnya yang akan membawa pada kemaslahatan.

Selanjutnya asas-asas Islam tidak terpenuhi juga karena masih minimnya keikutsertaan para ahli perundang-undangan. Para ahli juga mempunyai peranan penting dalam berbagai bidang di lembaga legislatif ini. Adapun menurut Fazlur Rahman, ulama tidak berfungsi menciptakan hukum akan tetapi hanya memimpin umat secara keseluruhan dengan menyebarkan nilai-nilai agama Islam. Hal ini penting agar kesadaran dan pemikiran masyarakat bisa sesuai dengan syariat Islam. Argumen yang mengatakan bahwa persoalan legislatif dalam Islam merupakan tugas yang dibebankan kepada ulama bukan saja salah, akan tetapi juga mengingkari kebenaran adanya proses pembentukan hukum Islam yang dikenal selama sejarah. Sejarah mengatakan bahwa yang membentuk suatu hukum Islam adalah para pemilik otoritas atau penguasaan dan bukan para ulama (*fuqaha*).³³

Dari paparan di atas Fazlur Rahman menyimpulkan bahwa sumber fisik dari semua kewenangan dan juga kekuasaan yaitu umat Islam itu sendiri. Kekuasaan itu mungkin dilimpahkan kepada dewan legislatif untuk membuat undang-undang yang sesuai dengan syariat Islam namun umat Islam sendiri juga memiliki peranan penting dalam proses pembentukannya yaitu dengan memberikan aspirasi mengenai kondisi agar dalam pembentukan suatu undang-undang dapat sesuai dengan keinginan masyarakat. Dari sisi itulah demokrasi tercipta yaitu dimana tetap rakyatlah sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.³⁴ Maka oleh karenanya dapat dikatakan adanya persamaan antara pandangan dalam Islam dalam Pembentukan Perundang-undangan dengan Pembentukan Perundang-undangan di Indonesia terkait hal ini. Di Indonesia sendiri mencantumkan hal tersebut dalam asas kemanfaatan yang ada dalam UU PPP.

Maka secara keseluruhan nilai-nilai Islam dalam pembentukan peraturan ini belum diwujudkan karena masih terabaikannya partisipasi masyarakat dan minimnya dilibatkan para ahli yang seharusnya para ahli tersebut dapat memberikan pandangan demi terciptanya hukum

³³ Alia Nur Afdholina, Dahrul Muftadin, "Tinjauan *Siyasah Dusturiyah*," hlm. 129-130.

³⁴ *Ibid*, hlm. 130.

perundang-undangan Indonesia yang lebih baik guna menghasilkan produk hukum yang berkualitas serta dapat memenuhi kemaslahatan masyarakat.

PENUTUP

Dari berbagai penjelasan diatas maka dapat ditarik beberapa kesimpulan, diantaranya:

1. Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas bahwa pembentukan UU No 13 Tahun 2022 tentang revisi kedua UU No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan berasal dari beberapa point yang kaitannya dengan Pertimbangan Hukum Mahkamah dalam Putusan No 91/PUU-XVIII/2020 tentang UU Cipta Kerja. Perintah tersebut memang tidak dijelaskan dalam Amar putusan tersebut namun sejatinya sebuah amar putusan haruslah dibaca dengan selalu memperhatikan pertimbangan hukumnya, hal itulah yang disebut dengan *ratio decidendi* dalam sebuah Putusan. Kebenaran ini juga dipertegas dalam Naskah Akademik UU No 13 Tahun 2022 tentang revisi kedua UU No 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan yang menyatakan juga bahwa revisi tersebut dibentuk berdasarkan *ratio decidendi* dalam Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020 tentang Cipta Kerja.
2. Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-Undang dibentuk secara tergesa-gesa hingga mengakibatkan tidak terakomodirnya *meaningfull participation* sebagaimana yang menjadi amanat Mahkamah Konstitusi agar diterapkannya *meaningfull participation* atau partisipasi yang bermakna. Adapun permasalahan lain yaitu dengan diterapkannya sistem pembentukan undang-undang dengan metode *omnibus law* yang sejatinya tidak dikenal di negara yang menganut sistem hukum *civil law*. Dan sejatinya dapat dilakukannya pembenaran setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam pembentukan suatu Perundang-Undang merupakan bentuk nyata bahwa DPR dan Presiden telah menggunakan cara *trickie* untuk dapat membenarkan kesalahan-kesalahan dalam pembentukan undang-undang kedepannya sebagaimana yang terjadi pada UU Cipta Kerja. Sedangkan apabila ditinjau dari perspektif *siyasaah dusturiyah* menunjukkan bahwa dalam legislasi atau pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Islam tidak dijelaskan secara detail mengenai teknis pembentukan peraturan

perundang-undangan seperti layaknya di Indonesia. Dalam Islam hanya menjelaskan bahwa dalam proses pembentukannya dilakukan dengan jalan musyawarah bersama *Ahlu Halli Wal Aqdi*. Oleh karena itu hasil analisis perspektif *siyasah dusturiyah* mengenai pembentukan UU No 13 Tahun 2022 tentang perubahan kedua UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini belum mengandung serta memenuhi asas dan nilai-nilai dalam Islam. Hal tersebut karena diabaikannya prinsip musyawarah dalam *siyasah dusturiyah* dan dilewatkannya asas *syura'* pada demokrasi dalam *siyasah dusturiyah*. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan kehadiran masyarakat yang hanya sekedar menjadi penonton hingga berakibat tidak dapat memberikan masukan dalam pembentukan perundang-undangan tersebut. Serta masih minimnya keikutsertaan para ahli perundang-undangan yang apabila dilihat bahwasanya para ahli juga mempunyai peranan penting dalam berbagai bidang di lembaga legislatif ini guna menunjang terciptanya kemaslahatan masyarakat.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta
- DPR-RI, Badan Keahlian. 2022. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Pusat PUU BK DPR-RI, Jakarta
- H.C., Black. 1968. *Black's Law Dictionary*. West Publishing Co, St. Paul Minn.
- HR, Ridwan. 2007. *Fiqh Politik Gagasan, Harapan dan Kenyataan*. Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta.
- Iqbal, Muhammad. 2014. *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Prenadamedia Group, Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2011. *Penelitian Hukum*. cetakan ke-11. Kencana, Jakarta.
- Nugroho, Sigit Supto, Hayani, Anik Tri, Farkhani. 2020. *Metodologi Riset Hukum*. Oase Pustaka, Sukoharjo.
- Rachman, Irfan Nur. 2020. *Politik Hukum Yudisial, Sumber Pengembangan Hukum Nasional*. PT Raja Grafindo Persada, Depok.
- Situmorang, Jubair. 2012. *Politik Ketatanegaraan dalam Islam*. Pustaka Setia, Bandung.

Sinar Grafika, Redaksi. 2020. *UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Beserta Amandemen*. Sinar Grafika, Jakarta

Internet

Aminulloh. *Kehadiran Analisis Hukum dalam Pembentukan Perundang-undangan*.

<https://www.bphn.go.id/index.php/publikasi/berita/2022062410561678/kehadiran-analishukum-dalam-pembentukan-perundang-undangan>.

Humas MKRI. *Enny Nurbaningsih Bahas Desain Konstitusional Pembinaan Hukum di Daerah*.

<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18392&menu=2>.

Jimly Asshiddiqie. *UU Omnibus (Omnibus Law), Penyederhanaan Legislasi dan Kodifikasi Administrasi*.

https://www.academia.edu/41009264/UU_TERPADU_Omnibus_Law

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. *Booklet UU Cipta Kerja*. <https://dikti.kemdikbud.go.id/epustaka/cipta-kerja/>.

Leski Rizkinaswara. *Tanda Tangan Elektronik jadi Solusi Legalitas di Era Digital*. <https://aptika.kominfo.go.id/2021/06/tanda-tangan-elektronik-jadi-solusilegalitas-di-era-digital/>.

Zainal Arifin Mochtar. *Legislasi Ugal-Ugalan Demi Omnibus Law UU Cipta Kerja*. https://www.youtube.com/watch?v=Xo2_nCfMBC0&t=331s.

Jurnal

Afdholina, Alia Nur, Muftadin, Dahrul. 2014. *Tinjauan Siyasah Dusturiyah Terhadap Proses Pembentukan Peraturan Desa dalam Permendagri Nomor 11 Tahun 2014*. Manabia: Journal of Constitutional Law, hlm. 136.

Dardiri, Ahmadi H. 2017. *Konsepsi Pembagian Kekuasaan Negara Islam Khilafah Menurut Hizbut Tahrir dan Kemungkinan Implementasinya di Indonesia*. Millah, Vol. XVI. No. 2. hlm. 278.

Hakiki, Yuniar Riza, Taufiqurrahman. 2023. *The Idea of Structuring National Legislation Based on The Ratio of Decidendi & Obiter Dictum Constitutional Court Decision*. Jurnal Konstitusi, Vol. 20. Issue. 1. hlm. 81.

PSHK FH UII. 2022. *Rekomendasi Terhadap Revisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Policy Brief Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. hlm. 03.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan MK No 91/PUU-XVIII/2020

Putusan Nomor 82/ PUU-XX-2022

Pidato dan Seminar

Pidato disampaikan Prof. Dr. Ni'matul Huda dalam acara bedah buku Daya Lenting Konstitusi yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII tanggal 26 Desember 2022.