

**IMPLEMENTASI KONSEP PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN
(STUDI KASUS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 11 TAHUN 2020 TENTANG CIPTA KERJA)**

MIFTAHUDDIN

NIDN: 2129086801

DOSEN HUKUM PIDANA ISLAM STAI Natuna

Email: miftah007@yahoo.com

Abstrak

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020. Proses pembentukan UU sudah melalui partisipasi masyarakat. Permasalahan penelitian ini yaitu benarkah proses penyusunan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tidak ada 'partisipasi masyarakat' dan bagaimana konsep dikonstruksikan dalam peraturan perundang-undangan. Apa konsep 'partisipasi masyarakat' dirumuskan oleh para ilmuwan sosial dan para ahli hukum, yang menjadikan rujukan para pembentuk peraturan perundang-undangan. Metode yang di pakai yaitu dengan menggunakan metodologis bersifat normatif, empiris dan teoritis. Hasil dari penelitian bahwa proses penyusunan UU tentang Cipta Kerja tidak melibatkan masyarakat, proses penyusunan hingga pembahasan akhir di DPR RI berbagai elemen masyarakat turut berpartisipasi. Sikap penolakan yang disampaikan melalui media massa maupun walk out sebagian anggota DPR, tidak lepas dari wujud partisipasi itu sendiri. Konsep dalam pembentukan perundang-undangan dikonstruksikan dalam regulasi secara cukup jelas namun tidak detail, tidak ada batasan atau kriteria yang rinci. Baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Ketidadaan secara kualitatif maupun kuantitatif yang mengatur 'partisipasi masyarakat' yang menjadi peluang perbedaan pandangan, antara pihak yang mengatakan 'tidak partisipatif' dan pihak yang mengatakan 'partisipatif' dalam proses penyusunan UU Cipta Kerja. Selain itu, dirumuskan oleh para ilmuwan sosial dan ahli ilmu politik secara beragam, pada intinya sama. Yang merupakan keharusan dan kelaziman dalam suatu negara demokrasi, rakyat haruslah menjadi subyek kekuasaan. Negara hadir dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Itulah demokrasi.

Kata Kunci: *Partisipasi Masyarakat, Peraturan Undang-Undang*

Abstract

One of the reasons the Constitutional Court (MK) annulled Law Number 11 of 2020 on Job Creation is because the process of forming the law did not involve public participation. However, Constitutional Judge Manahan MP Sitompul and Constitutional Judge Daniel Yusmic P. Foekh have a different viewpoint (dissenting opinion). According to them, the process of forming the law did involve public participation. Based on the above problem, the problems in this study are, first, is it true that the process of drafting Law No. 11 2020 on Job Creation did not involve the public? Second, how is the concept of "public participation" constructed in our legal regulations? Third, what is the concept of "public participation" formulated by social scientists and legal experts, which can be a reference for law makers?

The conclusion of this study is: first, it is not true that the process of drafting Law No. 11 2020 on Job Creation did not involve the public. From the chronology, it is clear that various elements of society participated in the drafting process, up to the final discussion in the Indonesian House of Representatives (DPR RI). The rejection that was expressed through mass media or the walkout by some members of the DPR is also part of that participation. Second, the concept of "public participation" in law-making is constructed in our regulations quite clearly but not in detail, there is no clear boundary or criteria, either qualitatively or quantitatively. The lack of detailed and specific criteria, both qualitatively and quantitatively regulating "public participation" is what creates the opportunity for different viewpoints, between those who say "not participative" and those who say "participative" in the drafting process of Law No. 11 of 2020 on Job Creation. Third, the concept of "public participation" is formulated by social scientists and political scientists in various ways. But the essence is the same, that "public participation" is mandatory and commonplace in a democratic country. The people must be the subject of power. The state is present from the people, by the people, and for the people. That is democracy.

Keywords: Public Participation, Democracy

A. PENDAHULUAN

Pada akhir tahun 2020 silam masyarakat Indonesia diramaikan oleh demo penolakan Undang-undang Cipta Kerja yang dikenal dengan ‘Omnibus Law’. Suara-suara penolakan sebenarnya sudah mulai muncul jauh sebelum UU Nomor 11 Tahun 2020 ini disahkan pada 2 November 2020. Namun puncak demo penolakan terjadi pada 20 Oktober 2020, dimana mahasiswa dan buruh menggelar pawai unjuk rasa meminta Omnibus Law dibatalkan. Pemerintah dan DPR tidak terpengaruh oleh berbagai demo penolakan tersebut, hingga akhirnya disahkan pada 2 November 2020. Sebagian unsur masyarakat yang tidak setuju dengan undang-undang tersebut lalu mengajukan gugatan Uji Formil Undang-Undang 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja ke Mahkamah Konstitusi, yang intinya membatalkan undang-undang tersebut.

Gugatan atau permohonan uji formil diterima oleh mahkamah konstitusi pada 15 Oktober 2020, setelah melalui proses persidangan yang panjang akhirnya sampailah mahkamah konstitusi pada putusan akhir yang dibacakan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi Anwar Usman pada 25 November 2021. Dalam putusan yang tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, antara lain Sidang Mahakmah Konstitusi menyatakan bahwa UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan. Sidang Mahkamah Kosntitusi juga memerintahkan kepada pembentuk

undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) 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 inkonstitusional secara permanen (RI, 2021)

Banyak aspek yang dijadikan dasar pertimbangan Sidang Mahkamah Konstitusi untuk menetapkan putusan tersebut. Salah satunya adalah aspek tata cara atau prosedur, yang menurutnya tidak memenuhi syarat. Sidang MK menilai dalam proses penyusunan undang-undang Cipta Kerja, Pembentuk undang-undang tidak melibatkan masyarakat, atau meniadakan partisipasi masyarakat. Padahal, menurut MK, “Apabila pembentukan undang-undang dengan proses dan mekanisme yang justru menutup atau menjauhkan keterlibatan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendiskusikan dan memperdebatkan isinya maka dapat dikatakan pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people sovereignty*).” (RI, 2021)

Pernyataan Mahkamah Konstitusi tersebut mengkonfirmasi pernyataan para Pemohon yang menilai bahwa, proses pembentukan UU Cipta Kerja tidak memenuhi syarat partisipasi masyarakat, termasuk akses untuk secara mudah mendapatkan naskah RUU Cipta Kerja tidak dipenuhi, terlebih dengan beredarnya 5 Naskah RUU Cipta Kerja dengan substansi yang berbeda, lembaran yang sangat banyak yang semakin membingungkan

masyarakat (orang perseorangan atau kelompok orang) untuk memberikan masukan. (RI, 2021)

Terhadap putusan tersebut, dari 9 (sembilan) hakim konstitusi, 4 (empat) diantaranya menyampaikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Pendapat berbeda disampaikan oleh Hakim Konstitusi Arief Hidayat bersama Hakim Konstitusi Anwar Usman, dan Hakim Konstitusi Manahan MP Sitompul bersama Hakim Konsitusi Daniel Yusmic P. Foekh. Dari *dissenting opinion* yang disampaikan Hakim Konstitusi Manahan MP Sitompul bersama Hakim Konsitusi Daniel Yusmic P. Foekh, terungkap bahwa dalih tiadanya proses partisipasi masyarakat sebagaimana yang disampaikan oleh Sidang Mahkamah Konstitusi tidaklah berdasar. Mengacu pada bukti-bukti yang disampaikan oleh Termohon, Hakim Konstitusi Manahan MP Sitompul bersama Hakim Konsitusi Daniel Yusmic P. Foekh sangat meyakini proses partisipasi atau pelibatan masyarakat tersebut sudah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (The President of Republic of Indonesia., 2011)

Yang menarik untuk dicermati dari situasi ini, bagaimana bisa Sidang Mahkanah Konstitusi menilai tidak ada partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang 11 tahun 2020, sementara dua Hakim Konstitusi, dengan mengacu bukti yang ada di persidangan, jelas-jelas menunjukkan bahwa partisipasi

masyarakat itu. Bukti berupa kronologi penyusunan yang antara lain memuat kapan pembahasan dilakukan, siapa saja dan organisasi apa saja yang terlibat, dan seterusnya, seolah tidak dianggap oleh Sidang MK sebagai bentuk partisipasi masyarakat. Lalu bentuk kegiatan seperti apa yang bisa dianggap sebagai partisipasi masyarakat? Adakah kategori baku yang pasti dan jelas tentang 'partisipasi masyarakat' dalam ketentuan perundang-undangan kita?

Berangkat dari permasalahan di atas, maka pertanyaan yang akan dibahas dalam kajian ini adalah, *Pertama*, benarkah dalam proses penyusunan Undang-Undang nomor 11 2020 tentang Cipta Kerja ini tidak melibatkan masyarakat? *Kedua*, bagaimana konsep 'partisipasi masyarakat' dikonstruksikan dalam peraturan perundang-undangan kita? Apakah ada ketentuan yang jelas dan tegas mengenai kriteria partisipasi masyarakat, sehingga suatu kegiatan bisa dianggap sudah memenuhi kriteria 'partisipasi masyarakat' dan yang lain belum? *Ketiga*, seperti apa konsep 'partisipasi masyarakat' dirumuskan oleh para ilmuwan sosial dan para ahli hukum, yang kiranya bisa menjadi rujukan para pembentuk peraturan perundang-undangan? Dari pembahasan atas tiga permasalahan tersebut, kajian ini bertujuan untuk menganalisis konsep 'partisipasi masyarakat' sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan mengujinya dengan praktik atau implementasinya dalam proses penyusunan UU Nomor 11 Tahun 2020

tentang Cipta Kerja. (Omnibuslaw, 2020)

B. METODELOGI PENELITIAN

Secara metodologis kajian ini bersifat normatif, empiris dan teoritis, dimana yang menjadi fokus kajian utama adalah norma-norma hukum berupa peraturan perundang-undangan terkait 'partisipasi masyarakat' dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Ketentuan normatif yang ada di dalam peraturan tersebut dipergunakan untuk menganalisis proses empiris pembentukan UU Nomor 11 tahun 2020. Kemudian secara teoritis akan dikemukakan konsep-konsep tentang partisipasi masyarakat yang dikemukakan oleh ilmuwan, yang kiranya relevan dengan topik kajian ini. Dokumen peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pembahasan ini adalah; (1) UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja; (2) UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; (4) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Secara teoritik konsep partisipasi masyarakat yang akan diacu dalam kajian ini adalah teori-teori para ilmuwan sosial yang umumnya selalu dikaitkan sistem demokrasi. Partisipasi adalah bagian yang melekat dalam sebuah negara demokrasi. Demokrasi sendiri merupakan konsep yang mempunyai bermacam-macam interpretasi. Joseph A. Schumpeter memaknai metode demokratis sebagai

suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat. Sidney Hook dalam *Encyclopaedia Americana* mendefinisikan demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan ini secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Philipe C. Schmitter mendefinisikan demokrasi politik sebagai suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui wakil mereka.(Abdillah, 1999)

C. HASIL PEMBAHASAN

1. Partisipasi Masyarakat dalam Ketentuan Peraturan Perundang-undangan

a. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang ini secara eksplisit mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni dalam Pasal 96 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) UU 12/2011 yang menyatakan:

(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis

dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

(2) Masukan secara lisan atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. sosialisasi;
- d. seminar, lokakarya, atau diskusi.

(3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan Peraturan Perundang-undangan.

(4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.(The President of Republic of Indonesia., 2011)

Di dalam bagian penjelasan, Pasal 96 ini diberi catatan ‘cukup jelas’, hanya pada ayat (3) diberi keterangan sebagai berikut: “Termasuk dalam kelompok orang antara lain, organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan

masyarakat adat.(Sopiani dan Zainal Mubaroq, 2020)

- b. Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Sebagaimana nomenklaturnya, Undang-undang ini mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, dan tidak mengatur mengenai pembentukan perundang-undangan. Namun di dalam undang-undang ini terdapat satu bab tersendiri yang secara khusus mengatur mengenai Partisipasi Masyarakat, yaitu Bab XIV. Karena itu, sebagai pembanding, penting dilihat bagaimana ketentuan mengenai partisipasi masyarakat diatur di dalamnya. Rumusan mengenai Partisipasi Masyarakat dalam Undang-undang ini, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1, butir 41: adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Uraian yang lebih detail diatur dalam Bab XIV, Pasal 354, sebagai berikut:

- (1) Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat.
- (2) Dalam mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada

ayat (1), Pemerintah Daerah:

- a. menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat;
- b. mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
- c. mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau
- d. kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup:

- a. penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
- b. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan

- pengevaluasian pembangunan Daerah;
 - c. pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam Daerah; dan
 - d. penyelenggaraan pelayanan publik.
- (4) Partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk:
- a. konsultasi publik;
 - b. musyawarah;
 - c. kemitraan;
 - d. penyampaian aspirasi;
 - e. pengawasan; dan/atau
 - f. keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah.
- (6) Peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling sedikit mengatur:
- a. tata cara akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - b. kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - c. bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan
 - d. dukungan penguatan kapasitas terhadap kelompok dan organisasi kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- (7) Tata cara partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) diatur lebih lanjut dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah. (Presiden RI, 2014)
2. Implementasi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- Gagasan pembentukan Undang-undang ini dimulai dari Pidato Presiden Jokowi pada saat Pelantikan Presiden Periode Kedua, 20 Oktober 2019. Di hadapan Sidang Umum MPR RI Presiden memaparkan 5 (lima) agenda utama pemerintahannya, salah satunya adalah penyederhanaan regulasi bidang usaha. “Segala bentuk kendala regulasi harus kita sederhanakan, harus kita potong, harus kita pangkas. Pemerintah akan mengajak DPR untuk menerbitkan 2 undang-undang besar. Pertama, UU Cipta Lapangan

Kerja. Kedua, UU Pemberdayaan UMKM. Masing-masing UU tersebut akan menjadi Omnibus law, yaitu satu UU yang sekaligus merevisi beberapa UU, bahkan puluhan UU. Puluhan UU yang menghambat penciptaan lapangan kerja langsung direvisi sekaligus,” kata Jokowi.

Menindaklanjuti Pidato Presiden, Pemerintah bersama-sama dengan DPR mulai menyelenggarakan berbagai kegiatan untuk mempersiapkan undang-undang dimaksud. diantaranya, sebagaimana dipaparkan dalam persidangan MK berdasarkan keterangan DPR, Badan Legislasi DPR telah menggelar rapat yang melibatkan beberapa pihak sebagai berikut:

- a) Pada tanggal 20 Januari 2020, Badan Legislasi melakukan RDPU dengan Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia yang dihadiri oleh Ketua Harian dan Sekretaris Jenderal DPP;
- b) Pada tanggal 14 April 2020, Badan Legislasi melakukan Rapat Kerja yang dihadiri oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Hukum dan HAM, serta Menteri Ketenagakerjaan (hadir fisik), Menteri Keuangan, Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, serta Menteri Pertanian;
- c) Pada tanggal 27 April 2020, Badan Legislasi melakukan RDPU Panja Baleg dengan 3 (tiga) orang narasumber, yakni Prof. Dr. Djisman Simanjutak (Rektor Universitas Prasetya Mulya); Yose Rizal Damuri (Center for Strategic and International Studies); dan Sarman Simanjorang, M.Si. (Himpunan Pengusaha Pribumi Indonesia);
- d) Pada tanggal 29 April 2020, Badan Legislasi melakukan RDPU Panja Baleg dengan 2 (dua) narasumber yakni Prof. Dr. Satya Arinanto, SH., M.H., dan Dr. Bambang Kesowo, SH., L.LM.;
- e) Pada tanggal 5 Mei 2020, Badan Legislasi melakukan RPDU Panja Baleg dengan 2 (dua) narasumber yakni Emil Arifin dan Dr. Ir. H. Sutrisno Iwantono, MA;
- f) Pada tanggal 9 Juni 2020, Badan Legislasi melakukan RDPU Panja Baleg dengan Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia. Selain itu, pada tanggal yang sama juga dilakukan RDPU dengan Rosan P. Roeslani (Ketum KADIN) dan Mohamad Mova Al Afghani, SH, L.LM., Eur, PhD. (Dosen Hukum Internasional di Universitas Ibnu Khaldun Bogor dan Dosen Hukum Bisnis di Sekolah Bisnis

dan Manajemen Institut Teknologi Bandung);

- g) Pada tanggal 10 Juni 2020, Badan Legislasi melakukan Panja Baleg dengan Prof. Dr. Ramdan Andri Gunawan (Universitas Indonesia), Prof. Dr. Asep Warlan Yusuf (Universitas Katolik Parahyangan), dan Prof. Dr. Ir. H. San Afri Awang (Universitas Gadjah Mada);
- h) Pada tanggal 11 Juni 2020, Badan Legislasi melakukan Panja Baleg dengan Dewan Pers dan Aliansi Jurnalis Independen (AJI). Selain itu, pada tanggal yang sama juga dilakukan RDPU dengan Majelis Ulama Indonesia (MUI), Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU), dan Pimpinan Pusat (PP) Muhammadiyah;
- i) Pada tanggal 25 September 2020, Badan Legislasi melakukan RDPU Panja Baleg dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);
- j) Pada tanggal 3 Oktober 2020, Badan Legislasi melakukan Rapat Kerja dengan Pemerintah dan DPD dalam rangka Pengambilan Keputusan Tingkat I.

Selain itu, berdasarkan keterangan Presiden dan bukti-bukti yang diajukan, Pemerintah juga telah membuka ruang untuk menerima masukan masyarakat, akademisi, dan para pemangku kepentingan (stakeholders). Dalam tahap perencanaan, Pemerintah

telah mengadakan rapat pada tanggal 13 dan 14 Januari 2020 yang dihadiri oleh pimpinan atau perwakilan kaum pekerja/buruh. Selanjutnya, Pemerintah juga telah menyelenggarakan atau menghadiri berbagai forum dalam tahap penyusunan dan pembahasan UU Cipta Kerja, antara lain:

- a) Pada tanggal 6 Februari 2020 diadakan seminar “Pro dan Kontra UU Cipta Kerja” di Balai Sidang Universitas Indonesia;
- b) Pada tanggal 11 Februari 2020 diadakan pembahasan dan konsultasi publik yang dihadiri unsur serikat buruh, pengusaha, dan lembaga pemerintah;
- c) Pada tanggal 18 Februari 2020 diadakan pembahasan dan konsultasi publik yang dihadiri unsur serikat buruh, pengusaha, dan lembaga pemerintah;
- d) Pada tanggal 19 Februari 2020 diadakan koordinasi rencana dan persiapan sosialisasi kebijakan omnibus law kepada Pemerintah Daerah oleh Kementerian Dalam Negeri;
- e) Pada tanggal 26 Februari 2020 diadakan Focus Group Discussion RUU Cipta Kerja oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan;
- f) Pada tanggal 28 Februari 2020 di Universitas Airlangga Surabaya, tanggal 3 Maret 2020 di Universitas Padjadjaran Bandung, dan tanggal 10 Maret di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta diadakan diskusi

- publik dalam rangka memberikan informasi kepada masyarakat dan menjangkau masukan serta pandangan publik terkait RUU Cipta Kerja;
- g) Pada tanggal 20 April 2020 di Universitas Riau, tanggal 29 April 2020 di Universitas Negeri Surakarta, tanggal 30 April 2020 di Universitas Nasional, tanggal 18 Mei 2020 di Institut Teknologi Bandung dan Universitas Padjadjaran, serta tanggal 19 Mei 2020 di Institut Pertanian Bogor masing-masing melalui Zoom Meeting dilaksanakan ATR Goes to Campus dengan tema Kebijakan Agraria dan Tata Ruang dalam RUU Cipta Kerja;
 - h) Pada tanggal 10-11 Juli 2020, tanggal 13 Juli 2020, tanggal 14 Juli 2020, tanggal 15 Juli 2020, tanggal 17 Juli 2020, dan tanggal 20 Juli 2020 diadakan pembahasan tripartit RUU Cipta Kerja substansi ketenagakerjaan yang dihadiri oleh unsur serikat pekerja/buruh, pengusaha, dan pemerintah;
 - i) Pada tanggal 30 Januari 2020 menghadiri audiensi antara unsur pimpinan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila dengan Menteri Koordinator Perekonomian dan jajaran menteri di bawah koordinasi Menteri Koordinator Bidang Perekonomian;
 - j) Pada tanggal 28 Februari 2020 menghadiri Focus Group Discussion yang diadakan oleh

- Persatuan Wartawan Indonesia (PWI) di Gedung PWI Medan;
- k) Pada tanggal 4 Maret 2020 menghadiri lokakarya sosialisasi dan pembahasan atas RUU Cipta Kerja dan Perpajakan oleh Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI); dan
 - l) Pada tanggal 5 Juni 2020 menghadiri diskusi publik yang diselenggarakan oleh Sobat Cyber Indonesia.

Berdasarkan gambaran proses pembentukan Undang-undang Cipta Kerja di atas, Hakim Konstitusi Manahan MP Sitompul bersama Hakim Konsitusi Daniel Yusmic P. Foekh, dalam *dissenting opinion* menyatakan bahwa, proses pembentukan UU Cipta Kerja telah dilakukan secara terbuka dan melibatkan partisipasi publik sesuai dengan ketentuan Pasal 88 dan Pasal 96 UU PPP. Memang ketentuan Pasal 96 UU PPP tidak menentukan batas minimal atau maksimal jumlah partisipasi masyarakat *in casu* kelompok pemangku kepentingan (stakeholders) yang dapat memberikan masukan.

Dalam persidangan terungkap bahwa ada serikat atau pekerja buruh yang *walk out* ketika diundang dalam proses pembentukan undang-undang a quo. Tindakan tersebut justru merugikan pihak serikat pekerja atau serikat buruh yang mendapat kesempatan untuk memberi masukan dalam penyusunan

undang-undang a quo, namun tidak menggunakan kesempatan tersebut. Dalam proses pembentukan undang-undang, sering kali terjadi walk out oleh fraksi pada saat rapat paripurna pengambilan keputusan tingkat II di DPR ketika akan dilakukan persetujuan sebuah Rancangan Undang-Undang. Tindakan walk out oleh fraksi di DPR tersebut nyatanya tidak berimbas terhadap keabsahan sebuah Rancangan Undang-Undang yang disetujui menjadi undang-undang. Karena itu, Hakim Konstitusi Manahan MP Sitompul dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekhmenyatakan, “Andaipun terdapat keinginan kelompok orang atau pihak tertentu yang tidak dituangkan dalam kebijakan legislasi, hal tersebut tidak serta merta dapat diartikan sebagai ketiadaan partisipasi publik. Sebab, tidak mungkin setiap keinginan kelompok orang atau pihak tertentu harus selalu diakomodir dalam kebijakan resmi negara, in casu UU Cipta Kerja.”

3. Partisipasi Masyarakat dalam Perspektif Ilmuwan

Dalam tinjauan para ilmuwan sosial, partisipasi publik selalu dikaitkan dengan kelaziman dalam sebuah negara demokrasi. Demokrasi sendiri merupakan konsep yang mempunyai bermacam-macam interpretasi. Joseph A. Schumpeter memaknai metode demokratis sebagai suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana

individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat. Sidney Hook dalam *Encyclopaedia Americana* mendefinisikan demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan ini secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat. (Abdillah, 1999)

Philippe C. Schmitter mendefinisikan demokrasi politik sebagai suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui wakil mereka. Yang lebih substansial ide demokrasi sebagai ide yang muncul pada masa pencerahan (*enlightment*) adalah upaya untuk mengimplementasikan semboyan *liberte, egalite* dan *fraternite* dalam sistem politik dengan gagasan pemisahan kekuasaan politik yang dikenal dengan istilah trias politika. Sebagai salah satu kosakata dalam bidang politik sistem demokrasi secara formal dalam sebuah negara mensyaratkan terwujudnya kekuasaan rakyat yang dilaksanakan melalui pemilihan yang bertanggung jawab kompetisi yang fair. (Abdillah, 1999)

Demokrasi secara etimologi berasal dari kata demos (rakyat) dan kratos (kekuasaan), yang berarti

kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat. Demokrasi adalah sistem yang mengimplikasikan perjuangan untuk kebebasan dan jalan hidup yang lebih baik, yang mengandung nilai-nilai universal persamaan, kebebasan dan pluralisme. Bukan sekedar metode kekuasaan dengan dukungan partisipasi rakyat dengan kompetisi yang sehat.(Haynes, 2000)

Ilmuwan lainnya, Lary Diamond, Juan J. Linz dan Seymour Martin Lipset memaknai demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang memenuhi tiga syarat, diantaranya partisipasi politik yang memungkinkan keterlibatan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan pemimpin dan kebijakan. Adanya kebebasan sipil dan politik yaitu kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan untuk bergabung dan membentuk organisasi yang cukup untuk menjamin integritas kompetisi dan partisipasi politik.(Mas'oed, 2003)

Partisipasi juga diartikan sebagai upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumberdaya dan lembaga pengatur dalam keadaan sosial tertentu oleh pelbagai kelompok dan gerakan yang sampai sekarang dikesampingkan dari fungsi pengawasan. Kajian Bank Dunia mendefinisikan partisipasi sebagai proses di mana para pemilik kepentingan (stakeholder) mempengaruhi dan berbagi pengawasan atas inisiatif dan

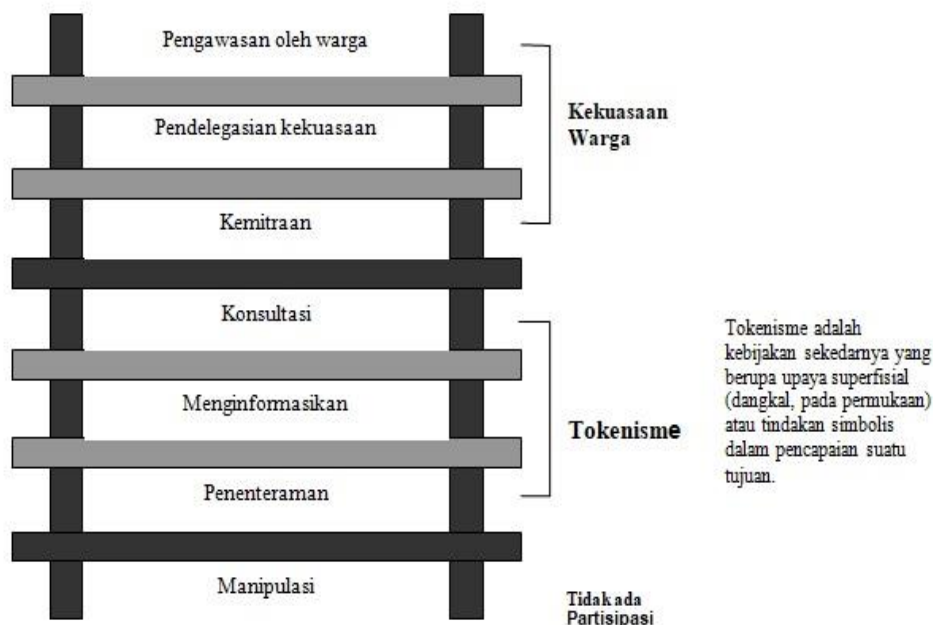
keputusan pembangunan serta sumberdaya yang berdampak pada mereka.(Saifudin, 2009) Konsep ini berbeda dengan konsep partisipasi yang dikembangkan karena gagasan partisipasi mulai dilihat bermanfaat sepanjang daya kritisnya dipangkas. Partisipasi yang telah dipangkas daya kritisnya bisa menjadi kekuatan baru pendukung gerak pertumbuhan ekonomi, karena beberapa alasan. *Pertama*, untuk memudahkan kontrol terhadap efektifitas produksi karena dengan partisipasi para pekerja bisa dikontrol langsung oleh publik dari tindakan penyelewengan. *Kedua*, sebagai tindakan membuka kesempatan bagi rakyat ketika kondisi telah menjadi sulit. *Ketiga*, sebagai dalih untuk memungkinkan perluasan ruang bagi investasi dan privatisasi. Dalam hal ini partisipasi dikembangkan bukan dimaksudkan sebagai upaya untuk melebarkan ruang bagi rakyat dalam menyatakan dan memperjuangkan kepentingannya, akan tetapi konsep ini dikembangkan sebagai dalih untuk meminjam tenaga rakyat untuk kepentingan yang tidak langsung berhubungan dengan rakyat (Mahardika, 2001).

Partisipasi politik menurut Nie dan Verba mendefinisikan sebagai kegiatan legal oleh warga perorangan secara langsung atau tidak langsung ditujukan untuk mempengaruhi pilihan petinggi pemerintah atau tindakan mereka. Sementara menurut Parry Mosley dan Day

menyatakan bahwa partisipasi politik sebagai keikutsertaan dalam proses formulasi, pengesahan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Dalam praktiknya bentuk keikutsertaan atau partisipasi masyarakat memiliki tingkat yang berbeda-beda. Ada 21 tangga tehnik melakukan partisipasi yang dipraktikkan oleh

masyarakat di berbagai negara. Teknik partisipasi tersebut secara gradasi digambarkan dalam tangga-tangga yang menggambarkan tingkat kualitas partisipasi dari yang lebih rendah (manipulasi) sampai ke yang lebih tinggi (pengawasan warga), sebagaimana tampak dalam gambar berikut:

Gambar:
Tangga Partisipasi



Dari gambar di atas tampak, partisipasi masyarakat dalam politik, termasuk penyusunan kebijakan atau pun pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki gradasi yang sangat beragam. Dari yang paling minim, bahkan nyaris tidak ada (dalam bentuk manipulasi bahkan), hingga yang lebih besar tingkat partisipasinya berupa konsultasi dan kemitraan antara masyarakat dan pemerintah. Yang paling tinggi tingkat

partisipasinya, yaitu berupa pendelegasian dan sekaligus pengawasan oleh warga masyarakat. (Gaventa, 2001)

D. KESIMPULAN

Untuk menjawab permasalahan yang diangkat dalam kajian ini, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Tidak benar bahwa dalam proses penyusunan UUU 11 2020 tentang Cipta Kerja tidak melibatkan

masyarakat. Sebagaimana tergambar dalam proses penyusunan, hingga pembahasan akhir di DPR RI, berbagai elemen masyarakat turut berpartisipasi. Elemen-elemen masyarakat yang terkena dampak aturan pun sudah dilibatkan. Sikap penolakan yang disampaikan melalui media massa maupun walk out sebagian anggota DPR, itu juga tidak lepas dari wujud partisipasi itu sendiri.

2. Konsep ‘partisipasi masyarakat’ dalam pembentukan perundang-undangan, dikonstruksikan dalam regulasi kita secara cukup jelas namun tidak detil, tidak ada batasan atau kriteria yang rinci, baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Peraturan perundang-undangan kita mengatur ‘partisipasi masyarakat’ sebagai berikut: (1) Masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan maupun tulisan; (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui: rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; seminar, lokakarya, dan diskusi; (3) yang dimaksud masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan Termasuk masyarakat di sini adalah kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat. (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah

oleh masyarakat. Ketiadaan kriteria secara detil dan rinci, baik secara kualitatif maupun kuantitatif yang mengatur ‘partisipasi masyarakat’ inilah yang menjadi peluang perbedaan pandangan, antara pihak yang mengatakan ‘tidak partisipatif’ dan pihak yang mengatakan ‘partisipatif’ dalam proses penyusunan UU Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Sidang MK mengatakan ‘tidak partisipatif’, namun sebagian Hakim Konstitusi mengatakan, “partisipatif”.

3. Konsep ‘partisipasi masyarakat’ dirumuskan oleh para ilmuwan sosial dan ahli ilmu politik secara beragam. Namun intinya sama, yakni ‘partisipasi politik’ merupakan keharusan dan kelaziman dalam suatu negara demokrasi. Rakyat haruslah menjadi subyek kekuasaan. Negara hadir dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Itulah demokrasi. Dalam konteks itu pulalah penyusunan UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, harus ditelaah dan dipertimbangkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdillah, M. (1999). *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993*. PT. Tiara Wacana.
- Gaventa, J. D. (2001). *Mewujudkan Partisipasi: 21 Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*. The British Council.

- Haynes, J. (2000). *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga*. Yayasan Obor Indonesia.
- Mas'ood, M. (2003). *Negara, Kapital, dan Demokrasi*. Pustaka Pelajar.
- Omnibuslaw. (2020). Lembaran Negara Republik Indonesia. OMNIBUSLAW. Cipta Kerja. (Penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573). *Undang Undang Cipta Kerja, 11(42), 779*.
- Presiden RI. (2014). *Undang-undang RI nomor 23 Tahun 2014*. 14(02), 144–150.
- RI, M. K. (2021). Salinan PUTUSAN Nomor 91/PUU-XVIII/2020. *PUTUSAN Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, 1–448.
- Saifudin. (2009). *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. FH UII Press.
- Sopiani dan Zainal Mubaroq. (2020). Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasca Perubahan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. *Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 17 No*, 146–153.
- The President of Republic of Indonesia. (2011). *undang-undang RI NOMOR 12 TAHUN 2011*. 82, Blass, Eddie, 'The Rise and Rise of the Corporate.