

**ANALISIS PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-
XVIII/2020**

TESIS



Oleh :

Nama Mahasiswa : Irham Ramur
NIM : 20912069
BKU : HTN-HAN

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2023**

HALAMAN PERSETUJUAN

HALAMAN PERSETUJUAN

TESIS

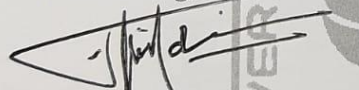
**ANALISIS PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-
XVIII/2020**

Oleh :

Nama Mahasiswa : Irham Ramur
NIM : 20912069
BKU : Hukum Tata Negara

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Seminar Proposal Tesis

Pembimbing,

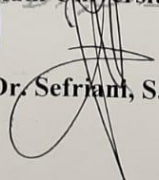

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 7 Maret 2023

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia




Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.

HALAMAN PENGESAHAN

HALAMAN PENGESAHAN

ANALISIS PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020

Oleh:

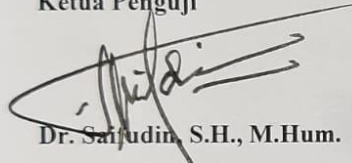
Nama : IRHAM RAMUR, S.H.

NIM : 20912069

BKU : HTN-HAN

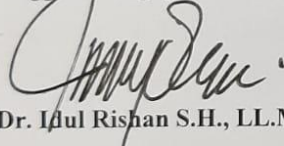
Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Pendadaran dan dinyatakan **LULUS** pada tanggal 31 Maret 2023

Ketua Penguji



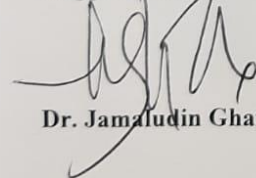
Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Anggota Penguji



Dr. Idul Rishan S.H., LL.M.

Anggota Penguji



Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M. H.

Mengetahui:

Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia



Prof. Dr. Scfriant S.H., M.Hum.

NIP: 934100101

HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto

JADILAH BERGUNA!

Kalaulah hidup sekedar hidup
Aku takut matiku sekedar seremonial penggugur darma tuhan

Persembahan

Dengan penuh rasa syukur, tulisan ini saya dedikasikan sebagai jawaban dari harapan-harapan besar yang telah di bumbungkan, termasuk harapan-harapan dari orang-orang sekeliling penulis

Ibu saya, Murni, S.Pd. yang telah melangitkan doa yang acap kali untaian doa tersebut saya sebut “*bonto*” dengan segala kemustajabannya.

Ayah saya Azra’I, S.Pd., M.Pd. yang menjadi mentor hidup dan mengajarkan banyak suri teladan.

Kepada kakak Fitria Hasanah beserta suaminya David Nurdiansyah yang hingga tulisan ini dibuat telah dikarunia dua orang buah hati Naufal Zaim Alfarezel dan

Elshanum Fitri Ramadhani

Terakhir, kepada adik saya Audian Ramur

Atas energi dan semangat positif dari semuanya

Terima kasih

PERNYATAAN ORISINALITAS

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Irham Ramur

NIM : 20912069

Adalah benar mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Tugas Akhir/Tesis dengan judul **ANALISIS PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020**. Tugas Akhir/Tesis ini diajukan kepada Tim Penguji dalam ujian tesis yang diselenggarakan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa meskipun secara prinsip milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan nomor 1) saya sanggup menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apa pun dan oleh siapa pun.



Yogyakarta, 6 Maret 2023


Irham Ramur, S.H.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb.

Puji serta syukur atas segala karunia dari Allah SWT yang telah memberikan nikmat kesempatan dan pengetahuan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan karya tulis ilmiah berupa tesis yang berjudul **“ANALISIS PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENURUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 91/PUU-XVIII/2020.”** Tidak lupa shalawat serta salam kepada Nabi Muhammad SAW yang telah menjadi suri teladan bagi seluruh umat manusia.

Karya ilmiah ini disusun untuk memenuhi Sebagian persyaratan akademis dalam memperoleh gelar strata II (S2) Magister hukum pada Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Semoga karya sederhana ini bisa memperkaya *khazanah* ilmu hukum tata negara khususnya berkaitan dengan proses pembentukan undang-undang. Tulisan ini tentu masih jauh dari kesempurnaan, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulis terima untuk kemajuan proses pembelajaran agar dapat lebih baik lagi di kemudian hari.

Pada akhirnya, atas capaian ini sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini maka penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada para pihak yang telah membantu dalam penulis baik moril maupun materiil, yaitu:

1. Kedua orang tua, ayahanda Azra’I, S.Pd., M.Pd. dan ibunda Murni, S.Pd. serta seluruh keluarga yang dengan penuh kasih dan sabar serta dengan tulus selalu memberikan dukungan sehingga penulis bisa berada pada titik saat ini.
2. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. sebagai sosok pembimbing yang banyak menginspirasi penulis untuk meneliti tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang.

3. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D. selaku rektor Universitas Islam Indonesia.
4. Ibu Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Studi Program Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
5. Seluruh dosen Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan teladan yang sangat berharga kepada penulis.
6. Pihak staf dan pegawai di lingkungan Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membantu penulis selama menjalani masa studi.
7. Sahabat-sahabat dari Angkatan Elit XX yang menjadi teman bercengkerama dan teman pelipur lara selama berstudi di kota istimewa Yogyakarta.
8. Kawan-kawan Ikatan Mahasiswa Magister Hukum (IMAMAH) yang telah menjadi wadah pengembangan diri penulis secara akademis di luar dari perkuliahan formal.
9. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan seluruhnya, tuan-tuan, puan-puan besar tak disebutkan gelar kecil tak disebut nama semoga Tuhan membalas segala kebaikan tersebut dengan limpahan kebaikan pula.

Demikianlah pengantar ini dibuat, selanjutnya penulis menyadari tulisan ini jauh dari kata sempurna. Masih terdapat kekeliruan dan keterbatasan pengetahuan penulis, oleh karena itu penulis memohon maaf dan membuka diri untuk mendapat kritik, saran serta masukan yang membangun agar semakin baik di kemudian hari. Semoga karya ini dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan sehingga menjadi amal yang baik bagi penulis. Amin.

Yogyakarta, 6 Maret 2023

Irham Ramur, S.H.

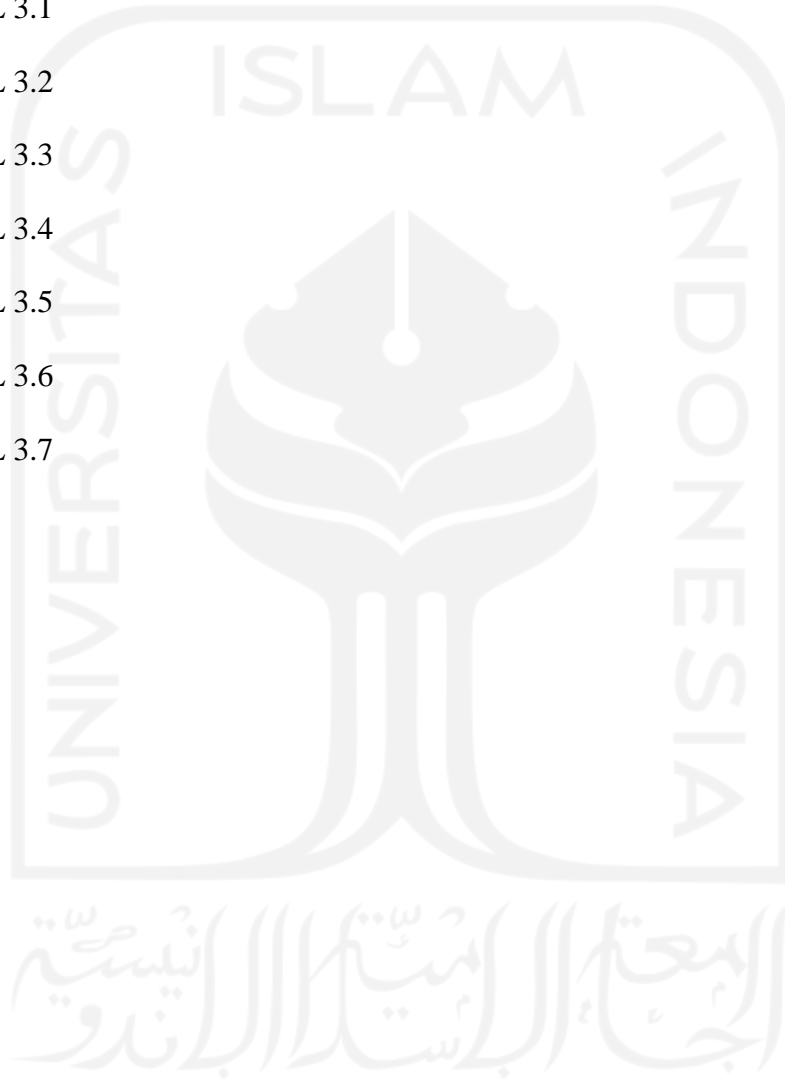
DAFTAR ISI

HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI.....	viii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR BAGAN.....	xi
ABSTRAK	xii
BAB I	
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	11
D. Manfaat Penelitian	12
E. Tinjauan Pustaka	13
F. Definisi Operasional.....	18
G. Teori	19
1. Demokrasi	19
2. Partisipasi Publik	21
3. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	24
H. Metode Penelitian.....	28
1. Jenis Penelitian.....	28
2. Objek Penelitian.....	28
3. Pendekatan Penelitian	28
4. Sumber Bahan Hukum	29
5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	30
6. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum.....	30
I. Sistematika Penulisan	31
BAB II	33

TINJAUAN UMUM TENTANG TEORI DEMOKRASI, PARTISIPASI PUBLIK, DAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN	33
A. Teori Demokrasi.....	33
1. Definisi dan Hakikat Demokrasi.....	33
2. Prinsip-Prinsip Demokrasi	43
3. Negara Hukum dan Demokrasi.....	47
B. Teori Partisipasi Publik.....	53
1. Definisi dan Hakikat Partisipasi Publik	53
2. Model-Model Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang- Undang.....	59
3. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perundang-Undangan	62
C. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	67
1. Definisi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	67
2. Asas-Asas Pembentukan Perundang-Undangan	70
BAB III.....	76
ANALISIS.....	76
A. Diseminasi <i>Meaningful Participation</i> dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.....	76
B. Urgensi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang.....	85
1. Pembentukan Undang-Undang di Indonesia	85
2. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia....	91
3. Latar Belakang Perlunya <i>Meaningful Participation</i> dalam Pembentukan Undang-Undang.....	104
C. Analisis <i>Meaningful Participation</i> Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi	114
1. <i>Meaningful Participation</i> dalam Pembentukan Undang-Undang	114
2. Tantangan dalam Penerapan <i>Meaningful Participation</i> di Indonesia	146
BAB IV	150
PENUTUP.....	150
A. Kesimpulan	150
B. Saran.....	152
Daftar Pustaka.....	153

DAFTAR TABEL

TABEL 1.1	17
TABEL 3.1	86
TABEL 3.2	88
TABEL 3.3	102
TABEL 3.4	121
TABEL 3.5	129
TABEL 3.6	133
TABEL 3.7	139



DAFTAR BAGAN

BAGAN 2.1	60
BAGAN 3.1	93
BAGAN 3.2	109
BAGAN 3.3	109
BAGAN 3.4	123



ABSTRAK

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah memutus inkonstitusional bersyarat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi mensyaratkan Perlu adanya *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang. Karenanya, penelitian ini ingin menganalisis lebih mendalam Bagaimana seharusnya *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang itu dilakukan. Penelitian ini disusun dalam dua rumusan masalah. Pertama, apa yang melatar belakangi perlunya *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang? Kedua, bagaimana penjabaran *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020? Penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Dalam membedah subjek dalam penelitian ini menggunakan teori demokrasi, partisipasi publik, dan pembentukan undang-undang. Sumber primer yang digunakan yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 serta undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hasil penelitian ini menyimpulkan: Pertama, bahwa meskipun regulasi mengenai pembentukan undang-undang sudah di buat sebaik mungkin, agar dapat menghasilkan produk hukum yang responsif,, tetapi ternyata pembentuk undang-undang masih sering mengabaikan prosedur formil dalam pembentukan sehingga perlu dipertegas aturan untuk pemenuhan asas formil dalam pembentukan undang-undang, khususnya mengenai pemenuhan hak masyarakat untuk terlibat dalam proses legislasi. kedua, *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang setidaknya harus memenuhi tiga hak masyarakat yaitu, hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan, dan hak untuk mendapat jawaban atas usulan yang telah diberikan. Pemenuhan hak tersebut harus dilakukan dengan membuka ruang diskursus dua arah antara masyarakat dan pembentuk undang-undang dengan itikad baik dalam rangka untuk mewujudkan produk hukum yang responsif. Karenanya asas formil harus dilakukan secara bermakna dan bukan sekedar formalitas untuk melegitimasi undang-undang.

Kata kunci: partisipasi publik, demokrasi, pembentukan undang-undang

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*), hal ini diisyaratkan dalam arti negara pengurus (*verzorgingsstaat*) dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.¹ Dalam Alinea ke-4 Preambul yang menerangkan cita bangsa tersebut menyebutkan:

“... untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia”

Upaya negara untuk ikut terlibat dan bertanggungjawab terhadap kesejahteraan umum memerlukan suatu cara untuk mencapainya. Maka pembentukan berbagai peraturan menjadi sangat penting, dan campur tangan negara dalam mengurus kesejahteraan rakyat dalam berbagai bidang baik itu hukum, politik, sosial, ekonomi, budaya, lingkungan hidup serta pertahanan dengan membentuk berbagai peraturan perundang-undangan tidak dapat dihindarkan. Hal ini termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar

¹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I*, (Yogyakarta: Kanisius, 2020), hlm. 1.

Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD NRI) tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Sebagai konsekuensinya, maka setiap tindakan pemerintah dalam upaya untuk mewujudkan kesejahteraan umum tersebut haruslah berdasarkan suatu aturan perundang-undangan.

Senada dengan tujuan Negara Indonesia tersebut, Aristoteles pernah menyatakan bahwa negara yang baik haruslah berdasarkan hukum. Menurut Aristoteles negara yang baik harus berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi seluruh warga negaranya. Aturan yang adil tertuang dalam hukum yang menjadi pedoman dalam bernegara, dan para penguasa cukup memegang hukum serta keseimbangan.² Sudikno Mertokusumo menyebutkan negara yang berdasarkan hukum disebut juga dengan negara hukum singkatnya: “*governance not by man but the law.*”³

Jika dilihat dari sejumlah konstitusi yang pernah diberlakukan di Indonesia, dapat dikatakan bahwa setiap konstitusi yang diberlakukan tersebut selalu menegaskan bangsa Indonesia sebagai negara hukum. Hal ini dibuktikan, istilah yang digunakan dalam UUD NRI 1945 sebelum perubahan adalah “negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*).” Selain itu, dalam rangka menunjukkan ciri khas Indonesia, juga dikenal istilah negara hukum dengan menambahkan atribut

² Moh. Kusnadi dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan kedelapan (Jakarta: Gaya Medan Pratama, 2016), hlm. 131.

³ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, edisi revisi (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010), hlm. 26.

Pancasila, sehingga sering juga kita dengar istilah negara hukum Pancasila.⁴

Zainal Arifin Mochtar menyebutkan, melembagakan hukum melalui undang-undang menjadi tradisi tersendiri di banyak negara. Khususnya pada negara-negara yang mengidealkan dirinya sebagai negara hukum modern. Apalagi pada negara-negara modern yang pada skala konsep cita-cita negaranya. Maka akan kita jumpai penggunaan hukum sebagai salah satu sarana meraih berbagai tujuan negara baik ketertiban, pembangunan, maupun kesejahteraan bersama.⁵

Scheltema berpendapat terdapat 5 (lima) unsur-unsur dan dalam negara hukum sebagai mana yang dikutip oleh Arief Sidharta yaitu (1) pengakuan terhadap HAM; (2) kepastian hukum; (3) kesamaan di depan hukum; (4) demokrasi; dan (5) pejabat pengemban amanat.⁶

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) yang berakar pada penghormatan atas martabat manusia (*human dignity*);
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Hal ini untuk menjamin tercapainya kepastian hukum dalam masyarakat. Karenanya, untuk mewujudkan asas kepastian hukum tersebut, terdapat beberapa asas yaitu:
 - a. Asas legalitas, konstiusionalitas, dan supremasi hukum;
 - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat

⁴ Haposan Siallagan, "Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia," *Jurnal Sosiohumaniora* Vol. 18 No.2 Juli 2016, hlm. 135.

⁵ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Yogyakarta: Mojok, 2022), hlm. 5.

⁶ Bernard Arief Sidharta, "Kajian Kefilsafatan Tentang Negara Hukum," *Jurnal Hukum Jentera*, edisi 3 Tahun II, November 2004, hlm. 124-125.

- peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
- c. Asas non-retroaktif perundang-undangan. Oleh karena itu, undang-undang harus terlebih dahulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
 - d. Asas peradilan bebas, independen, imparial, objektif, rasional, adil, dan manusiawi;
 - e. Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya belum ada ataupun tidak jelas;
 - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan serta dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau undang-undang dasar (konstitusi);
3. Berlakunya persamaan (*equality before the law*). Dalam negara hukum pemerintah tidak boleh mengistimewakan seseorang ataupun kelompok tertentu ataupun mendiskriminasi orang atau kelompok tertentu dalam penerapan hukum;
4. Asas demokrasi, di mana setiap orang mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk turut serta dalam pemerintahan ataupun untuk mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintahan. Prinsip-prinsip yang harus ada untuk mewujudkan asas demokrasi yaitu:
- a. Adanya mekanisme pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil

- yang diselenggarakan secara berkala;
- b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
 - c. Semua warga negara diberi kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan politik dan mengontrol pemerintah;
 - d. Semua pihak dapat mengkritik tindakan pemerintah dengan kajian yang rasional;
 - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
 - f. Kebebasan pers dan lalulintas informasi; dan
 - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi masyarakat secara efektif;
5. Pemerintah dan pejabat mengemban amanat sebagai pelayan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan tujuan bernegara yang bersangkutan. Beberapa hal yang terkandung dalam asas ini yaitu:
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
 - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam aturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi;
 - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna.

Dapat disimpulkan bahwa antara demokrasi dan negara hukum tidak dapat dipisahkan. Negara hukum mensyaratkan keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaannya. Karenanya, negara hukum adalah negara yang demokratis, karena kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat. Termasuk dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Untuk menentukan demokratis atau tidaknya suatu undang-undang dapat dilihat sejauh mana keterlibatan masyarakat dalam pembentukannya. Negara yang demokratis akan melahirkan hukum yang responsif sehingga mendorong tegaknya supremasi hukum. Sebaliknya, jika negara melakukan kewenangannya secara otoriter maka akan melahirkan hukum yang ortodoks baik dalam pembuatannya maupun dalam penegakannya.⁷

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan gejala dan perkembangan umum di negara-negara yang menganut demokrasi. Partisipasi publik adalah suatu keniscayaan bagi suatu negara demokrasi untuk membangun hubungan yang harmonis antara negara dengan masyarakat sipil. Tidak mengherankan dapat kita temukan di negara-negara maju maupun negara-negara berkembang memberikan ruang khusus bagi adanya partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang meskipun melalui proses yang berbeda-beda.⁸

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang bertujuan untuk mempengaruhi lembaga legislatif dalam membuat undang-undang untuk memperhatikan, mempertimbangkan dan merumuskan materi sesuai dengan

⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hlm. 7.

⁸ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 107.

keinginan orang atau kelompok yang melibatkan dirinya dalam proses pembentukan suatu undang-undang tersebut. Berbagai cara yang dapat dilakukan oleh masyarakat dapat dengan cara datang langsung ke DPR, menggunakan media, ataupun melakukan unjuk rasa.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan telah melalui banyak perkembangan di Indonesia. Proses pembentukan perundang-undangan pada masa orde baru sangat berbeda pada masa reformasi. Dari sudut pandang kelembagaan DPR, beberapa perbedaan yang tampak dalam proses pembentukan undang-undang di era reformasi adalah: **pertama**, dasar konstitusionalnya yang lebih kuat. **Kedua**, peran legislasi lebih tegas, **ketiga**, produk undang-undangnya banyak berasal dari usul inisiatif DPR. **Keempat**, eksekutif tidak lagi dominan dalam proses pembentukan undang-undang. Namun jika kita lihat dari sisi kepentingan rakyat, terdapat dua pokok yang dapat kita cermati. **Pertama**, masyarakat lebih bebas untuk berekspresi dalam memantau rapat-rapat pembahasan pembentukan undang-undang baik melalui media maupun secara langsung datang ke DPR. **Kedua**, antara masyarakat dan legislatif yang menjadi wakil rakyat dapat terjadi kontak yang lebih intensif sebagai hasil hubungan yang dibangun secara terbuka.⁹

Dalam rangka upaya untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang lebih baik maka ditetapkanlah asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik dalam Pasal 5 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang meliputi: kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk

⁹ *Ibid.*, hlm. 356.

yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Menurut Maria Farida, asas keterbukaan berarti dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.¹⁰ Hal ini berarti seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Setelah dibentuknya undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai aturan dan pedoman, ternyata masih belum berhasil menciptakan peraturan perundang-undangan yang ideal. Hal ini tercermin dari jumlah pengujian ke Mahkamah Konstitusi. Dari laporan Mahkamah Konstitusi, rentang tahun 2003 hingga 2021 Mahkamah Konstitusi telah mendaftarkan sebanyak 1.501 perkara Pengujian Undang-Undang.¹¹ Hal ini menunjukkan bahwa masih terdapat kendala baik secara formil ataupun materiil dari undang-undang yang dibentuk, sehingga masyarakat mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini dapat diperkecil dengan meningkatkan partisipasi publik dalam proses pembentukannya sehingga tingkat penerimaan masyarakat terhadap suatu perundang-undangan dapat menjadi lebih baik lagi.

Lebih lanjut dalam Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan

¹⁰ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹¹ Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2021*, (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Mahkamah Konstitusi, 2022), hlm. 43.

Perundang-Undangan menegaskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Harapannya, dengan diakomodirnya partisipasi publik dapat menciptakan hukum yang responsif dan sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat (*living law*).

Bertolak belakang secara *das solen*, dalam praktik masih terdapat banyak persoalan dan pelanggaran dalam pembentukan undang-undang. Hasil riset yang dilakukan oleh PSHK terhadap proses pembentukan undang-undang sepanjang tahun 2020 masih terdapat banyak persoalan yang berulang dari tahun-ketahun. Ke tidak patuhan DPR dan pemerintah terhadap prosedur pembentukan undang-undang termasuk di antaranya mengabaikan untuk menyediakan ruang partisipasi publik baik dalam tahapan penyusunan RUU maupun dalam tahap pembahasan.¹²

Salah satu produk hukum yang bermasalah dalam proses pembentukannya yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Undang-undang Cipta Kerja (selanjutnya UU Ciptaker) diujikan ke Mahkamah Konstitusi karena dianggap melanggar asas formil pembentukan undang-undang. UU Ciptaker dianggap melanggar asas keterbukaan. Dalam Pasal 5 huruf g Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan haruslah bersifat transparan.

Selanjutnya, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa UU

¹² PSHK, *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*, (Jakarta: YSHK, 2021), HLM. 7-9.

Ciptaker dianggap cacat formil. Hal ini karena pembentukan UU Ciptaker tidak di dasarkan pada metode yang pasti, baku, standar, serta sistematika pembentukan undang-undang dan juga bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. UU Ciptaker terbukti tidak mengakomodir partisipasi masyarakat dengan baik. Padahal partisipasi masyarakat dijamin dalam Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945. Apabila dalam proses pembentukan undang-undang menjauhkan keterlibatan masyarakat untuk turut serta dalam proses pembentukan undang-undang, berarti bisa dianggap telah melanggar prinsip kedaulatan rakyat.¹³

Mahkamah Konstitusi mensyaratkan adanya *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya harus memenuhi 3 (tiga) aspek, yaitu: pertama, hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Menindak lanjuti putusan tersebut, maka dibuatlah perubahan kedua Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Maka pada 16 Juni 2022 diundangkanlah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan. Secara umum, muatan yang diatur dalam undang-undang tersebut terkait 2 (dua) hal, yaitu regulasi pembentukan *omnibus law* dan rekonstruksi partisipasi publik.

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Putusan Mahkamah Konstitusi ini merupakan putusan pertama yang mengabulkan uji formil undang-undang. Dari catatan PSHK rentang 2012-2021 terdapat 25 permohonan pengujian formil ke Mahkamah Konstitusi.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang menghendaki adanya *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang telah memacu upaya rekonstruksi ulang konsep partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. Dialektika tentang bentuk ideal hubungan saling mempengaruhi antara masyarakat dan negara perlu untuk kembali dipahami ulang. Hal ini semata-mata bertujuan untuk dapat menciptakan undang-undang yang lebih baik lagi. Oleh karena itu, penelitian dengan judul “Analisis Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020” perlu untuk dilakukan guna memberikan gagasan baru dan memperjelas upaya partisipasi publik yang lebih baik.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian ini adalah sebagai berikut

1. Apa yang melatar belakangi perlunya *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang?
2. Bagaimana penjabaran *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dalam penelitian ini, maka tujuan penelitian

yang hendak dicapai adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui dan memahami latar belakang pentingnya *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang.
2. Mengetahui dan memahami bagaimana seharusnya *meaningful participation* itu dilakukan dalam tahapan-tahapan pembentukan undang-undang sesuai dengan yang disyaratkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang hendak dicapai berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian di atas diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat yang hendak dituju dalam penelitian ini antara lain:

1. Manfaat teoritis
 - a. Sebagai suatu sumbangan ilmu hukum ketatanegaraan terkait partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan.
 - b. Sebagai suatu jawaban teoritis terhadap dinamisme hukum khususnya terkait pentingnya partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Manfaat praktis
 - a. Sebagai masukan terkait partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan *meaningful participation* yang diharapkan oleh Mahkamah Konstitusi.

- b. Sebagai referensi bagi pengembangan ilmu hukum ketatanegaraan bagi penelitian berikutnya.
- c. Bagi penulis, penelitian ini sebagai syarat untuk menyelesaikan studi Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

E. Tinjauan Pustaka

Sebagai salah satu karya ilmiah, tulisan terkait partisipasi publik ini bukanlah kali pertama. Terdapat beberapa penelitian dan tulisan tentang partisipasi publik yang pernah dilakukan. Tulisan-tulisan terdahulu tentang partisipasi publik banyak mengilhami dan memberikan corak dalam tulisan ini. Untuk memberikan gambaran perbedaan karya ilmiah ini dengan penelitian terdahulu (*novelty*), akan dipaparkan juga beberapa penelitian terkait partisipasi publik yang pernah dilakukan sebelumnya.

1. Tesis yang ditulis oleh Mar'atun Fitriah yang berjudul "Rekonstruksi Perencanaan Pembentukan Undang-Undang dalam Menunjang Partisipasi Masyarakat." Tulisan ini membahas problematika aturan hukum perihal partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembentukan undang-undang. Tulisan ini menjelaskan bahwa ketentuan terkait aspek mekanisme atau prosedur perencanaan pembentukan undang-undang dalam implementasinya sering kali

diabaikan oleh pembentuk undang-undang.¹⁴ Berbeda dengan karya Mar'atun Fitriah, tesis yang akan ditulis ini juga akan membahas bagaimana seharusnya *meaningful participation* yang dikehendaki oleh Mahkamah Konstitusi dilakukan. Kemudian akan menjelaskan apa dampak dari Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

2. Tesis yang ditulis Taufik Arief yang berjudul “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Seram Bagian Timur.” Tulisan ini meneliti tentang bagaimana tingkatan partisipasi publik di Kabupaten Seram Bagian Timur. Dalam tesisnya disimpulkan bahwa pembentuk peraturan masih belum secara maksimal melibatkan partisipasi masyarakat. Hal ini berdampak pada rendahnya partisipasi publik dalam pembentukan daerah.¹⁵ berbeda dengan tesis Taufik Arief, penulisan karya ilmiah ini akan memberikan bagaimana *meaningful participation* seharusnya dilakukan. Sehingga diharapkan partisipasi publik dapat diakomodir lebih baik lagi.

3. Tesis yang ditulis oleh Hafid Aditiawan dengan judul “Pembentukan Undang-Undang Atas Perintah Mahkamah Konstitusi Studi Terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.” Tulisan ini membahas apakah Mahkamah Konstitusi dapat

¹⁴ Mar'atun Fitriah, “Rekonstruksi Perencanaan Pembentukan Undang-Undang dalam Menunjang Partisipasi Masyarakat.” (Tesis, Yogyakarta, UGM, 2022).

¹⁵ Taufik Arief, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Seram Bagian Timur,” (Tesis, Yogyakarta, UGM, 2022).

memerintahkan membentuk undang-undang dengan dikeluarkannya suatu keputusan Mahkamah Konstitusi. Lebih lanjut tulisan ini juga menjelaskan konsekuensinya jika pembentuk undang-undang tidak melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Tesis ini menyimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak dapat memerintah secara tegas untuk membentuk suatu undang-undang. Kemudian putusan Mahkamah Konstitusi yang menghendaki diubahnya suatu undang-undang tidak memiliki kekuatan yuridis normatif jika tidak dipatuhi oleh pembentuk undang-undang.¹⁶ Tentu saja penelitian terdahulu ini memiliki perbedaan dengan tesis yang akan ditulis ini. Perbedaan mendasar terletak pada fokus penelitian ini yang akan membahas putusan Mahkamah Konstitusi yang menghendaki perlu adanya *meaningful participation*. Namun demikian, tulisan Hafid Aditiawan ini juga mengilhami rencana penulisan tesis ini terkait bagaimana dampak dari upaya untuk mengakomodir partisipasi publik setelah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020.

4. Disertasi yang ditulis oleh Saifudin yang berjudul “Proses Pembentukan Undang-Undang Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi.” Disertasi ini membahas bagaimana masyarakat dapat mewarnai partisipasi dalam

¹⁶ Hafid Aditiawan, “Pembentukan Undang-Undang Atas Perintah Mahkamah Konstitusi Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.” (Tesis, Yogyakarta, UII, 2016).

pembentukan undang-undang. Tulisan ini juga membahas bagaimana proses pembentukan undang-undang yang melibatkan masyarakat sehingga dapat melahirkan undang-undang yang responsif.¹⁷ Berbeda dengan tulisan yang akan ditulis dalam penelitian ini, sejak diterbitkannya disertasi Saifudin tersebut sudah terdapat banyak perubahan dalam proses pembentukan undang-undang. Upaya pemerintah untuk meningkatkan produk undang-undang yang implementatif sudah banyak dilakukan. Diantara-Nya dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mewajibkan adanya naskah akademik dalam setiap rancangan undang-undang. Undang-undang ini juga telah dilakukan 2 (dua) kali perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 sebagai respons Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020 yang mensyaratkan perlu adanya *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, tesis yang akan ditulis ini tentunya ada perbedaan dengan disertasi sebelumnya. Hal ini dalam upaya untuk mengembangkan peranan partisipasi masyarakat agar dapat lebih baik lagi sehingga harapan untuk membentuk undang-undang yang responsif dapat terwujud.

¹⁷ Saifudin, "Proses Pembentukan Undang-Undang Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi," (Disertasi, Jakarta, UI, 2006).

Secara sederhana, perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian yang akan dilakukan dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 1.1
Perbandingan Pokok Bahasan penulis dengan tulisan terdahulu

No	Judul	Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
1	Rekonstruksi perencanaan pembentukan undang-undang dalam menunjang partisipasi masyarakat	Membahas tentang rekonstruksi partisipasi publik dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.	Berbeda dengan penelitian terdahulu, penelitian ini akan fokus membahas partisipasi publik ideal sesuai Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020. Penelitian ini akan membahas analisis terkait putusan MK yang menghendaki <i>meaningful participation</i> dalam pembentukan undang-undang. Kemudian akan dibahas juga dampak dari putusan tersebut terhadap regulasi partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan.
2	Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Seram Bagian Timur	Membahas bagaimana pemerintah daerah mengakomodir partisipasi publik dalam pembentukan Perda di Kabupaten Seram Bagian Timur.	
3	Pembentukan undang-undang atas perintah Mahkamah Konstitusi studi terhadap Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD	Membahas tentang pengaruh putusan Mahkamah Konstitusi tentang perintah pembentukan undang-undang dalam putusannya.	
4	Proses pembentukan undang-undang studi tentang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU era reformasi	Membahas bagaimana peran masyarakat sebagai infrastruktur politik yang dapat mempengaruhi proses pembentukan undang-undang, serta model-model partisipasi agar dapat membentuk undang-undang yang responsif.	

F. Definisi Operasional

Partisipasi publik dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan adalah upaya masyarakat (supra struktur politik) untuk mempengaruhi proses pembentukan perundang-undangan yang dilakukan oleh infrastruktur politik. Kajian tentang partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan ini mencoba mengurai benang merah dan titik temu antara *sollen* dan *sein* dalam pembentukan perundang-undangan. Hal ini dilakukan untuk dapat mencari konsep yang paling sesuai agar keikutsertaan masyarakat dapat diakomodir dengan baik. Dari berbagai literasi tentang partisipasi publik dalam negara demokrasi, partisipasi publik lebih banyak dikonotasikan dengan keikutsertaan masyarakat dalam pemilu. Hal ini tentu tidak salah, karena partisipasi masyarakat yang demikian dalam pembentukan perundang-undangan disebut sebagai partisipasi pasif atau *pure representative democracy*. Akan tetapi dalam tulisan ini berupaya mencari tahu peran-peran dan posisi yang dapat diambil oleh masyarakat untuk mempengaruhi pembentukan suatu undang-undang secara aktif. Dengan kata lain, bukan saja masyarakat memilih para wakilnya saja untuk mewakili dalam membuat suatu kebijakan, akan tetapi masyarakat juga ikut serta dalam proses pembuatan kebijakan tersebut. Hal ini sesuai dengan yang disyaratkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk mengakomodir *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang. Harapannya, dengan diakomodirnya partisipasi publik secara bermakna dapat melahirkan produk hukum yang responsif dan sesuai dengan aspirasi serta kebutuhan di masyarakat (*living law*).

G. Teori

1. Demokrasi

Henry B. Mayo mendefinisikan bahwa demokrasi adalah suatu sistem di mana kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh setiap perwakilan yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan yang dilakukan secara berkala didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dengan menjamin kebebasan politik.¹⁸ Sejalan dengan itu Phillipe C. Schmitter memaknai demokrasi sebagai sistem pemerintahan di mana penguasa mempertanggungjawabkan segala tindakannya kepada warga negara, bertindak secara langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan wakil-wakil rakyat yang telah terpilih.¹⁹ Untuk memberikan gambaran pentingnya demokrasi, James Mac Gregor Burns at all menyatakan:²⁰

“a system of government in which those who have authority to make decisions (that have the force of law) acquire and retain this authority either directly or indirectly as the result of winning free elections in which the great majority of adult citizens are allowed to participate.”

Saifudin menyimpulkan tentang negara yang menganut sistem demokrasi mempunyai tiga pemahaman utama yang meliputi hakikat, proses, dan tujuan

¹⁸ Henry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1965), dikutip dari buku Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 218.

¹⁹ Munir Fuady, *Konsepsi Negara Demokrasi*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 3.

²⁰ James Mac Gregor Burns at all, *Government by the People*, (New Jersey: Prentice Hall, 1989) dikutip oleh Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 13.

demokrasi sebagai berikut:²¹

- a) Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur atau elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan.
- b) Orang-orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum.
- c) Kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa dari suatu negara.

Juan J. Linz dan Alfred Stepan berpandangan tentang demokrasi kontemporer yaitu kebebasan hukum dalam merumuskan dan mendukung alternatif-alternatif politik dengan hak yang sesuai dalam kebebasan untuk berserikat, berbicara, dan kebebasan-kebebasan mendasar lainnya bagi setiap warga negara.²² Maka untuk mendukung tercapainya tujuan tersebut, paham untuk melibatkan warga negara dalam pembentukan perundang-undangan tidak dapat dielakkan. Hal ini semata-mata sebagai upaya untuk mencapai tujuan bersama yakni terwujudnya negara hukum yang demokratis.

Pemerintahan yang demokratis dapat dilihat terhadap dua aspek yaitu aspek tatanan proses dan aspek tatanan substansi. Pemerintahan dapat dikatakan demokratis apabila secara proses pemerintah tersebut mampu membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam semua pembuatan maupun mengkritik terhadap suatu kebijakan yang dilaksanakan pemerintah. Dalam tatanan substansi atau implementasinya, pemerintah harus mengedepankan demokratisasi,

²¹ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: UII Press, 2009) hlm. 13.

²² Muslim Mufti, *Teori-Teori Politik*, (Bandung: Pustaka Sedia, 2013), hlm. 99.

transparansi, dan akuntabilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintah pada umumnya.

2. Partisipasi Publik

Secara bahasa, partisipasi berasal dari bahasa latin *pars* yang berarti bagian dan *capere* yang berarti mengambil. Kata partisipasi dapat diartikan sebagai mengambil bagian. Kata partisipasi dalam Bahasa Inggris yaitu *participate* atau *participation* yang juga berarti mengambil bagian ataupun mengambil peran. Karenanya, kata partisipasi dapat diartikan juga mengambil bagian atau peran dalam aktivitas atau kegiatan politik dalam suatu negara.²³

Partisipasi masyarakat merupakan gambaran keterlibatan anggota masyarakat. Partisipasi dipahami sebagai suatu proses di mana masyarakat saling mempengaruhi dan berbagi kontrol terhadap inisiatif pembuatan, pelaksanaan, dan evaluasi kebijakan publik. Karenanya perlu adanya kebijakan yang partisipatif yang substansi dan prosesnya melibatkan semua *stakeholders* secara berkesinambungan dan proporsional. Asumsinya, semakin tinggi derajat partisipasi maka semakin tinggi pula derajat dan ruang lingkup kemanfaatan kebijakan ataupun perundang-undangan tersebut bagi masyarakat. Dalam rangka mewujudkannya perlu membangun *strong state* dan *strong society* secara beriringan.²⁴ Secara umum, pola relasi partisipasi masyarakat dapat dibagi

²³ Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Perspektif Hukum dan Demokrasi*, (Bandung: PT. Alumni, 2011), hlm. 213.

²⁴ Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis dan Partisipasi*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2014), hlm. 148.

menjadi dua pendekatan:²⁵

- a. Partisipasi pasif, partisipasi masyarakat terbatas pada pemilihan umum saja. Selanjutnya dalam rangka pembentukan kebijakan sepenuhnya diserahkan kepada wakil yang terpilih.
- b. Partisipasi aktif, yaitu partisipasi yang tidak hanya terbatas pada pemilu semata. Masyarakat tetap memiliki hak untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan publik. Negara juga memfasilitasi serta menjamin adanya partisipasi publik dalam setiap proses pembentukan kebijakan publik.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini dapat dilakukan secara individu maupun bersama-sama (kolektif).²⁶ Pelaku-pelaku partisipasi masyarakat ini adalah kekuatan-kekuatan yang masyarakat yang termasuk ke dalam infrastruktur politik. Kelompok ini terdiri dari pers, tokoh masyarakat, kelompok politik, kelompok kepentingan, perguruan tinggi ataupun partai politik yang tidak memperoleh wakilnya di lembaga perwakilan. Kekuatan infrastruktur politik ini dapat memberikan kontrol dan pengaruhnya terhadap setiap proses pembentukan undang-undang.²⁷

Meskipun pembuatan undang-undang merupakan kewenangan yang dimiliki oleh legislatif bersama eksekutif, tidak boleh menutup partisipasi publik baik itu individu maupun kelompok. Karena kebijakan publik atau undang-undang itu dibuat pada akhirnya akan diterapkan pada masyarakat itu sendiri. Pokok-pokok pikiran yang melandasi perlunya partisipasi masyarakat menurut Hardjosoemantri

²⁵ A. Rahman H.I, *Sistem Politik Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007), hlm. 288.

²⁶ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana, 1999), hlm 143.

²⁷ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 100.

adalah sebagai berikut:²⁸

- a. Memberikan informasi kepada pemerintah;
- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan;
- c. Membantu perlindungan hukum;
- d. Mendemokraskan pengambilan keputusan.

Lemahnya partisipasi akan melahirkan potensi kegagalan pada tahap implementasinya. Namun, dengan menjamin pelaku-pelaku partisipasi untuk dapat mengakses informasi dan dapat ikut terlibat dalam setiap proses pembentukan undang-undang akan mendorong terbentuknya undang-undang yang partisipatif dan ideal bagi suatu negara yang telah memilih demokrasi partisipatoris.

Terdapat berbagai model partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan. Hal ini dilandasi dari kesadaran masyarakat itu sendiri. Hal ini juga bergantung pada model pilihan partisipasi di tiap-tiap negara. Artinya ada negara yang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang dilibatkan secara langsung bersama-sama dengan legislator, ada pula yang tidak secara langsung dilibatkan dalam proses pembentukan undang-undang.

Secara sederhana model-model partisipasi dapat dikelompokkan sebagai berikut: *pure representative democracy*, *a basic model of public participation*, *a*

²⁸ Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*, (Yogyakarta: Gava Media, 2012), hlm. 214-216.

*realism model of public participation, the possible ideal for south Africa.*²⁹

- 1) *Pure representative democracy*, rakyat hanya memilih wakil-wakilnya saja. Kemudian wakil-wakil terpilih itulah yang akan menentukan arah kebijakan. Masyarakat hanya menerima saja apa yang akan di buat oleh legislator.
- 2) *A basic model of public participation*, masyarakat memilih perwakilan-perwakilan mereka dalam pemilihan umum. Selain itu, mereka juga ikut terlibat dalam setiap proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh perwakilan-perwakilan yang telah terpilih dalam pemilihan umum tersebut.
- 3) *A realism model of public participation*, tidak jauh berbeda dengan model kedua, di mana masyarakat ikut terlibat bukan hanya pada proses pemilu tetapi dalam proses-proses pengambilan kebijakan. Namun dalam model ini cenderung didominasi oleh kelompok-kelompok kepentingan.
- 4) *The possible ideal for south Africa*, ini merupakan perluasan dari bentuk-bentuk sebelumnya. *Those who are organized and strong; those who are organized but weak; and those who are weak and unorganized.* Penerapan model ini pemerintah dapat lebih mudah untuk mengembangkan visi misi strategis yang dapat ditujukan kepada ketiga kelompok tersebut.

Pentingnya peranan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang sudah tidak diragukan lagi. Hal ini bertujuan untuk dapat memperbaiki proses legislasi kita agar dapat lebih responsif, implementatif dan sesuai apa yang dikehendaki masyarakat (*living law*). Teori partisipasi publik nantinya akan memberikan gambaran bagaimana seharusnya partisipasi maksimal dan bermakna (*meaningful participation*) yang dikehendaki oleh Mahkamah Konstitusi itu seharusnya diakomodir.

3. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Secara bahasa, undang-undang berasal dari bahasa belanda yaitu “*wet*.”

²⁹ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 177-180.

Menurut A Hamid Attamimi terdapat perbedaan antara *wet* yang formil dan *wet* yang materiil secara kepastiaan. Hal ini didasarkan kepada apa yang menjadi tugas pembentukan *wet* itu sendiri. Pertama, pembentukan *wet* sebagai pelaksanaan suatu tugas tertentu. Dengan kata lain, pembentuk *wet* dibebankan tugas tertentu sehingga pengertian tentang apa yang dimaksud dengan *wet* adalah suatu peraturan yang mengandung isi atau materi tertentu yang dibentuk dengan cara tertentu pula. Kedua, pembentukan *wet* merupakan permulaan perumusan prosedur formal yang merupakan syarat bagi terbentuknya *wet* itu sendiri.³⁰

Bagir Manan mengemukakan bahwa dalam ilmu hukum dibedakan undang-undang dalam arti materiil dan undang-undang dalam arti formil. Secara materiil, berarti setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat secara umum yang dinamakan peraturan perundang-undangan.³¹ Sedangkan undang-undang dalam arti formil, adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk presiden dengan persetujuan DPR.³²

Menurut Maria Farida, ilmu pengetahuan perundang-undangan secara garis besar dibagi menjadi dua bagian, pertama yaitu teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*) yang lingkup bahasannya terkait makna atau pengertian-pengertian dan sifat kognitif. Kedua, ilmu perundang-undangan yang membahas

³⁰ A Hamid Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV," (Disertasi UI, Jakarta 1990), hlm. 197-198.

³¹ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Indohill-co, 1992), hlm. 3.

³² *Ibid.*, hlm. 35.

terkait pembuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.³³ Proses merupakan kegiatan yang berawal dan akan berakhir pada suatu keadaan tertentu di mana kegiatan itu sendiri yang menghendaknya.³⁴

Carbonnier membagi pembuatan undang-undang ke dalam dua kategori, yaitu: Pertama, *sociologie legislative externe* yang berkaitan dengan mekanisme perundang-undangan. Kedua, *sociologie legislative interne* yang berkaitan dengan isi undang-undang. Maka *sociologie legislative externe* merupakan proses perundang-undangan yang dapat dibagi beberapa tahapan yaitu: *antelegislative* (pra perundang-undangan), *legislative*, *postlegislative* (pasca pembuatan undang-undang).³⁵

Pembentukan undang-undang haruslah dilakukan oleh lembaga yang berwenang melakukannya. Prinsip ajaran trias politika kewenangan lembaga negara menjadi 3 yaitu legislatif sebagai pembuat undang-undang, eksekutif sebagai pelaksana undang-undang, dan yudikatif sebagai lembaga yang mengadili terhadap pelanggaran undang-undang. Lembaga legislatif yang berfungsi membentuk undang-undang sangat penting untuk menata arah kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Dalam lembaga legislatif inilah akan terjadi tarik menarik nilai dan kepentingan antara pemerintah, DPR, dan masyarakat dalam memperjuangkan materi yang akan dimuat dalam suatu

³³ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 1*, (Yogyakarta: Kanisius, 2020), hlm. 7.

³⁴ Faried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 185.

³⁵ Jean Carbonnier yang dikutip oleh Jufri Rizal, "Sosiologi Perundang-Undangan dan Pemanfaatannya," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 3 No. 3, September 2003, hlm. 419.

undang-undang. Adanya ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu undang-undang menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang bukan hanya sebagai bidang garap pemerintah dan DPR. Secara sadar pembentukan undang-undang diletakkan dalam konteks sosial masyarakat yang lebih luas.³⁶

Satjipto Raharjo menyebut dilihat dari sosiologi hukum merupakan endapan dari konflik-konflik nilai dan tarik-menarik kepentingan antara berbagai kelompok. Undang-undang dapat dibuat sebagai sarana penyelesaian konflik, tetapi sekaligus juga menimbulkan konflik-konflik baru. Suatu undang-undang yang pada saat pembentukannya mendapat pujian, tidak menutup kemungkinan bagi timbulnya konflik di kemudian harinya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa undang-undang menyimpan potensi konflik.³⁷

Berangkat dari kesadaran bahwa undang-undang menyimpan potensi konflik, maka menjadi perhatian penting bahwa pembentukan undang-undang harus dilakukan dengan hati-hati. Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan bahwa undang-undang perlu diletakkan sebagai sarana pembaharuan masyarakat.³⁸ Maka keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukannya menjadi salah satu upaya untuk meminimalisir potensi terjadinya konflik dikemudian hari.

³⁶ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 26.

³⁷ Satjipto Raharjo, Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis, makalah seminar “Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis,” Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Fakultas Hukum UNDIP Semarang, 15-16 April 1998, hlm.3.

³⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, (Bandung: Bina Cipta, 1986), hlm. 12-13.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini tergolong dalam jenis penelitian hukum normatif, yang menelaah dan mengkaji permasalahan hukum. Jenis penelitian ini disebut juga sebagai penelitian hukum doktrinal, yaitu penelitian yang mengonsepan apa yang ditulis dalam peraturan perundang-undangan atau mengkaji kaidah hukum atau norma hukum.³⁹

2. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam tulisan ini yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang.

3. Pendekatan Penelitian

Terdapat 2 (dua) pendekatan yang digunakan dalam tulisan ini, yaitu pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*).

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Penelitian ini bertujuan untuk menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan masalah yang

³⁹ Amiruddin, dan Zaenal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 118.

dihadapi.⁴⁰ Maka dalam penelitian ini akan menjabarkan konsep-konsep dan asas-asas partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang diteliti.⁴¹ Maka dalam penelitian ini akan menelaah segala aturan yang berlaku mengenai partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan. Hal ini bisa ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan dalam perubahan keduanya, yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 serta perundang-undangan lainnya yang terdapat dalam Peraturan DPR, Peraturan Presiden, dan Peraturan DPD.

4. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- c. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

⁴⁰ M. Syamsudin, *Mahir Meneliti Permasalahan Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 84.

⁴¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2005), hlm. 96.

- d. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- e. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020
- f. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- g. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- h. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan metode studi literatur. Bahan-bahan hukum diambil dari peraturan perundang-undangan terkait partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal, hasil penelitian serta sumber tulisan lainnya yang relevan. Pengumpulan bahan hukum tersebut dilakukan dengan cara studi dokumen yakni mengkaji menelaah dan mempelajari bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan penelitian ini.

6. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Setelah bahan hukum terkumpul melalui cara studi literatur, bahan hukum

tersebut akan diolah dengan cara non-statistik. Hal ini dilakukan dengan mengategorikan bahan hukum atau mengklasifikasikan bahan-bahan hukum agar dapat dipahami, dibaca, dan diinterpretasikan sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian. Penelitian akan melakukan analisis deskriptif-kualitatif menggunakan metode deduktif. Dilakukan dengan cara pengambilan logika hukum yang berpangkal dari hal-hal yang bersifat umum.

Analisis dilakukan melalui beberapa proses, yakni menguraikan bahan-bahan hukum, mengategorisasikan dan menghubungkan bahan-bahan hukum tersebut agar dapat dipahami dan diinterpretasi lebih baik lagi. Selanjutnya penulis akan memberikan makna dan menjelaskan hasil-hasil temuan penelitian. Setelah bahan hukum dianalisis secara deskriptif-kualitatif dengan tujuan dapat menjawab permasalahan secara sistematis. Setelah, akan diberikan kesimpulan hasil dari penelitian ini.

I. Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disusun secara sistematis ke dalam 4 (empat) bab dengan rincian sebagai berikut:

Bab pertama, berisi pendahuluan yang akan menguraikan latar belakang masalah yang menstimulus pembuatan tulisan ini serta urgensi masalah tersebut untuk diteliti, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab kedua, merupakan bab yang menguraikan landasan teoritis dalam tulisan ilmiah ini. Teori-teori yang akan digunakan dalam tulisan ini yaitu teori

demokrasi, teori partisipasi publik, dan teori pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bab ketiga, pada bab ini akan dipaparkan analisis pentingnya partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan upaya untuk mencapai *meaningful participation* seperti yang disyaratkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/ PUU-XVIII/2020.

Bab keempat, penutup. Bab ini akan menguraikan kesimpulan dari penelitian yang dilakukan serta saran berdasarkan hasil penelitian yang dapat digunakan untuk pengembangan ilmu pengetahuan tentang partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.



BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG TEORI DEMOKRASI, PARTISIPASI PUBLIK, DAN PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

A. Teori Demokrasi

1. Definisi dan Hakikat Demokrasi

Demokrasi bukanlah hal yang asing jika kita mengkaji suatu negara. Berdasarkan data dari *Economist Intelligence Unit* (EIU) pada tahun 2020 sudah terdapat 178 negara di dunia yang menganut sistem demokrasi.⁴² Jumlah ini lebih banyak dari tahun 2019, yang menurut laporan dari *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) pada tahun 2019 terdapat 62% (enam puluh dua persen) atau 97 negara dari keseluruhan negara didunia menganut demokrasi.⁴³ Masifnya demokrasi di berbagai belahan dunia ini tidak lepas dari perpolitikan dunia yang menuntut penerapan sistem demokrasi sejalan dengan meluasnya pengaruh Amerika Serikat khususnya setelah perang dingin dengan Uni Soviet. Hingga saat ini demokrasi menjadi sistem yang paling banyak dianut oleh berbagai negara di seluruh dunia.

⁴² EIU, “Democracy Index 2020: In Sickness and in health?” (The Economist Intelligence Unit 2020), hlm. 6-14, www.eiu.com.

⁴³ IDEA, “Global State of Democracy 2019: Mengatasi Persoalan, Memulihkan Janji” (Institute for Democracy and Electoral Assistance), hlm. 4, www.idea.int.

Secara bahasa kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *krotos* yang bermakna pemerintahan. Oleh karena itu dapat kita simpulkan terminologi singkat dari kata demokrasi bermakna suatu pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.⁴⁴ Menurut David Bentham dan Kevin Boyle, demokrasi merupakan prosedur dalam membuat suatu keputusan secara kolektif. Demokrasi yaitu cara untuk mewujudkan keputusan yang akan mempengaruhi seluruh masyarakat dengan melibatkan semua anggota masyarakat dalam proses pengambilan keputusannya. Pengambilan keputusan secara kolektif ini disertai juga dengan adanya persamaan hak dalam prosesnya.⁴⁵ Menurut Miriam Budiardjo demokrasi berarti “rakyat berkuasa” atau *government or rule by the people* yang berarti pemerintahan oleh rakyat.⁴⁶ Sedangkan menurut Phillippe C. Schmitter demokrasi merupakan sistem pemerintahan di mana penguasa mempertanggungjawabkan tindakan kepada warga negaranya, bertindak secara langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan wakil-wakil rakyat.⁴⁷

Jika kita amati dari berbagai pendefinisian, demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat. Meskipun pada tahap implementasinya masing-masing negara punya interpretasi tersendiri bagaimana idealnya mengakomodir posisi rakyat dalam sistem demokrasi masing-masing negara. Namun terdapat persamaan dari sejarah penerapan demokrasi itu sendiri yaitu

⁴⁴ Munir Fuady, *Konsep Negara Demokrasi*, (Bandung: Refika Aditama, 2010), hlm. 1.

⁴⁵ David Bentham dan Kevin Boyle, *Demokrasi: 80 Tanya Jawab*, (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hlm. 19-20.

⁴⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Ed. Revisi, Cetakan Ke-7, (Jakarta: Gramedia, 2015), hlm. 155.

⁴⁷ Suyatno Ladiqi dan Ismail Suardi Wekke, *Gambaran Demokrasi: Demografi dan Perkembangannya*, (Yogyakarta: Gewe Buku, 2018), hlm. 36.

untuk membatasi kekuasaan yang sewenang-wenang. Mahfud MD menyebutkan bahwa secara filosofis demokrasi adalah *antithesis* dari otoritarianisme. Sebagai dasar hidup bernegara demokrasi memberikan pengertian bahwa pada akhirnya rakyatlah yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok terkait kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara oleh karena kebijakan tersebut menentukan kehidupan rakyat.⁴⁸

Gagasan demokrasi pada mulanya merupakan pengandaian bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Pada tataran ini memosisikan rakyat sebagai inti bahwa rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara pada dasarnya diperuntukkan untuk mengakomodir kepentingan rakyat itu sendiri. Bahkan negara yang baik idealnya haruslah melibatkan partisipasi masyarakat seluas-luasnya dalam penyelenggaraan negara.⁴⁹

Konsep demokrasi lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani kuno. Pada masa Yunani kuno demokrasi yang digunakan adalah demokrasi langsung (*direct democracy*). Dalam implementasinya seluruh rakyat dilibatkan secara langsung untuk membuat keputusan-keputusan politik. Hal ini di mungkinkan karena wilayahnya yang terbatas dan jumlah masyarakatnya yang tidak begitu banyak yang hanya berkisar \pm 300.000 orang dalam suatu negara sehingga dimungkinkan untuk diselenggarakan demokrasi sederhana secara langsung. Pemerintahan pada masa Yunani kuno dilakukan

⁴⁸ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cetakan ke-2, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003). Hlm. 19.

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 241.

dengan cara mengumpulkan rakyat di suatu tempat yang disebut *ecclesia*. Dalam pertemuan tersebut disampaikan kebijakan-kebijakan pemerintah beserta kesulitan-kesulitannya untuk kemudian didiskusikan dan dicari solusinya dan disepakati bersama-sama. Rakyat dilibatkan dalam mengambil keputusan dengan memberikan usulan dan sebagainya.⁵⁰

Meskipun pengambilan keputusan secara kolektif telah mulai diselenggarakan, namun pelembagaannya belum dikenali sehingga kemudian mengilhami munculnya pemikiran mengenai teori negara. Contoh pengambilan keputusan secara kolektif pada masa Yunani kuno ini dianggap sebagai contoh awal dari sejarah sistem yang berhubungan dengan hukum dan demokrasi modern. Konsepsi demokrasi terus berevolusi seiring dengan perkembangan sistem demokrasi di banyak negara.

Cikal bakal dari nilai-nilai demokrasi kemudian berkembang juga di Romawi. Berdasarkan catatan Polybius yang merupakan seorang sejarawan Romawi kuno menjelaskan bahwa pada masa itu Romawi menggunakan sistem pemerintahan yang mereka sebut republik. Dalam Bahasa latin kata republik berasal dari kata *res* yang artinya kejadian atau peristiwa, dan kata *publicus* yang berarti publik. Jika diterjemahkan secara sederhana kata republik bermakna sesuatu yang menjadi milik rakyat. Meskipun pada mulanya hak untuk ikut serta dalam pemerintahan terbatas hanya pada golongan bangsawan (*patricia*) saja,

⁵⁰ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-6, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), hlm. 85.

namun dalam perkembangannya rakyat biasa (*plebs*) juga akhirnya diberikan kesempatan untuk ikut serta dalam republik.⁵¹

Seluruh pejabat republik terdiri dari *the consuls* dan *the tribunes* yang dipilih untuk masa jabatan setahun dalam majelis *plebs*. Sistem republik pada masa Romawi ini dapat mengakomodasi berbagai aspirasi dan partisipasi masyarakat karena terdapat beberapa saluran aspirasi yakni *the consuls* yang merupakan wadah bagi golongan monarki, senat menjadi wadah bagi kaum aristokrat dan majelis *plebs* yang merupakan wadah bagi rakyat secara mayoritas. Nilai-nilai pemisahan kekuasaan yang terdapat pada sistem republik sangat mempengaruhi sistem pemisahan kekuasaan yang terdapat pada masa-masa selanjutnya yang mencoba membagi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.⁵²

Nilai-nilai demokrasi pada masa Romawi dan nilai-nilai warisan Yunani kuno tidak lagi eksis dan terkubur dalam peradaban Eropa. Hal ini diakibatkan oleh kekalahan Romawi dari suku bangsa Eropa Barat pada abad pertengahan (600-1400 M). masyarakat Eropa pada saat itu menganut sistem feodal di mana kehidupan sosial dan spiritual dikuasai oleh Paus dan pejabat-pejabat agama, sedangkan kehidupan politik dikuasai oleh para bangsawan. Pada masa ini para raja mengklaim kepemilikannya atas seluruh tanah, sehingga lambat laun golongan ekonomi menengah dan para penyewa (*tenant*) merasa tidak puas dengan dominasi raja dan tuan-tuan tanah atau bangsawan. Kemudian kelompok

⁵¹ Suyatno Ladiqie dan Ismail Suardi Wekke, *Gambaran Demokrasi...*, *Op. Cit.*, hlm. 17-18.

⁵² *Ibid.*, hlm. 18.

menengah mulai melakukan tawar menawar dengan raja. Gerakan inilah yang menjadi cikal bakal dari munculnya lembaga representasi di mana kelompok-kelompok tertentu mulai memperjuangkan dan menegosiasikan kepentingan kelompoknya kepada raja. Salah satu contoh hasil dari negosiasi yang dilakukan perwakilan kelompok *tenant* kepada raja yaitu lahirnya dokumen Magna Charta atau Piagam Besar (1215 M) yang berisi perjanjian antara beberapa bangsawan dan Raja John di Inggris. Piagam ini menjadi tonggak baru bagi perkembangan demokrasi, sebab dari piagam tersebut terdapat dua prinsip dasar yaitu pembatasan kekuasaan raja dan mereposisi bahwa Hak Asasi Manusia (HAM) itu lebih penting dari kedaulatan raja.⁵³

Demokrasi kembali tumbuh semakin menggeliat pada abad pertengahan setelah para sarjana barat banyak menggali kembali kebudayaan Yunani lewat tulisan terjemahan para sarjana Islam. Kontak ide dengan para sarjana Islam ini di sebabkan terjadinya perang salib (1096-1291 M) antara penganut agama Kristen dengan Islam dalam memperebutkan Yerusalem. Semakin mekarnya demokrasi pada masa ini ditandai oleh dua hal yaitu *renaissance* dan reformasi. Masa *renaissance* menghidupkan Kembali minat pada sastra dan kebudayaan Yunani serta kebebasan berpikir dan bertindak seluas-luasnya tanpa dibatasi dengan ikatan. Hal ini mendorong pertumbuhan ilmu pengetahuan dan teknologi.⁵⁴ Selain itu reformasi agama di Eropa Barat pada abad ke-16 yang melahirkan asas-asas Protestantisme. Hal ini dimulai saat Martin Luther yang menyebarkan ajaran

⁵³ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi...*, *Op. Cit.*, hlm. 21.

⁵⁴ Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Terhadap Konsep Demokrasi (1965-1993)*, Cetakan ke-1, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1993), hlm. 71-72.

tentang pengampunan sebagai kepercayaan saja. Ajaran tersebut memantik api pemberontakan serta sengketa dengan kaisar dan gereja. Reformasi agama ini berakhir dengan perdamaian Westphalia (1648). Namun setelah terjadinya perdamaian tersebut Protestantisme tidak hilang setelah reformasi usai, melainkan menjadi kekuatan dasar di dunia barat sampai saat ini.⁵⁵

Kedua peristiwa tersebut mendorong Eropa memasuki masa *aufklarung* atau *enlightment* (1650-1800) yang merupakan abad pemikiran dan rasionalisme. Masa *aufklarung* mendorong kemerdekaan pikiran dari pembatasan gereja yang mendasarkan pada pemikiran rasio semata. Hal ini kemudian melahirkan gagasan kebebasan politik, yang mengecam kekuasaan raja yang tak terbatas dalam bentuk monarki absolut. Hal demikian didasarkan pada teori rasionalitas sebagai perjanjian masyarakat (*social contract*) yang merupakan usaha mendobrak absolutisme dan menetapkan hak-hak politik rakyat dalam suatu asas yang disebut demokrasi.⁵⁶ Salah satu asas teori kontrak sosial menyebutkan bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan universal. Unsur keadilan universal inilah yang mengilhami dalam menyelesaikan berbagai problematik politik sehingga menimbulkan pengaruh terhadap kedudukan raja dan rakyat. Kontrak sosial juga menentukan bahwa raja diberikan kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan ketertiban dan keamanan agar rakyat dapat menikmati hak-hak dasarnya (*natural right*),

⁵⁵ Hasan Shadili, *Ensiklopedia Umum*, (Jakarta: Yayasan Kanisius dan Yayasan Dana Buku Franklin, 1977), hlm. 937-939.

⁵⁶ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar.., Op. Cit.* hlm. 57.

namun di sisi lain rakyat juga harus menaati perintah raja selama hak-hak dasarnya dapat terjamin.⁵⁷

Pada akhir abad ke-17 dan ke-18 inilah banyak bermunculan tokoh-tokoh filsuf yang memberikan sumbangan besar pada gagasan pemerintahan demokrasi. Beberapa tokoh di antaranya yaitu John Locke (1632 M) di Inggris dengan ide konstitusionalisme, liberalisme dan *trias politica* yang mencoba memisahkan antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan federatif. Kemudian *trias politic* ini dikembangkan lagi oleh Montesquieu (1689-1755 M). menurut Montesquieu pembagian kekuasaan itu terdiri dari tiga kekuasaan yaitu eksekutif yang merupakan kekuasaan yang melaksanakan undang-undang, legislatif yang merupakan kekuasaan yang membentuk undang-undang serta yudikatif yang merupakan kekuasaan untuk mengadili pelanggaran terhadap undang-undang. Berbeda dengan John Locke, Montesquieu berpandangan kekuasaan federatif yang mengurus kaitannya dengan luar negeri masih merupakan rumpun dari eksekutif. Montesquieu berpandangan bahwa lembaga yudikatiflah yang seharusnya berdiri sendiri tanpa intervensi dari lembaga kekuasaan lainnya. Politik yang memisahkan kekuasaan negara dalam kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif secara mandiri merupakan sistem pokok yang menjamin hak-hak politik rakyat. Pemikiran ini kemudian mengilhami J. J. Rousseau (1712-1778 M) memunculkan kembali ide kedaulatan rakyat dan kontrol sosial.⁵⁸

Pada tahap selanjutnya, peristiwa revolusi yang terjadi di Amerika Serikat menjadi awal mula institusionalisasi gagasan-gagasan demokrasi. Konstitusi

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 111.

⁵⁸ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi...*, *Op. Cit.*, hlm. 25-26.

Amerika Serikat disusun secara sistematis dan menginternalisasikan nilai-nilai demokrasi dan mengembangkannya untuk dapat diterapkan dalam tatanan negara modern. Demokrasi tidak hanya digambarkan sebagai ideologi, namun juga disepakati sebagai jalan hidup bangsa Amerika Serikat. Hal ini tertuang dalam draf konstitusi Amerika Serikat yang ditulis oleh Thomas Jefferson (1743-1826 M). Jika kita amati, dapatlah kita simpulkan bahwa pandangan Thomas Jefferson terkait konstitusi Amerika Serikat sangat dipengaruhi oleh ide-ide John Locke.⁵⁹

Demokrasi yang digagas oleh Amerika Serikat yang dituangkan dalam suatu draf tertulis yang dikodifikasikan menjadi cikal bakal demokrasi modern sehingga muncul pula istilah demokrasi konstitusional. Demokrasi konstitusional merujuk kepada negara-negara yang memasukkan nilai-nilai demokrasi dalam konstitusi negaranya dan disepakati untuk menjadi panduan dalam bernegara. Karenanya, Amerika Serikat menjadi negara modern pertama yang mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi sebagai haluan hidup bernegara dan menjadi kiblat dari penerapan demokrasi modern.⁶⁰ Kemudian gagasan menginternalisasikan nilai demokrasi dalam konstitusi banyak diikuti oleh negara hingga akhirnya demokrasi saat ini menjadi nilai-nilai bernegara yang paling banyak diterapkan di seluruh negara.

Setelah memasuki abad ke-20 kebangkitan demokrasi mendapatkan sambutan positif dari para penguasa baik penguasa dari negara-negara yang sudah berkembang maupun di negara-negara yang sedang berkembang. Gejala tersebut tidak hanya tampak pada organisasi kekuasaan yang disebut negara, tetapi juga

⁵⁹ Suyatno Ladiqi dan Ismail Suardi Wekke, *Gambaran Demokrasi...*, *Op.Cit.*, hlm. 25.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 28.

tampak dalam organisasi-organisasi lainnya seperti organisasi politik, organisasi sosial dan sebagainya. Maka tidak mengherankan apabila kemudian ada negara yang pada hakikatnya merupakan negara autokrasi tetapi mengamufleskan dirinya sedemikian rupa yaitu dengan membentuk badan perwakilan rakyat. Negara seperti ini kemudian disebut sebagai negara autokrasi modern.⁶¹ Karena negara tersebut mencoba membentuk lembaga-lembaga penyokong nilai-nilai demokrasi tetapi dalam pelaksanaannya tidak dilakukan secara demokratis.

Oleh karena itu, untuk menentukan demokratis atau tidaknya suatu negara dilihat dari dua aspek yaitu tatanan proses dan tatanan substansi. Pemerintahan suatu negara dapat disebut demokratis apabila secara proses pemerintah tersebut mampu membuka ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam semua tahapan pembuatan suatu kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah. Pada tatanan substansi, pemerintah haruslah mengedepankan demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Begitu juga pada proses pembentukan suatu undang-undang. Sebagai alat yang digunakan untuk mengatur sekaligus sebagai *tools of social engineering*, maka perlu untuk mengakomodir partisipasi masyarakat seluas-luasnya dalam tiap tahap proses pembuatan undang-undang tersebut. Sehingga dapat menghasilkan produk hukum yang mempunyai daya guna dan hasil guna yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat (*living law*).

⁶¹ Soehino, *Hukum Tatanegara Sistem Pemerintahan Negara*, (Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1993), hlm. 51.

2. Prinsip-Prinsip Demokrasi

Dalam perkembangannya demokrasi populer untuk diterapkan di berbagai negara. Hal ini karena demokrasi memberikan kesempatan kepada seluruh masyarakat untuk dapat ikut serta menentukan setiap kebijakan yang akan berdampak kepada mereka. Secara kumulatif berdasarkan kajian yang dipublikasikan pada tahun 2004 terdapat lonjakan signifikan di tahun 1980-1990. Pada masa itu dunia menempatkan demokrasi sebagai transformasi politik modern yang terjadi secara global.⁶² Namun dalam penerapannya setiap negara menginterpretasikan sendiri-sendiri bagaimana penerapan demokrasi di negara mereka. Sebab masing-masing negara mempunyai latar belakang sejarah dan sosial yang berbeda-beda. Namun untuk mengukur demokrasi tersebut terdapat beberapa prinsip demokrasi yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Maskuri Abdillah misalnya, ia berpendapat bahwa setiap negara yang ingin menjalankan demokrasi haruslah memiliki prinsip persamaan, prinsip kebebasan dan prinsip pluralisme.

Prinsip persamaan berarti setiap negara memiliki kesempatan dan kedudukan yang sama di depan hukum tanpa membedakan golongan dan latar belakang. Prinsip kebebasan berarti negara menjamin kepada masyarakatnya untuk dapat berekspresi, menyatakan pendapat maupun berserikat tanpa dibatasi dengan alasan apa pun. Sedangkan prinsip pluralisme berarti memberikan kesempatan yang sama bagi masing-masing budaya, etnis, agama, pemikiran yang beragam tanpa mendiskriminasi golongan lainnya. Lebih rinci, Inu Kencana

⁶² Idul Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2020), hlm. 41.

berpendapat lebih spesifik. Menurutnya prinsip-prinsip demokrasi itu terdiri dari:⁶³

- a. Adanya pembagian kekuasaan (*sharing of power*);
- b. Adanya pemilihan umum yang bebas (*general electoral*);
- c. Adanya manajemen pemerintahan yang transparan;
- d. Adanya jaminan kebebasan individu;
- e. Adanya peradilan yang bebas dan mandiri;
- f. Adanya pengakuan terhadap hak minoritas;
- g. Adanya pemerintahan berdasarkan pada hukum;
- h. Adanya kebebasan pers;
- i. Adanya multi partai politik;
- j. Adanya musyawarah;
- k. Adanya persetujuan parlemen;
- l. Adanya pemerintahan yang konstitusional;
- m. Adanya ketentuan pendukung untuk menjalankan sistem demokrasi;
- n. Adanya pengawasan terhadap administrasi publik;
- o. Adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia;
- p. Adanya pemerintahan yang bersih;
- q. Adanya persaingan keahlian atau profesional;
- r. Adanya mekanisme politik;
- s. Adanya kebijakan negara yang berkeadilan; dan
- t. Adanya pemerintahan yang bertanggungjawab.

Tidak berhenti hanya di situ, meskipun demokrasi diterima sebagai salah satu bentuk transformasi politik di era modern saat ini, banyak pula ilmuwan yang menilai bahwa demokrasi tidak akan dapat bekerja secara efektif jika tidak ditopang dengan kondisi sosial, ekonomi dan budaya yang baik. Hal ini yang melatar belakangi berbagai perbedaan pandangan para ahli terkait unsur-unsur yang harus ada dalam negara demokrasi. Olle Tornquist dan Nicolaas Warrouw berpendapat bahwa ada tiga penopang dasar yang digunakan sebagai tiang fondasi demokrasi. Pertama yaitu kedaulatan rakyat yang dibuktikan dengan adanya pemilu, representasi politik, serta daya tanggap dan akuntabilitas tata

⁶³ A. Ubaidillah *et al.* *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, (Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2001), hlm. 168.

pemerintahan publik. Kedua yaitu partisipasi warga negara yang dapat dilihat dari berbagai asosiasi, media, dunia akademis dan partisipasi langsung. Ketiga yaitu konstitusionalisme di mana negara menjamin kewarganegaraan, hukum, dan hak asasi dalam konstitusi negaranya.⁶⁴ David Held juga memberikan uraian indikator yang lazim digunakan untuk melegitimasi bekerjanya prinsip demokrasi yaitu.⁶⁵

- a. Adanya prinsip konstitusionalisme terhadap pemerintahan yang sedang berkuasa;
- b. Adanya penyelenggaraan pemilu yang bebas dan adil;
- c. Adanya jaminan dan pemenuhan hak bagi warga negara untuk dapat memilih wakilnya di pemerintahan;
- d. Adanya perlindungan dan pemenuhan hak untuk dipilih atau mencalonkan diri pada jabatan publik;
- e. Adanya jaminan kebebasan berekspresi;
- f. Adanya akses yang disediakan oleh pemerintah untuk memperoleh informasi atas proses pengambilan keputusan politik; dan
- g. Adanya jaminan kebebasan berserikat di bidang politik, sosial, dan budaya.

Dari berbagai indikator-indikator demokratis atau tidaknya suatu negara seperti yang sudah dijelaskan, Affan Gaffar menyimpulkan sejumlah prasyarat sebagai konsekuensi untuk mengamati sebuah *political order* yaitu.⁶⁶

- a. Akuntabilitas, di mana setiap pemegang jabatan harus dapat mempertanggungjawabkan setiap kebijakannya.
- b. Rotasi kekuasaan, yaitu dengan secara rutin dan teratur menyelenggarakan suksesi jabatan sehingga kekuasaan tidak hanya pada satu orang atau kelompok tertentu saja.
- c. Rekrutmen politik yang terbuka, yaitu memberikan kesempatan yang sama bagi seluruh warga negara untuk dapat berkesempatan mengisi jabatan politik.
- d. Pemilihan umum yang dilakukan secara jujur dan adil.
- e. Pemenuhan hak-hak dasar.

⁶⁴ Idul Rishan, *Hukum & Politik*,. *Op. Cit.* hlm. 43.

⁶⁵ David Held, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, (California: Stanford University Press, 1995), hlm. 51.

⁶⁶ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 7-9.

Henry B. Mayo juga mencoba untuk menyusun nilai-nilai yang harus ada untuk dijadikan sebagai prinsip dalam penerapan demokrasi. Namun dia memberi catatan bahwa perincian nilai tidak berarti harus seluruhnya ada, karena semua tergantung pada perkembangan sejarah serta budaya politik masing-masing. Beberapa nilai-nilai tersebut yaitu:⁶⁷

- a. menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
- b. menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in a changing society*);
- c. menyelenggarakan suksesi kepemimpinan secara teratur (*orderly succession or rulers*);
- d. membatasi pemakaian kekerasan seminimum mungkin (*minimum of coercion*);
- e. mengakui keberagaman dan bertoleransi (*diversity*); dan
- f. menjamin tegaknya keadilan.

Berbagai prinsip-prinsip demokrasi ini hanyalah nilai-nilai yang harus ada agar suatu negara dapat disebut sebagai negara demokratis. Oleh karenanya, untuk mengakomodir unsur-unsur tersebut Miriam Budiardjo berpendapat perlu adanya berbagai lembaga untuk menjamin terselenggaranya unsur-unsur demokrasi ini. Lembaga-lembaga tersebut yaitu:⁶⁸

- a. pemerintahan yang bertanggungjawab.
- b. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan berbagai kepentingan dalam masyarakat yang dipilih dengan pemilihan umum.
- c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik.
- d. Pers dan media massa yang dapat dengan bebas menyatakan pendapat dengan benar.

⁶⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Ed. Revisi, Cetakan Ke-7, (Jakarta: Gramedia, 2015), hlm. 118-119.

⁶⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar,.. Op. Cit.* hlm. 120.

- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

3. Negara Hukum dan Demokrasi

Demokrasi sebagai konsep bernegara tentu tidak bisa serta merta dapat dilaksanakan. Penyelenggaraan negara yang demokratis tidak dapat dipisahkan dengan konsep negara hukum. Demokrasi dan konsep negara hukum seperti halnya dua sisi koin yang berbeda namun tak dapat dipisahkan. Untuk dapat memastikan demokrasi dapat berjalan pada suatu negara diperlukan supremasi hukum untuk dapat menopangnya.⁶⁹ Seperti halnya yang disampaikan Miriam Budiardjo, bahwa untuk dapat merealisasikan negara yang demokratis diperlukan lembaga-lembaga negara hukum untuk dapat merealisasikannya. Jika diumpamakan, demokrasi itu diibaratkan seperti mobil yang sedang melaju sementara negara hukum merupakan jalan yang dilewatinya. Diperlukan jalan yang baik agar kendaraan itu dapat sampai pada tujuannya. Sebaliknya, jika jalan itu rusak atau bahkan tidak disediakan maka bisa saja mobil itu terhambat atau bahkan tidak sampai pada tujuannya.⁷⁰

Jika kita membahas lebih lanjut tentang negara hukum, maka setidaknya akan kita temukan dua konsep utama tentang negara hukum. Konsep ini digagas pada abad ke-19 dan awal abad ke-20 mengenai perlunya pembatasan kemudian dirumuskan secara yuridis. Dalam konsep negara hukum tersebut Friederich Julius Stahl menyebutnya dengan *rechtstaat*, sedangkan ahli *anglo saxon* seperti A. V.

⁶⁹ Idul Rishan *Hukum & Politik*,. *Op. Cit.* hlm. 39.

⁷⁰ Dadan Ramdani, "Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024," (Tesis, Yogyakarta, FH UII, 2022), hlm. 66.

Dicey menyebutnya dengan istilah *rule of law*. Menurut Stahl terdapat empat unsur *rechtstaat* yaitu:

- a. Pengakuan terhadap hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan yang berlandaskan peraturan-peraturan;
- d. Peradilan administrasi untuk menyelesaikan sengketa.⁷¹

Sedangkan menurut A. V. Dicey yang mengistilahkan negara hukum dengan *rule of law*, mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Supremasi aturan-aturan hukum, dan penerapannya tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang;
- b. Kedudukan yang sama di depan hukum tanpa membeda-bedakan latar belakang ataupun jabatan;
- c. Terjaminnya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan putusan-putusan pengadilan.⁷²

Meskipun terdapat perbedaan istilah untuk menyebutkan negara hukum, namun tidak ada perbedaan tentang pentingnya posisi negara hukum dan demokrasi. Karena pada setiap usur dari kedua konsep negara hukum tersebut juga berupaya mengakomodir hak-hak asasi manusia termasuk di antaranya hak untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan negara. Antara konsep demokrasi dan negara hukum saling melengkapi satu sama lain sehingga akan sulit untuk dipisahkan. Kedua konsep itu dijalankan secara berimbang dan beriringan sehingga melahirkan suatu paham “negara hukum yang demokratis” (*demokratische rechtstaat*).⁷³

⁷¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar.., Op. Cit.* hlm. 113.

⁷² *Ibid.*, hlm. 113-114.

⁷³ Muntoha, “Demokrasi dan Negara Hukum,” *Jurnal Hukum* No. 3 Vol. 16, 2009, hlm. 387.

Franz Magnis Suseno mengemukakan bahwa demokrasi yang bukan negara hukum tidak dapat disebut sebagai demokrasi dalam arti yang sesungguhnya. Karena demokrasi merupakan cara untuk mengontrol negara hukum agar tidak menyimpang dan melebihi batas.⁷⁴ Jadi di negara hukum perlu hendaknya mengkomodir demokrasi agar tidak menyimpang dari apa yang menjadi tujuan negara tersebut. Begitu juga sebaliknya, untuk dapat menjalankan demokrasi negara harus memberikan ruang atau aturan sebagai alur bagaimana demokrasi dinegara tersebut akan dilakukan.

Sejalan dengan pernyataan tersebut Robert Dahl juga mengemukakan tiga alasan fundamental mengapa transformasi politik di negara hukum cenderung memilih demokrasi sebagai *the only game in town*. Pertama, demokrasi dinilai dapat mencegah pemerintah yang tiran. Kedua, demokrasi dapat menjamin dan melindungi hak-hak asasi manusia. Ketiga, demokrasi memberikan kesempatan kepada seluruh warga negara untuk berpartisipasi dan menentukan keputusan politik pemerintah.⁷⁵

Secara histori, konsep negara hukum demokratis merupakan konsep yang lahir dari perkembangan sejarah *rechtsstaat* di Belanda. Konsep ini merupakan pengembangan dari *rechstaat* klasik (*liberal-democratische rechtstaat*) menjadi *rechtstaat* moderen (*sociale-democratische rechtstaat*) dengan latar belakang sosial, politik, ekonomi dan juga budaya. Oleh karenanya konsep negara hukum

⁷⁴ Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, (Jakarta: Gramedia, 1997), hlm. 58.

⁷⁵ Idul Rishan, *Hukum & Politik.., Op. Cit.* hlm. 42.

yang demokratis merujuk pada suatu negara hukum yang diselenggarakan sesuai dengan latar belakang dan ciri-ciri kekhasannya sendiri.⁷⁶

Liberal demokratische rechtstaat mendasarkan pada prinsip liberal dan demokrasi sebagai basis prinsip perlindungan hak asasi manusia. Ciri-cirinya yaitu adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang mengatur hubungan antara penguasa dan rakyat sebagai jaminan kebebasan dan persamaan. Negaranya juga membagi kekuasaan negara berdasarkan *trias politica* dan *check and balances* untuk menghindari penumpukan kekuasaan. Sedangkan *sociale rechtstaat* merupakan perkembangan dari *liberal demokratische rechtstaat* yang cenderung formalistis, hanya saja kepentingan umum sebagai asas hukum publik tidak lagi diartikan sebagai kepentingan negara dalam menjaga kepentingan borjuis tetapi bergeser kepada kepentingan seluruh rakyat.⁷⁷

Negara *anglo saxon* yang menyebut negara hukum sebagai *rule of law* memiliki perbedaan dengan negara hukum *rechtstaat*. Namun pada hakikatnya terdapat benang merah yang sama antara keduanya yaitu tujuan untuk melindungi hak-hak dasar warga negara serta memberikan batasan-batasan secara konstitusional terhadap penguasa.

Negara hukum pada tataran normatif-yuridis saat ini sudah menjadi tipe negara yang umum di seluruh dunia. Menurut Abu Daud Busroh negara modern

⁷⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ke-6, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), hlm. 8.

⁷⁷ Philipus M. hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkaran Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), hlm. 76-78.

saat ini selalu menganut asas demokrasi dan paham negara hukum.⁷⁸ Krabbe menjelaskan bahwa negara hukum menghendaki siapa pun dalam suatu negara haruslah tunduk kepada hukum termasuk pemerintahannya.⁷⁹ Sudargo Gautama berpendapat bahwa dalam negara hukum setiap tindakan negara harus berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang telah diadakan terlebih dahulu. Undang-undang dasar yang memuat asas-asas hukum dan peraturan hukum harus ditaati termasuk oleh pemerintah itu sendiri.⁸⁰

Karena negara dituntut untuk menciptakan ketertiban yang adil dan menjunjung hak asasi manusia, maka negara diberi kebebasan untuk melakukan *freies ermessen*. Pada titik ini telah terjadi pergeseran dari negara polis (*polizei staat*) menjadi negara kesejahteraan (*welfare state*). Kewenangan pemerintah untuk turut serta dalam berbagai kegiatan masyarakat dengan cara membentuk berbagai aturan perundang-undangan yang mengatur dalam bernegara. Menurut Moeljarto Tjokrowinoto pembangunan masyarakat harus diinterpretasikan sebagai proses membentuk masyarakat dengan memberikan kesempatan untuk mengaktualisasikan potensi, Prakarsa dan kreativitasnya dalam proses pengambilan keputusan terutama mengenai hal-hal yang menyangkut masyarakat

⁷⁸ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2011), hlm. 53.

⁷⁹ Mohammad Agus Maulidi, "Politik Hukum Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Perspektif Negara Hukum dan Demokrasi," (Tesis, Yogyakarta, FH UII, 2021), hlm. 53-54.

⁸⁰ Yopi Gunawan dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila I*, (Bandung: Refika Aditama, 2015), hlm. 67.

dan membatasi hubungan dependensi terhadap elite dan birokrasi. Dengan demikian langkah-langkah demokratisasi tidak dapat dihindari.⁸¹

Korelasi antara negara hukum dan demokrasi berada pada titik saling melengkapi. Demokrasi tanpa dibarengi supremasi hukum akan kehilangan bentuk, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Karenanya, demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.⁸² Mahfud MD juga menyebutkan jika demokrasi tidak hidup, maka hukum akan semakin sulit memainkan fungsi kontrolnya atas kekuasaan. Sebaliknya jika hukum tidak dapat bekerja efektif, maka demokrasi juga tidak akan bekerja dengan baik.

Indonesia menyebut dirinya sebagai negara hukum. Hal ini tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya UUD 1945). Kedaulatan yang dianut dalam UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat sekaligus kedaulatan hukum. Hal ini tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan:⁸³

“... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”

Maka sebagai konsekuensi negara hukum yang demokratis, segala tindakan warga negara harus disesuaikan dengan aturan hukum yang berlaku. Hukum yang akan ditegakkan haruslah mencerminkan kehendak rakyat sehingga harus

⁸¹ Moh. Mahfud MD, “Perkembangan Politik Hukum Studi tentang Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia,” (Disertasi, Yogyakarta, Universitas Gajah Mada, 1993), hlm. 609.

⁸² Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi...*, *Op. Cit.* hlm. 71.

⁸³ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

menjamin adanya peran serta warga negara dalam pengambilan keputusan kenegaraan. Kemudian sebagai pelaksanaan dari konsepsi negara hukum yang demokratis, diterapkan prinsip-prinsip saling mengimbangi dan mengawasi antara lembaga negara (*checks and balances system*).⁸⁴

B. Teori Partisipasi Publik

1. Definisi dan Hakikat Partisipasi Publik

secara etimologi partisipasi diambil dari bahasa Latin *pais* yang berarti bagian, dan *capere* yang artinya mengambil. Secara sederhana kata partisipasi berarti mengambil bagian.⁸⁵ Dengan kata lain, partisipasi juga berarti upaya untuk mengambil bagian atau peran dalam aktivitas atau kegiatan politik dalam suatu negara. Partisipasi masyarakat untuk mempengaruhi pembentukan suatu undang-undang merupakan bentuk dari partisipasi politik. Istilah partisipasi politik telah digunakan dalam berbagai arti yang menggambarkan keterlibatan perilaku, sikap-sikap dan juga persepsi.⁸⁶ Huntington mendefinisikan partisipasi politik sebagai kegiatan warga negara (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.⁸⁷

⁸⁴ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 8.

⁸⁵ Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah: Perspektif Hukum dan Demokrasi*, (Bandung: PT Alumni, 2011). Hlm. 213.

⁸⁶ Samuel P. Huntington dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang I*, terj. Sahat Simamora, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 5.

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 6.

Hal ini sejalan dengan konsep negara demokrasi yang menghendaki keterlibatan masyarakat dalam sistem pemerintahannya. Rakyat diberikan kedudukan penting sebagai kekuatan penekan dan pengimbang dari negara yang telah mempunyai legitimasi hukum. Dengan demikian diharapkan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan seimbang sehingga kekuasaan tidak dimonopoli oleh orang atau kelompok tertentu saja.

Partisipasi masyarakat dalam mempengaruhi kebijakan ataupun keputusan yang bersifat publik dapat dilakukan secara individual maupun kolektif.⁸⁸ Usaha-usaha untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah dapat dilakukan dengan membujuk ataupun menekan para pejabat untuk bertindak dengan cara tertentu.⁸⁹ Pelaku-pelaku partisipasi masyarakat yang dimaksud yaitu kekuatan-kekuatan masyarakat yang termasuk dalam infrastruktur politik seperti tokoh masyarakat, pers, kelompok penekan, kelompok kepentingan, perguruan tinggi maupun partai politik. Kekuatan-kekuatan infrastruktur politik ini dapat memberikan pengaruh dan kontrolnya dalam proses pembentukan perundang-undangan.⁹⁰

Midgley berpendapat bahwa partisipasi masyarakat membentuk keterlibatan masyarakat secara sukarela dan demokratis dalam:⁹¹

⁸⁸ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana, 1999), hlm. 143.

⁸⁹ Samuel P. Huntington dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik.., Op. Cit.* hlm 7.

⁹⁰ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2019), hlm. 100.

⁹¹ Cipta Indralestari Rachman “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Provinsi Melalui Pemekaran Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,” (Tesis, Yogyakarta, UGM, 2015), hlm. 21.

- a. Sumbangsih dalam usaha pembangunan;
- b. Penerimaan manfaat secara merata; dan
- c. Pengambilan putusan yang menyangkut penentuan tujuan, perumusan kebijakan, perencanaan, dan penetapan program pembangunan sosial.

Dari berbagai rumusan tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi politik pada dasarnya adalah jaminan yang harus diberikan kepada rakyat oleh negara untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara. Hal ini sebagai perwujudan dari sistem kedaulatan di tangan rakyat yang ideal dalam bentuk demokrasi partisipatoris. Jadi dapat disimpulkan bahwa partisipasi politik merupakan pengejawantahan dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang absah oleh rakyat. Untuk itu perlu prinsip-prinsip dasar untuk mewujudkan partisipasi politik tersebut:⁹²

- a. *Guaranteed access;*
- b. *Equality;*
- c. *Freedom to express opinions;*
- d. *The nation of public good;*
- e. *The democratic ideal.*

Kekuatan politik yang absah milik rakyat ini ada sejak terbentuknya suatu negara. Melalui terbentuknya negara maka rakyat secara individual memperoleh status di hadapan negaranya (*rechtspositie*). Pengakuan negara terhadap rakyat ini menimbulkan hak dan kewajiban. Negara harus menjamin terpenuhinya hak-hak seluruh warga negara dan rakyat juga berkewajiban untuk menaati negara. Menurut Djokosoetono status rakyat terhadap negara adalah sebagai berikut:

⁹² Saifudin, "Proses Pembentukan Undang-Undang Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi," (Disertasi, Jakarta, FH UI, 2006), hlm. 122.

pertama status positif; kedua, status negatif; ketiga, status aktif; dan keempat, status pasif.⁹³

Status positif berarti rakyat berhak memperoleh perlindungan jiwa, raga, harta, kemerdekaan, dan sebagainya yang menjadi kebutuhan dasarnya. Oleh karenanya negara harus membentuk lembaga-lembaga untuk dapat memenuhi hak-hak tersebut. Status negatif berarti negara dilarang untuk ikut campur dalam urusan privat warga negaranya. Hal ini bertujuan agar negara tidak bertindak sewenang-wenang terhadap warga negara. Status aktif berarti warga negara berhak untuk ikut serta dalam penyelenggaraan negara baik memilih ataupun dipilih. Tentu tidak berhenti pada di situ saja keikutsertaan masyarakat ini merupakan proses yang secara terus-menerus diberikan tempat dalam penyelenggaraan negara. Status pasif yaitu bahwa warga negara berkewajiban untuk menaati dan tunduk kepada aturan hukum yang dibuat oleh negara. Maka dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat jelas merupakan suatu kebutuhan yang tumbuh dari adanya kesadaran sebagai bagian tak terpisahkan dari negara. Tanpa adanya partisipasi masyarakat pada hakikatnya belum terbentuk suatu tatanan negara, karena bernegara berarti tatanan hidup bersama secara bersama-sama pula.⁹⁴

Jika melihat aktivitas individu dalam mengekspresikan sangat tergantung dengan tatanan yang dianut oleh suatu negara. Negara dengan rezim demokratis akan lebih memberikan ruang kepada masyarakatnya untuk berekspresi dari pada

⁹³ Djokosoetono, *Ilmu Negara*, dihimpun oleh Harun Al Rasid, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 34.

⁹⁴ Saifudin, "Proses Pembentukan..," *Op. Cit*, hlm. 123-124.

negara dengan rezim otoriter. Hal ini juga berdampak kepada sifat-sifat partisipasi masyarakat. Karenanya Saifudin mencoba mengategorikan partisipasi dari sifat-sifatnya menjadi partisipasi otonom dan partisipasi mobilisasi. Negara dengan corak otoritarianis akan menghasilkan partisipasi yang dimobilisasi (*mobilized participation*). Hal ini biasa terjadi dinegara-negara komunis dimasa lampau. Sementara itu dinegara-negara demokrasi cenderung dapat mengakomodir demokrasi dengan baik. Hal ini akan sangat dipengaruhi oleh tingkat kesadaran masyarakatnya yang berbeda sejalan dengan kepentingan masing-masing individu atau kelompok. Ada individu atau kelompok yang melakukan partisipasi karena digerakkan oleh kekuatan politik tertentu, ada pula individu atau kelompok yang dengan kesadaran penuh serta rasa tanggung jawab melakukan partisipasi semata-mata untuk mewujudkan kebaikan bersama.⁹⁵

Terdapat perbedaan pandangan tentang nilai “sukarela” dalam menentukan partisipasi masyarakat. Ada yang berpandangan bahwa sifat “sukarela” sebagai ukuran ada atau tidaknya partisipasi masyarakat. Namun Sebagian lainnya yang tidak menilai “kesukarelaan” sebagai tolak-ukur ada atau tidaknya partisipasi publik. Salah satu tokoh yang tidak mempermasalahkan yaitu Samuel P Huntington dan Joan M Nelson. Menurut mereka ada empat alasan kenapa ada atau tidaknya kesukarelaan tidak dapat menjadi tolak ukur partisipasi, yaitu:⁹⁶

- a. Perbedaan pemahaman terhadap unsur sukarela hanya ada pada tataran teoritis saja. Dalam praktiknya perbedaan itu sebenarnya tidak begitu ada;

⁹⁵ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam...*, *Op. Cit.* hlm. 96-97.

⁹⁶ Samuel P. Huntington dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, terj. Sahat Simamora, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm. 10-13.

- b. Pada dasarnya sistem politik merupakan campuran dari partisipasi otonom dan juga partisipasi yang dimobilisasi;
- c. Sulit untuk memisahkan antara keduanya karena saling memiliki hubungan yang dinamik. Ada kegiatan yang semula dimobilisasi tetapi pada akhirnya berubah menjadi kegiatan yang otonom. Begitu juga sebaliknya terdapat kegiatan yang digagas secara otonom namun dalam perkembangannya berubah menjadi dimobilisasi;
- d. Antara keduanya tidak memiliki konsekuensi yang berbeda. Karena pada akhirnya tujuannya yaitu untuk mempengaruhi suatu proses pembuatan kebijakan.

Upaya untuk mempengaruhi pengambilan kebijakan yang bersifat publik ini dapat dilakukan secara individual maupun secara kolektif.⁹⁷ pelaku-pelaku yang ikut berpartisipasi ini adalah masyarakat di luar jabatan publik yang termasuk dalam infrastruktur politik seperti pers, tokoh masyarakat, kelompok penekan, kelompok kepentingan, perguruan tinggi ataupun partai politik yang tidak memperoleh wakilnya di lembaga perwakilan. Kelompok infrastruktur politik ini dapat melakukan berbagai upaya untuk mempengaruhi berbagai keputusan publik yang akan dikeluarkan oleh pemerintah dalam bentuk undang-undang.⁹⁸

Masing-masing infrastruktur politik ini dapat melakukan berbagai tindakan mempengaruhi kebijakan sesuai dengan fungsinya sendiri-sendiri. Apabila kekuatan-kekuatan politik yang terdapat di tengah masyarakat ini secara bersama-sama melakukan kontrol terhadap berbagai rancangan kebijakan publik sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing maka kualitas produk undang-undangnya akan semakin baik.

⁹⁷ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu...*, *Op. Cit.* hlm. 143.

⁹⁸ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam...*, *Op. Cit.* hlm. 100.

2. Model-Model Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang pada dasarnya dapat dilakukan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkatan perkembangan politik warga negaranya. Karenanya perlu untuk senantiasa menumbuhkan kesadaran politik agar mewujudkan partisipasi yang ideal. Karena beragamnya tingkatan kesadaran masyarakat di masing-masing negara maka dapat kita temui beragam model-model partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Ada negara yang dalam proses pembentukan undang-undangnya diserahkan kepada legislator, ada pula negara yang secara langsung melibatkan partisipasi masyarakat secara langsung dalam proses pembentukan undang-undang. Terkait ragam model ini, dalam kegiatan *Parliamentary Support programme* di Afrika Selatan memberikan beberapa model pelibatan publik dalam proses pembentukan undang-undang yaitu: *pure representative democracy*; *a basic model of public participation*; *a realism model of public participation*; dan *the possible ideal for south Africa*.⁹⁹

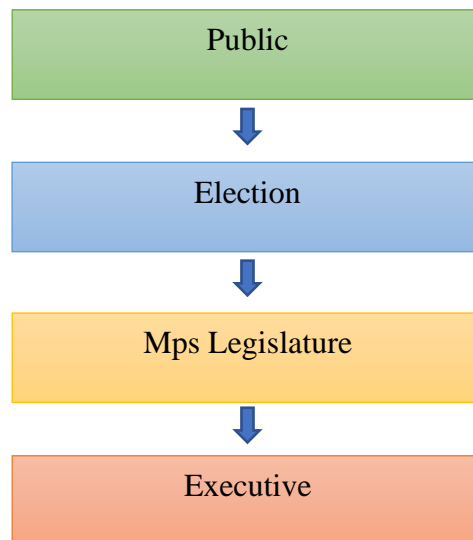
a. *Pure representative democracy*

Pada model pertama ini rakyat memberikan kewenangan sepenuhnya kepada para perwakilan yang telah dipilih untuk membuat berbagai undang-undang. Masyarakat tidak terlibat dalam proses

⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 176.

pembentukan undang-undang dan tinggal menerima produk yang telah dibuat oleh legislator.¹⁰⁰

Bagan 2.1
Model *Representative Democracy*



b. *A basic model of public participation*

Dalam model kedua ini rakyat telah melakukan interaksi partisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Tidak hanya dalam proses pemilihan perwakilan saja tetapi lebih dari itu rakyat secara umum tanpa terorganisir mencoba melakukan upaya untuk mempengaruhi pembentukan undang-undang.¹⁰¹

c. *A realism model of public participation*

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 177.

¹⁰¹ *Ibid.*, hlm. 178.

Model ketiga ini tidak jauh berbeda dengan model kedua, hanya saja rakyat yang mencoba mempengaruhi proses pengambilan kebijakan dalam konteks ini cenderung dilakukan oleh kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi secara terorganisir. Pada tahap ini “rakyat” sudah diasosiasikan kepada kelompok tertentu yang secara terorganisir melakukan upaya untuk mempengaruhi pembentukan undang-undang. Hal ini karena sudah muncul kesadaran bahwa tidak mungkin untuk dilakukan partisipasi publik secara keseluruhan.¹⁰²

d. *The possible ideal for South Africa*

Model keempat ini merupakan bentuk perluasan dalam memasukkan tiga kelompok partisipan yaitu: *those who are organized and strong; those who are organized but weak; dan those who are weak and unorganized.*¹⁰³

Pemahaman tentang partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang ini selalu mengalami perkembangan. Beberapa ahli juga mencoba memformulasikan model-model partisipasi untuk dapat memahami partisipasi publik. Secara sederhana Rahman berpandangan hubungan pola partisipasi antara masyarakat dan negara dapat dibedakan dalam dua pendekatan, yaitu:¹⁰⁴

- a. Partisipasi pasif, pada pola ini partisipasi masyarakat hanya dibutuhkan pada saat pemilihan umum dalam rangka memilih para

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 179.

¹⁰³ *Ibid.*, hlm. 180.

¹⁰⁴ A. Rahman H.I., *Sistem Politik Indonesia*, (Yogyakarta:Graha Ilmu, 2007), hlm. 288.

wakil. Para wakil ini kemudian diberikan kekuasaan sepenuhnya untuk membuat kebijakan yang sesuai dengan rakyat.

- b. Partisipasi aktif, pada pola ini masyarakat masih memiliki hak untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan publik. Sekalipun para perwakilan telah dipilih, dalam proses pembuatan kebijakan yang mempengaruhi masyarakat, masih memberikan kesempatan partisipasi.

3. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perundang-Undangan

Partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang mengandung dua makna yaitu proses dan substansi. Proses adalah suatu rangkaian di mulai dari perencanaan hingga pengundangan suatu undang-undang. Setiap proses ini harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses tersebut. Transparan ini menjadi langkah pertama untuk mewujudkan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. Makna secara substansi berarti undang-undang yang dibuat bersifat demokratis dan berkarakter responsif dalam menjawab kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Dengan demikian, Saifudin berpendapat bahwa antara partisipasi, transparansi dan demokrasi dalam pembentukan undang-undang merupakan suatu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Alasannya yaitu:¹⁰⁵

- a. Tuntutan partisipasi dilakukan agar masyarakat yang terkena dampak dari setiap kebijakan tersebut dapat memberikan sumbangsih pemikiran berupa materi-materi yang akan diatur. Dengan demikian akan terjadi suatu proses *bottom up* sehingga diharapkan dapat membuat produk undang-undang yang ideal;
- b. Transparansi dalam proses pembentukan undang-undang harus dilakukan agar masyarakat tahu peraturan apa saja yang akan dibuat oleh pemerintah. Ini juga berkaitan dengan fiksi hukum bahwa ketika suatu peraturan perundang-undangan telah diundangkan, maka pada saat itu setiap masyarakat dianggap tahu terhadap

¹⁰⁵ Saifudin, *Partisipasi Publik.., Op. Cit.*, hlm. 5-8.

peraturan perundang-undangan tersebut (*presumption iures de iure*). Ini juga pada tingkat penerimaan masyarakat terhadap suatu undang-undang yang baru dibentuk. Jika pembentukan undang-undang tidak dilakukan dengan transparan maka akan memunculkan sikap apatis masyarakat terhadap undang-undang tersebut.

- c. Demokratisasi dalam proses pembentukan undang-undang sejalan dengan kehendak demokrasi itu sendiri. Demokrasi bertujuan untuk mengakomodir kepentingan rakyat secara umum maka sudah sepatutnya untuk mengakomodir aspirasi kepentingan rakyat. Meskipun lembaga legislatif sebagai representatif masyarakat sudah dipilih melalui mekanisme pemilihan yang kemudian membentuk berbagai undang-undang, tetapi sering kali berbagai kepentingan rakyat tidak tertampung oleh kepentingan-kepentingan partai yang menguasai DPR. Karenanya keikutsertaan masyarakat dalam proses-proses pembentukan undang-undang masih perlu dilakukan.

Terbentuknya lembaga perwakilan ini merupakan pengembangan dari bentuk demokrasi perwakilan. Pertumbuhan negara bangsa dengan jumlah penduduk yang banyak dan wilayah yang luas sehingga tidak lagi memungkinkan untuk dilakukan demokrasi secara langsung dengan melibatkan seluruh warga negara. Maka keberadaan lembaga perwakilan menjadi sangat penting. Dengan demikian persoalan-persoalan masyarakat yang kompleks dapat diselesaikan tanpa harus menambah kompleksitas baru dengan melibatkan seluruh warga negara. Lembaga perwakilan berfungsi untuk menjembatani dan menjadi corong untuk menyalurkan aspirasi rakyat.

Namun dalam praktiknya (*das sein*), konsep hubungan antaran lembaga perwakilan dengan rakyat yang telah menunjuk wakilnya sering kali tidak sejalan seperti yang telah dikonsepsikan (*das sollen*). Karena seharusnya antara wakil dan dengan yang diwakili mempunyai hubungan saling terkait. Bintan R Saragih dalam memaparkan hubungan antara keduanya mencoba menggambarkan dengan berbagai teori, yaitu: pertama, teori mandat; kedua, teori organ; ketiga, teori

sosiologi Reiker; keempat, teori hukum obyektif; kelima, teori menurut Gilbert Abcarian; dan keenam, teori menurut A. Hoogerwer.¹⁰⁶

Teori mandat menganggap bahwa wakil di parlemen sebagai mandataris. Maka sudah sewajarnya mandataris melakukan apa yang dikehendaki pemberi mandat. Dalam perkembangannya terdapat berbagai perbedaan pendekatan dalam teori mandat ini. Pertama, mandat imperatif yaitu pendekatan di mana mandataris hanya melakukan apa yang diinstruksikan oleh pemberi mandat. Mandataris tidak boleh melakukan hal lain di luar dari apa yang telah diinstruksikan. Kedua, mandat bebas yaitu mandataris bebas bertindak tanpa harus menunggu instruksi dari pemberi mandat. Hal ini karena pemberi mandat mempercayakan sepenuhnya kepada mandataris untuk bertindak mewakili dirinya. Ketiga, mandat representatif yaitu ajaran yang memosisikan mandataris dianggap bergabung dalam suatu lembaga perwakilan (parlemen). Sehingga para wakil yang menjadi anggota parlemen ini tidak bertanggungjawab secara individu kepada pemberi mandat. Tetapi lembaga perwakilan inilah yang bertanggungjawab sebagai representatif rakyat.¹⁰⁷

Berbeda dengan teori mandat yang bermula berkembang di Prancis, teori organ mulai dikenalkan di Jerman yang dikemukakan oleh Von Gierke. Menurut teori organ, negara merupakan suatu organisme yang terdiri dari alat-alat kelengkapannya. Setiap alat kelengkapan seperti eksekutif dan legislatif mempunyai fungsinya sendiri-sendiri yang saling bergantung antara satu dengan

¹⁰⁶ Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 82-86.

¹⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 82.

yang lainnya. Maka setelah rakyat memilih perwakilannya, tidak perlu lagi untuk mencampuri lembaga perwakilan. Hal ini karena masing-masing lembaga perwakilan sudah memiliki fungsi dan kewenangannya sendiri-sendiri yang diberikan oleh undang-undang.¹⁰⁸

Teori sosiologi Rieker menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan suatu bangunan politis, akan tetapi suatu bangunan masyarakat (sosial). Masyarakat sebagai “si pemilih” akan memilih wakil-wakil yang dirasa ahli dalam bidang kenegaraan dan akan membela kepentingan si pemilih. Kemudian akan terbentuk lembaga perwakilan yang terdiri dari kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat.¹⁰⁹

Teori hukum obyektif dari Duguit menggambarkan bahwa hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat hanya dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya jika atas nama rakyat. Sedangkan rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas kenegaraan tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Jadi terdapat pembagian kerja antara keduanya sesuai dengan tupoksinya.

Gilbert Abcarian juga mencoba memformulasikan hubungan antara rakyat dan wakilnya ini dalam empat tipe, yaitu:¹¹⁰

- a. Mandataris bertindak sebagai “wali” (*trustee*), yaitu mandataris bebas bertindak mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa perlu berkonsultasi dengan wakilnya;
- b. Mandataris sebagai “utusan” (*delegate*), yaitu mandataris bertindak sebagai utusan atau duta dari yang di wakili, sehingga mandataris selalu mengikuti intruksi yang mengutus;

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 83.

¹⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 84.

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm. 85.

- c. Mandataris bertindak sebagai “*politico*,” yaitu terkadang mandataris bertindak sebagai wali (*trustee*) kadang pula bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tindakannya tergantung pada materi (*issue*) yang dibahas; dan
- d. Mandataris bertindak sebagai “partisan,” yaitu mandataris bertindak sesuai dengan keinginan atau program dari partai yang mengusungnya. Setelah ia terpilih menjadi wakil dari rakyat, maka lepaslah hubungannya dengan yang pemilih tersebut, dan mulailah hubungannya dengan partai yang telah mencalonkannya.

Selanjutnya Hoogerwer juga mencoba menjelaskan hubungan antara rakyat dan wakilnya ini. Sedikit berbeda dari pendapat Gilbert Abcarian, menurut Hoogerwer hubungan antara keduanya ada lima model, yaitu:¹¹¹

- a. Model *delegate* (utusan): wakil bertindak sebagai orang yang diperintah dan menjalankan pemberi perintah (yang diwakili);
- b. Model *trustee* (wali): wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa dengan kuasa penuh, sehingga ia bisa bertindak leluasa sesuai dengan pendiriannya sendiri;
- c. Model *politicos*: terkadang wakil bertindak sebagai delegasi dan kadang sebagai wali (kuasa penuh);
- d. Model kesatuan: anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat; dan
- e. Model diversifikasi (penggolongan): anggota parlemen dilihat dan bertindak sebagai wakil dari kelompok teritorial, sosial atau politik tertentu.

Maka jika memperhatikan ragam pola hubungan antara masyarakat sebagai pemberi mandat dan legislatif sebagai penerima mandat, akan dijumpai pola partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu undang-undang. Kewenangan legislasi ini merupakan salah satu kewenangan DPR untuk membentuk undang-undang. Anggota legislatif merupakan anggota partai politik yang memperjuangkan nilai-nilai dan ide-ide tertentu. Para anggota legislatif ini merupakan perwakilan dari suatu kelompok teritorial, sosial, atau politik tertentu sesuai dengan daerah pilihan (dapil) mana berasal. Legislator ini merupakan

¹¹¹ *Ibid.*, hlm. 85-86.

katalis untuk memperjuangkan ide ataupun suatu usulan kelompok masyarakat yang telah memilihnya, sehingga diharapkan dapat terbentuk suatu proses *bottom up* dalam pembentukan undang-undang.

C. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

1. Definisi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pemahaman terhadap undang-undang tidak terlepas dari kata *wet* yang dalam Bahasa Belanda berarti undang-undang. Hal ini karena kedekatan sistem hukum kita dengan Belanda karena Indonesia pernah dijajah lama sehingga banyak nilai-nilai yang diserap untuk diimplementasikan. Menurut Hamid Attamimi secara kepastakaan kata *wet* mempunyai perbedaan antara formal dan material.¹¹² Oleh karena itu terdapat istilah *wet in formele zin* yang diterjemahkan sebagai undang-undang, dan istilah *wet in materiele zin* yang diterjemahkan sebagai peraturan perundang-undangan.¹¹³

Para ahli mempunyai berbagai pandangan terkait peraturan perundang-undangan ini. Bagir Manan menjelaskan bahwa pengertian peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat berwenang, berisi aturan tingkah-laku yang bersifat umum. Peraturan tersebut merupakan aturan-aturan tingkah-laku mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan. Peraturan tersebut haruslah mengatur secara umum dan

¹¹² A Hamid Attamimi, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I-PELITA IV," (Disertasi UI, Jakarta 1990), hlm. 197-198.

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 200.

abstrak. Solly Lubis menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain tata cara mulai dari perencanaan hingga pengundangan.¹¹⁴

Kemudian Sajipto Raharjo menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan itu memiliki ciri-ciri sebagai berikut:¹¹⁵

- a. Bersifat umum dan komprehensif;
- b. Bersifat universal, hal ini bertujuan agar dapat tetap relevan untuk mengatasi peristiwa yang akan datang; dan
- c. Lazimnya suatu perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukan peninjauan kembali.

Pembentukan undang-undang merupakan upaya untuk mengatur masyarakat dalam suatu negara guna tercapainya tujuan negara tersebut. Masing-masing negara punya sejarah dan tujuan sendiri-sendiri dalam pembentukannya. Hal ini tidak terlepas dari hakikat manusia sebagai makhluk sosial, sehingga terbentuk berbagai kontrak sosial (*social contract*) untuk mencapai tujuan tersebut. Maka pembentukan undang-undang merupakan upaya untuk menjamin hak tiap-tiap warga negara dapat dicapai tanpa mengesampingkan hak warga negara yang lain. Beragamnya masyarakat dalam suatu negara mengakibatkan kesulitan tersendiri untuk membuat suatu aturan hukum yang dapat diterima oleh seluruh masyarakat secara luas.

Pembentukan undang-undang merupakan upaya untuk mengatur hubungan antara masyarakat juga rakyat kepada negara. Pembentukan undang-undang berisi berbagai norma yang bertujuan untuk menjustifikasikan apa yang diperbolehkan

¹¹⁴ Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), hlm. 7-8.

¹¹⁵ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, 1996), hlm. 83-84.

ataupun yang dilarang dalam suatu negara. Selain itu pembentukan undang-undang juga bertujuan untuk mengubah masyarakat untuk menjadi masyarakat yang lebih baik (*law is a tools of social engineering*). Dalam proses pembentukan suatu undang-undang terdapat transformasi visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh pembentuk undang-undang. Setiap undang-undang yang dibentuk diharapkan dapat mampu memenuhi berbagai kebutuhan, di antaranya:¹¹⁶

- a. Mampu dilaksanakan;
- b. Dapat ditegakkan;
- c. Sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum; dan
- d. Mampu menyerap aspirasi masyarakat.

Karenanya, pembentukan undang-undang sebagai proses pembentukan sistem hukum tidaklah statis, tetapi mengalami dinamika perubahan. Mengkodifikasikan norma hukum menjadi suatu undang-undang ini merupakan upaya untuk menegakkan kepastian hukum (*principle of legality*). Agar undang-undang yang dibentuk benar-benar mengakomodir tujuan dan kepentingan rakyat secara umum dalam suatu negara, maka di perlukan ruang-ruang partisipasi dalam pembentukannya sehingga undang-undang yang dibuat sesuai dengan apa yang dibutuhkan di masyarakat (*living law*).

Menurut Satjipto Rahardjo, dalam proses pembuatan rancangan undang-undang harus memperhatikan asas-asas hukum. Jika tidak, maka produk yang dihasilkan hanya akan menghasilkan tumpukan-tumpukan undang-undang. Asas

¹¹⁶ Saifudin, *Partisipasi Publik.., Op.Cit.* hlm. 2.

hukum berfungsi memberikan arah, dan juga memberikan tuntunan dengan cara bagaimana dan ke arah mana sistem tersebut akan di kembangkan.¹¹⁷

2. Asas-Asas Pembentukan Perundang-Undangan

Membentuk suatu perundang-undangan haruslah dilakukan dengan perencanaan yang baik untuk menentukan ke arah mana peraturan perundang-undangan akan tersebut akan dibentuk. Untuk itu diperlukan suatu konsep yang nantinya berperan aktif dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik. Konsep ini pulalah yang akan yang akan mengarahkan peraturan perundang-undangan menjadi peraturan perundang-undangan yang baik, terarah, memiliki keadilan, berkeadilan dan memberikan manfaat. Konsep-konsep ini berupa asas-asas yang digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi pedoman dalam pembentukan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu pedoman ataupun rambu-rambu yang digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.¹¹⁸ Paul Scholten mengemukakan bahwa asas hukum (*rechtsbeginsel*) bukan merupakan sebuah aturan hukum (*rechtsregel*). Dengan kata lain asas hukum bukanlah suatu hukum, namun hukum tidak dapat dimengerti tanpa adanya asas-asas hukum.¹¹⁹

¹¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Kompas, 2006), hlm. 140.

¹¹⁸ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Penyusunan 2*, (Yogyakarta: Kanisius, 2020), hlm. 321.

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm. 322.

Pentingnya asas hukum dalam pembentukan suatu undang-undang digambarkan oleh Satjipto Rahardjo sebagai jantung tata hukum yang memompakan darah ke sekujur tubuh. Tatanan asas hukumlah yang dapat mengubah kualitas tata hukum sebagai bangunan peraturan yang tersusun secara logis rasional menjadi suatu bangunan hukum yang juga berkualitas etis, moral, dan sosial.¹²⁰ Asas hukum juga merupakan landasan mendasar untuk membentuk suatu peraturan hukum. Karenanya, jika dalam prosesnya terjadi berbagai kendala, maka untuk meninjau kembali dapat dikembalikan kepada asas-asas yang menjadi awal pembentukan peraturan tersebut.

Asas hukum juga mengandung tuntunan etis yang merupakan jembatan antara peraturan-peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat. Dukungan terhadap pentingnya asas hukum dalam pembentukan suatu undang-undang juga dikemukakan oleh J. H. Niewenhuis, menurutnya asas-asas hukum saling membentuk suatu sistem *check and balances*. Asas hukum sering kali menunjuk ke arah yang berlawanan yang dalam peraturan hukum merupakan sesuatu yang dilarang. Kendatipun demikian mereka saling mengendalikan dan dengan demikian dapat memelihara keseimbangan.¹²¹

Asas-asas hukum dalam pembentukan suatu undang-undang tidak terbatas hanya mempengaruhi sistem hukum positif Indonesia, tapi asas-asas hukum ini bahkan akan menciptakan suatu sistem hukum nasional. Berbagai ahli mencoba menerangkan asas-asas yang harus ada dalam pembentukan undang-undang.

¹²⁰ Ronny Sautama Hotma Bako, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 51.

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 52.

Padmo Wahjono menjelaskan bahwa menurutnya asas hukum dibagi atas dua asas yaitu asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan asas materi hukum. Kemudian Ronny Sautama Hotma Bako juga mencoba memaparkan, menurutnya asas hukum dapat diklasifikasikan berdasarkan:¹²²

- a. Asas hukum terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan;
 - 1) Undang-undang yang bersifat khusus mengesampingkan undang-undang yang bersifat umum.
 - 2) Undang-undang tidak dapat berlaku surut.
 - 3) Undang-undang yang baru mengesampingkan ketentuan undang-undang yang lama.
- b. Asas hukum terhadap materi muatan.
 - 1) Asas tingkatan hierarki
 - a) Perundang-undangan yang lebih rendah tidak dapat mengesampingkan undang-undang yang lebih tinggi.
 - b) Perundang-undangan hanya dapat dicabut, diubah atau ditambah oleh/atau undang-undang yang sederajat atau yang lebih tinggi.
 - c) Ketentuan perundang-undangan yang lebih rendah tidak mempunyai kekuatan mengikat jika bertentangan dengan undang-undang di atasnya.
 - d) Materi yang seharusnya diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi, tidak dapat diatur oleh undang-undang di bawahnya.
 - 2) Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
Karena asas tersebut maka dikenal adanya dua macam hak pengujian undang-undang, yaitu;
 - a) Hak menguji secara materil.
 - b) Hak menguji secara formil.

I.C. Van Der Vlies berpendapat bahwa asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik (*beginsele van behoorlijke regelgeving*) dibedakan dalam asas formal dan asas material. Secara komprehensif sebagai berikut:

- a. Asas-asas formal yaitu:
 - 1) Asas kejelasan tujuan (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
 - 2) Asas dibentuk oleh lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);

¹²² *Ibid.*, hlm. 61-63.

- 3) Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
 - 4) Asas dapat dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
 - 5) Asas konsensus/kesepakatan (*het beginsel van consensus*).
- b. Asas-asas material yaitu:
- 1) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminoligi en duidelijke systematiek*);
 - 2) Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
 - 3) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
 - 4) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
 - 5) Asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).¹²³

Berbeda dengan sebelumnya, A. Hamad S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan peraturan undang-undang sebagai berikut:

- a. Asas-asas formal:
- 1) Asas tujuan yang jelas;
 - 2) Asas perlunya pengaturan;
 - 3) Asas lembaga yang tepat yang membentuknya;
 - 4) Asas materi muatan yang tepat;
 - 5) Asas dapat dilaksanakan; dan
 - 6) Asas dapat dikenali.
- b. Asas-asas material:
- 1) Sesuai dengan cita hukum dan norma fundamental negara Indonesia;
 - 2) Sesuai dengan hukum dasar negara;
 - 3) Sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum; dan
 - 4) Sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasarkan konstitusi.¹²⁴

Ide-ide dari berbagai ahli tentang asas hukum ini kemudian dihimpun menjadi norma hukum positif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Norma hukum tentang asas formil dan materiil tentang pembentukan

¹²³ Maria farida indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Penyusunan 2*, (Yogyakarta: Kanisius, 2020), hlm. 323.

¹²⁴ *Ibid.*, hlm. 325.

peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 5 dan Pasal 6 Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.¹²⁵

Pasal 5

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, meliputi:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan

Pasal 6

- (1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:
 - a. Pengayoman;
 - b. Kemanusiaan;
 - c. Kebangsaan;
 - d. Kekeluargaan;
 - e. Kenusantaraan;
 - f. Bhinneka tunggal ika;
 - g. Keadilan;
 - h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. Ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
 - j. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
- (2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud ayat (1), peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Asas-asas pembentukan perundang-undangan ini merupakan konsep yang menjadi *guideline* dalam menyusun rancangan suatu undang-undang. konsekuensinya sebagai suatu tuntunan pembentukan undang-undang, setiap RUU harus dibentuk dengan tidak mengabaikan asas-asas pembentukan undang-undang. asas-asas pembentukan undang-undang menempatkan ruang partisipasi

¹²⁵ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

publik sebagai ruang diskursus untuk menggodok suatu RUU sehingga nantinya dapat menghasilkan undang-undang yang responsif.



BAB III

ANALISIS

A. Diseminasi *Meaningful Participation* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XVIII/2020 merupakan putusan dari pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dibentuknya undang-undang ini dimaksudkan sebagai terobosan untuk mengakselerasi proses pembangunan nasional dengan memberikan kemudahan berusaha, meningkatkan investasi, sehingga dapat menyerap tenaga kerja, menciptakan keadilan dan kesejahteraan rakyat.¹²⁶ Pembentukan UU Cipta kerja ini menerapkan konsep *omnibus law* yang menggabungkan berbagai aturan dan terdiri dari 11 *cluster*, yaitu:

- 1) Penyederhanaan perizinan tanah;
- 2) Persyaratan investasi;
- 3) Ketenagakerjaan;
- 4) Kemudahan dan perlindungan UMKM;
- 5) Kemudahan berusaha;
- 6) Dukungan riset dan inovasi;
- 7) Administrasi pemerintahan;
- 8) Pengenaan sanksi;
- 9) Pengendalian lahan;
- 10) Kemudahan proyek pemerintah;

¹²⁶ Humas Kemensetneg, “UU Cipta kerja Percepat Proses Pembangunan Nasional,” Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, https://setneg.go.id/baca/index/uu_cipta_kerja_percepat_proses_pembangunan_nasional#:~:text=Lahirnya%20UUCK%20merupakan%20langkah%20terobosan,menciptakan%20keadilan%2C%20dan%20kesejahteraan%20rakyat, diakses 23 Februari 2023.

11) Kawasan Ekonomi Khusus (KEK).¹²⁷

Keseluruhan *cluster* yang diatur dalam UU Ciptaker merupakan penggabungan dari berbagai undang-undang yang sudah ada. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan nasional dengan menciptakan lingkungan yang kondusif untuk investasi. UU Cipta kerja ini menggabungkan 78 undang-undang, antara lain:¹²⁸

- 1) UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang;
- 2) UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pulau Kecil;
- 3) UU No. 32 Tahun 2014 tentang Kelautan;
- 4) UU No. 4 Tahun 2011 tentang Geospasial;
- 5) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan;
- 6) UU No. 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung;
- 7) UU No. 6 Tahun 2017 tentang Arsitek;
- 8) UU No. 31 Tahun 2004 tentang Kelautan;
- 9) UU No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan;
- 10) UU No. 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman;
- 11) UU No. 22 Tahun 2019 tentang Sistem Budidaya Pertanian Berkelanjutan;
- 12) UU No. 19 Tahun 2013 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Petani;
- 13) UU No. 13 Tahun 2010 tentang Holtikultura;
- 14) UU No. 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan;
- 15) UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
- 16) UU No. 18 Tahun 2013 tentang Pencegahan Pemberantasan Hutan;
- 17) UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara;
- 18) UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
- 19) UU No. 21 Tahun 2014 tentang Panas Bumi;
- 20) UU No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan;
- 21) UU No. 10 Tahun 1997 tentang Ketenaganukliran;
- 22) UU No. 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian;
- 23) UU No. 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan;
- 24) UU No. 2 Tahun 1981 tentang Metrologi Legal;
- 25) UU No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal;
- 26) UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan Rakyat;
- 27) UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun;
- 28) UU No. 2 Tahun 2017 tentang Jasa Konstruksi;

¹²⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 30.

¹²⁸ *Ibid.*, hlm. 30-33.

- 29) UU No. 17 Tahun 2009 tentang Sumber Daya Air;
- 30) UU No. 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan angkutan jalan;
- 31) UU No. 23 Tahun 2007 tentang Perkeretaapian;
- 32) UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran;
- 33) UU No. 1 Tahun 2009 tentang Penerbangan;
- 34) UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan;
- 35) UU No. 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit;
- 36) UU No. 5 Tahun 1997 tentang psikotropika;
- 37) UU No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.
- 38) UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan;
- 39) UU No. 33 Tahun 2009 tentang Perfilman;
- 40) UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan;
- 41) UU No. 8 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umrah;
- 42) UU No. 38 Tahun 2009 tentang Pos.
- 43) UU No. 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi;
- 44) UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran;
- 45) UU No. 16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan;
- 46) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian;
- 47) UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal;
- 48) UU No. 7 Tahun 1992 tentang Perbankan;
- 49) UU No. 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah;
- 50) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan;
- 51) UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;
- 52) UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Nasional;
- 53) UU No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia;
- 54) UU No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian;
- 55) UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah;
- 56) UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan;
- 57) UU No. 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian;
- 58) UU No. 13 Tahun 2016 tentang Paten;
- 59) UU No. 20 Tahun 2016 tentang Merek dan Indikasi Geografis;
- 60) UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas;
- 61) *Staatsblad* Tahun 1926 Nomor 226 Juncto *Staatsblad* tahun 1940 Nomor 450 tentang Undang-Undang Gangguan;
- 62) UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah;
- 63) UU No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam;
- 64) UU No. 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan;
- 65) UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- 66) UU No. 7 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Perpajakan;
- 67) UU No. 8 Tahun 1983 tentang Pajak Pertambahan Nilai Barang dan Jasa dan Pajak Penjualan atas Bawang Merah;

- 68) UU No. 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum Perpajakan;
- 69) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- 70) UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara;
- 71) UU No. 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi;
- 72) UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;
- 73) UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;
- 74) UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus;
- 75) UU No. 36 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas;
- 76) UU No. 37 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang;
- 77) UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan; dan
- 78) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Cipta Kerja mencoba menggabungkan 78 undang-undang yang beragam dengan konsep *omnibus law* ini kemudian diuji ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini karena undang-undang tersebut di rasa melanggar asas-asas pembentukan undang-undang. Upaya untuk menggabungkan berbagai aturan yang berbeda *cluster* akan menyusahkan untuk menyusun landasan sosiologis, filosofis, dan yuridis RUU Ciptaker. Penyusunan UU Ciptaker juga melanggar asas keterbukaan karena masih ada kelompok masyarakat terdampak dari perubahan aturan ini yang tidak dilibatkan. Misalnya yang menjadi dalih dalam permohonan *judicial review* UU Cipta kerja:

4.21 bahwa salah satu bukti tidak dipenuhinya ketentuan pembentukan berdasarkan UUD dan UU 12/2011 yakni terhadap perubahan 5 (lima) Pasal dalam UU No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan 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 partisipatif, di mana dalam proses pembahasan tidak melibatkan kelompok masyarakat buruh migran Indonesia. Seperti Organisasi Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI), organisasi migran 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.¹²⁹

Selain itu juga dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja ini tidak memberikan akses yang memudahkan bagi masyarakat untuk mendapatkan RUU yang sedang dibahas. UU Cipta Kerja tidak dibuat dengan mengacu pada naskah akademik yang memadai. Ditemukan fakta bahwa RUU Cipta Kerja dibuat simultan dengan naskah akademiknya. Ditemukan beredar 5 (lima) Naskah Akademik RUU Cipta Kerja yang substansinya berbeda-beda di masyarakat.¹³⁰

Berdasarkan alasan permohonan tersebut, DPR memberikan keterangan umum terkait pokok permohonan dalam pengujian formil. Menurut DPR, penggunaan metode *omnibus law* merupakan sebuah terobosan/inovasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan permasalahan *legislative drafting* yang belum terpecahkan.¹³¹ Selain itu, DPR memberi keterangan dalam persidangan di Mahkamah Konstitusi bahwa pembentukan UU Cipta Kerja sudah memperhatikan asas keterbukaan. Dalam keterangan mengenai asas keterbukaan DPR menjelaskan:

“Dalam proses pembahasan RUU Cipta Kerja, DPR bersama dengan Pemerintah telah melibatkan banyak pihak dalam hal ini dengan tujuan untuk menyerap aspirasi masyarakat agar UU Cipta Kerja nantinya dapat bermanfaat bagi setiap masyarakat Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, DPR bersama dengan Pemerintah telah melakukan proses pembahasan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku,

¹²⁹ Alasan permohonan UU Ciptaker dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyebutkan bahwa seharusnya masyarakat seharusnya dilibatkan dalam proses penyusunan sesuai dengan Pasal 96 ayat (1) yang menyebutkan bahwa masyarakat berhak untuk memberikan masukan dalam pembentukan undang-undang baik secara lisan dan/atau tertulis.

¹³⁰ Paragraf 4.24 alasan permohonan Undang-undang Cipta Kerja dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 61.

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 105.

yaitu salah satunya dengan menyerap aspirasi masyarakat. Dalam peraturan perundang-undangan, tidak ada ketentuan secara eksplisit yang mengatur batasan minimum ataupun batasan maksimum dalam hal penyerapan aspirasi dari berbagai pihak. Setiap elemen masyarakat dapat turut serta menyampaikan aspirasi dan mengawal proses pembahasan RUU Cipta Kerja, sehingga berdasarkan hal tersebut apa yang dilakukan oleh Para Pemohon menjadi tidak beralasan.”¹³²

Selain itu, Pemerintah juga memberikan keterangan terkait keterbukaan sesuai dengan Pasal 88 UU No. 12 Tahun 2011.¹³³

- (1) Penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, Penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang.
- (2) Penyebarluasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.

Pemerintah juga memberikan keterangan bahwa telah melakukan penyebarluasan sebagai mana mestinya. Dalam keterangannya disebutkan:

“Bahwa untuk menerima masukan dan merespons isu dari masing-masing sektor, penyebarluasan informasi UU Cipta Kerja dilakukan per sektor oleh kementerian/lembaga terkait dan sosialisasi secara umum UU Cipta Kerja dikoordinasikan oleh Kementerian Koordinator bidang Perekonomian.”¹³⁴

Selain itu, Pemerintah memberikan keterangan telah melibatkan partisipasi publik dan *stakeholder*. Pemerintah menyampaikan telah menyebarluaskan proses pembentukan undang-undang mulai dari perencanaan hingga penyebarluasan dengan video yang melalui TVR Parlemen dan *platform Youtube*. Pemerintah juga telah menyampaikan keterangan telah melakukan *Focus Group Discussion* (FGD) penyusunan Naskah Akademik dan RUU dengan menghadirkan unsur pemerintah, perbankan, akademisi, praktisi, lembaga masyarakat, serta pimpinan

¹³² *Ibid.*, hlm. 117-118.

¹³³ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

¹³⁴ *Ibid.*, hlm. 173.

serikat pekerja/serikat buruh. Pemerintah telah melakukan serangkaian konsultasi publik, sosialisasi, forum uji publik, seminar, pertemuan ilmiah serta kegiatan lainnya untuk menyerap aspirasi masyarakat.¹³⁵

Berdasarkan permohonan dan keterangan dari DPR dan Pemerintah tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya menyebutkan bahwa pemenuhan formalitas dalam pembentukan undang-undang harus memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat. Kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang juga merupakan amanat konstitusi. Hal ini tertuang dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945 yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, serta negara. Upaya untuk membatasi keterlibatan masyarakat dapat diartikan melanggar prinsip kedaulatan rakyat. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menjelaskan:¹³⁶

[3.17.8] Secara doktriner, partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang bertujuan, antara lain, untuk (i) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan; (ii) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan; (iii) meningkatkan kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif; (iv) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; (v) meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; (vi) memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengomunikasikan kepentingan-

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 199.

¹³⁶ Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi paragraf [3.17.8] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020, hlm. 392-393.

kepentingan mereka; dan (vii) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).

Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: *pertama*, hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama di peruntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.

Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang yang telah diuraikan pada pertimbangan hukum di atas, partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.

Dalam putusan *a quo* Mahkamah Konstitusi menyebut bahwa tata cara pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tidak sesuai dengan tata cara pembentukan undang-undang. Terjadinya perubahan penulisan beberapa substansi setelah persetujuan bersama DPR dan presiden, dan menurut Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga dinyatakan cacat formil. Meskipun demikian, Mahkamah Konstitusi memahami persoalan “obesitas regulasi” dan tumpang tindih regulasi yang menjadi alasan pemerintah menggunakan metode *omnibus law*, namun upaya untuk mengakselerasi investasi dan pertumbuhan ekonomi tidak seharusnya dilakukan dengan mengabaikan tata cara pembentukan perundang-undangan. Karena telah terbukti mengabaikan tata cara pembentukan undang-undang, namun di sisi lain UU Cipta Kerja juga mempunyai tujuan besar

yang hendak di capai, maka menurut Mahkamah Konstitusi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menarik untuk dibahas karena merupakan pengujian formil pertama yang kabulkan oleh mahkamah konstitusi. Putusan *a quo* juga mendorong pembentuk undang-undang agar lebih cermat dalam menyusun suatu undang-undang. Hasil riset PSHK tentang legislasi, menyimpulkan ternyata masih di temukan pembentuk undang-undang yang dilakukan berulang dari tahun-ketahun terhadap prosedur pembentukan undang-undang.¹³⁷ Putusan ini juga menginisiasi perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang kemudian melahirkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam perubahan tersebut, setidaknya di atur 2 (dua) poin penting untuk menanggapi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yaitu: pertama, mengatur metode *omnibus law* yang sebelumnya belum di atur; dan kedua, memperkuat peran partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang. Hal ini sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang menghendaki partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan undang-undang.

¹³⁷ PSHK, *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*, (Jakarta: YSHK, 2021), hlm. 7-9.

B. Urgensi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang

1. Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Pembentukan undang-undang merupakan serangkaian tahapan yang berkelanjutan dan tak dapat dipisahkan satu dan lainnya. Tahapan-tahapan ini menjadi prosedur penting dalam proses pembentukan undang-undang. Undang-undang merupakan produk hukum yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden. Hal ini ditetapkan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Kemudian dalam ayat (2) lebih lanjut dijelaskan bahwa setiap rancangan undang-undang yang dibahas oleh DPR harus berdasarkan persetujuan bersama Presiden. Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan diterangkan bahwa:¹³⁸

“Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah Pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”

Jadi, pembahasan mengenai proses pembentukan undang-undang berarti membahas segala proses penting dalam tahapan pembentukan undang-undang. Sebagai serangkaian tahapan, maka setiap proses dan tahapan ini menjadi sama pentingnya untuk di lalui dalam pembentukan undang-undang. Tidak melakukan salah satu dari proses dalam tahapan ini berakibat tidak sahnya secara formil undang-undang yang akan di bentuk, sehingga undang-undang itu tidak dapat di berlakukan.

¹³⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-undang yang merupakan bagian dari jenis hierarki peraturan perundang-undangan mempunyai peranan penting karena di dalamnya mengatur hak dan kewajiban hubungan antara warga negara dengan pemerintah. Undang-undang dibentuk oleh lembaga yang berwenang yaitu oleh DPR dengan persetujuan bersama presiden memiliki materi muatan yang diatur dalam undang-undang. Terjadi perluasan materi muatan undang-undang yang dapat dibentuk oleh DPR dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sejalan dengan ini, menurut Suhariyono perubahan tersebut bukan berarti menjadi lebih baik. Karena ketentuan baru tersebut memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur apa saja.¹³⁹ Perbedaan tersebut dapat kita amati dalam tabel berikut:

Tabel 3.1
Materi Muatan Dalam Undang-Undang

UU No. 10 Tahun 2004	UU No. 12 Tahun 2011
Pasal 8	Pasal 10
<p>Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi hal yang:</p> <p>a. Mengatur lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hak-hak asasi manusia; 2. Hak dan kewajiban warga negara; 3. Pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara serta pembagian kekuasaan negara; 	<p>(1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang; c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu; d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau e. Pemenuhan kebutuhan hukum

¹³⁹ Suhariyono AR, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Pedoman Praktis*, (Jakarta: Paps Sinar Sinanti, 2022), hlm. 68.

<p>4. Wilayah negara dan pembagian daerah;</p> <p>5. Kewarganegaraan dan kependudukan;</p> <p>6. Keuangan negara,</p> <p>b. Diperintahkan oleh suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang.</p>	<p>dalam masyarakat.</p> <p>(2) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.</p>
---	---

Inisiator pembentukan undang-undang dapat diinisiasi oleh DPR, Presiden ataupun DPD. Usulan pembentukan undang-undang ini kemudian disusun dalam Program Legislasi Nasional (selanjutnya disebut Prolegnas) oleh DPR dan pemerintah dan ditetapkan dalam Rapat Paripurna DPR. Prolegnas ini ditetapkan berdasarkan skala prioritasnya menjadi Prolegnas jangka menengah, yaitu rencana legislasi dalam jangka 5 (lima) tahun, dan Prolegnas tahunan. Prolegnas ini merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjelaskan bahwa penyusunan prolegnas ini berdasarkan atas beberapa hal, yaitu:¹⁴⁰

- a. Perintah UUD 1945;
- b. Perintah Ketetapan MPR;
- c. Perintah undang-undang lainnya;
- d. Sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e. Rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f. Rencana pembangunan jangka menengah;
- g. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

¹⁴⁰ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam latar belakang yang mendasari penyusunan Prolegnas ini sudah dijelaskan bahwa perlu adanya aspirasi masyarakat dalam penyusunan suatu undang-undang agar sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Meskipun begitu, indikator “aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat” menurut Mar’atun Fitriah masih multi interpretasi. Apalagi dalam penjelasan undang-undang *a quo* tidak menjelaskan lebih lanjut sehingga menimbulkan penafsiran yang berbeda-beda. Implikasinya setiap pihak yang mempunyai kewenangan mengusulkan rancangan undang-undang (selanjutnya disebut RUU) akan dengan mudah mengklaim bahwa RUU tersebut merupakan ‘kebutuhan hukum masyarakat’ sekalipun substansinya mencerminkan hal sebaliknya.¹⁴¹

Hal ini juga berpengaruh pada kuantitas dan kualitas Prolegnas. Secara kuantitas, terlihat gap capaian antara jumlah yang di targetkan dengan RUU yang terealisasi. Dari data yang dicatat PSHK memperlihatkan capaian kinerja legislasi jauh dari target yang diharapkan. Dalam bentuk data akan dapat kita lihat sebagai berikut:¹⁴²

Tabel 3.2
Capaian Kinerja Legislasi

Tahun	Target	Capaian	Persentase
2015	40	3	7.5 %
2016	50	10	20 %
2017	62	6	9.67 %

¹⁴¹ Mar’atun Fitriah, “Rekonstruksi Perencanaan Pembentukan...,” *Op. Cit.* hlm. 73.

¹⁴² *Ibid.*, hlm. 76.

2018	50	5	10 %
2019	55	14	25.45 %
2020	37	3	8.1 %

Selain sisi kuantitas dalam Prolegnas yang terlalu gemuk, secara kualitas tentu akan berdampak dengan kinerja pembentuk undang-undang. Besarnya beban legislasi ini tentu akan memecah fokus dalam pembahasannya. Apalagi jika melihat jumlah RUU yang akhirnya kemudian disahkan yang begitu sedikit. Prolegnas seperti menu yang dengan mudahnya bisa ditambah dengan mengatas namakan ‘kebutuhan hukum masyarakat,’ padahal penambahan usulan tersebut juga tidak menjamin DPR dan pemerintah dapat menyelesaikan RUU baru tersebut.¹⁴³

Secara garis besar proses legislasi pembentukan undang-undang adalah sebagai berikut:

a. Tahapan perencanaan:

Pada tahap ini ditetapkan Prolegnas sebagai acuan rencana legislasi.

Penyusunan Prolegnas antara DPR dan pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang menangani bidang legislasi.

Untuk penyusunan Prolegnas di lingkungan pemerintah dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh

¹⁴³ Antoni Putra, “Sengkarut Program Legislasi Nasional 2022,” PSHK, [Sengkarut Program Legislasi Nasional 2022 - pshk.or.id](http://pshk.or.id) diakses pada 6 Januari 2023.

alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Hal ini dengan tetap mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan/atau masyarakat.¹⁴⁴ Dapat kita simpulkan bahwa dalam tahapan perencanaan upaya aspirasi masyarakat sudah diakomodir dan diatur dalam undang-undang.

b. Tahapan penyusunan:

Pada tahap ini meliputi tahapan penyusunan draf RUU dengan disertai Naskah Akademik. Kecuali menyangkut 3 (tiga hal) yaitu RUU mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang, dan pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Kemudian dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, pemantapan, konsepsi RUU dari DPR oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani legislasi. Jika RUU oleh Presiden diharmonisasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Setelah diharmonisasikan RUU dari DPR disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama dalam jangka paling lama 60 hari, begitu juga sebaliknya jika RUU tersebut oleh Presiden.

c. Tahapan Pembahasan:

- 1) Pembicaraan tingkat 1; yakni rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat

¹⁴⁴ Pasal 21 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

panitia khusus. DPD dapat terlibat hanya pada pembahasan tingkat I yaitu mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2) Pembicaraan tingkat II, yakni pengambilan keputusan dalam rapat paripurna.

d. Tahapan pengesahan:

RUU yang telah disetujui kemudian disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang paling lama 7 (tujuh) hari setelah RUU tersebut disetujui bersama dalam rapat paripurna. RUU tersebut disahkan dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak disetujui bersama. Kalaupun presiden tidak menandatangani pengesahan RUU tersebut tetap sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

e. Tahapan pengundangan:

Rancangan undang-undang yang telah disahkan kemudian diundangkan dalam lembaran negara.

2. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Sebagai negara hukum, isu tentang pembentukan undang-undang menjadi penting, hal ini karena dalam negara hukum yang bercorak *civil law* pengkodifikasian hukum menjadi cara untuk menjamin kepastian hukum. Zainal

Arifin Mochtar menyebut bahwa dewasa ini upaya untuk melembagakan hukum menjadi suatu tradisi tersendiri khususnya pada negara-negara yang mengidealkan dirinya sebagai negara hukum modern. Hukum juga dijadikan alat justifikasi pemerintah untuk meraih berbagai tujuannya.¹⁴⁵

Aturan tentang pembentukan undang-undang saat ini mungkin belum merupakan cara paling tepat, namun upaya untuk mencari bentuk ideal dalam pembentukan undang-undang selalu dilakukan. Upaya *trial and error* selalu dilakukan dengan menyesuaikan dinamika politik dalam pembentukannya. Kewenangan legislatif di Indonesia juga telah mengalami berbagai perubahan. Perbedaan paling kentara dapat dilihat dalam UUD 1945 sebelum amandemen di mana kekuasaan pembentuk undang-undang dikuasai oleh presiden. Dalam Pasal 5 UUD 1945 sebelum amandemen disebutkan:¹⁴⁶

- (1) Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.
- (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Besarnya kewenangan presiden sebagai eksekutif dalam pembentukan undang-undang yang semestinya menjadi kewenangan legislatif tentu berdampak pada corak politik hukum pembentukannya. Sebelum diamendemennya UUD 1945, bentuk demokrasi masih bercorak demokrasi perwakilan di mana kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang merupakan lembaga tertinggi negara. Pada masa-masa ini dominasi presiden

¹⁴⁵ Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Yogyakarta: Mojok, 2022), hlm. 5.

¹⁴⁶ Pasal 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandemen.

dalam pembentukan undang-undang sangat besar dan DPR hanya memberikan persetujuan sehingga kedudukannya menjadi lemah. DPR terkesan hanya menjadi “stempel” pemerintah. Hampir semua rancangan undang-undang yang menjadi undang-undang merupakan usulan presiden dan sangat sedikit berasal dari usulan DPR.¹⁴⁷

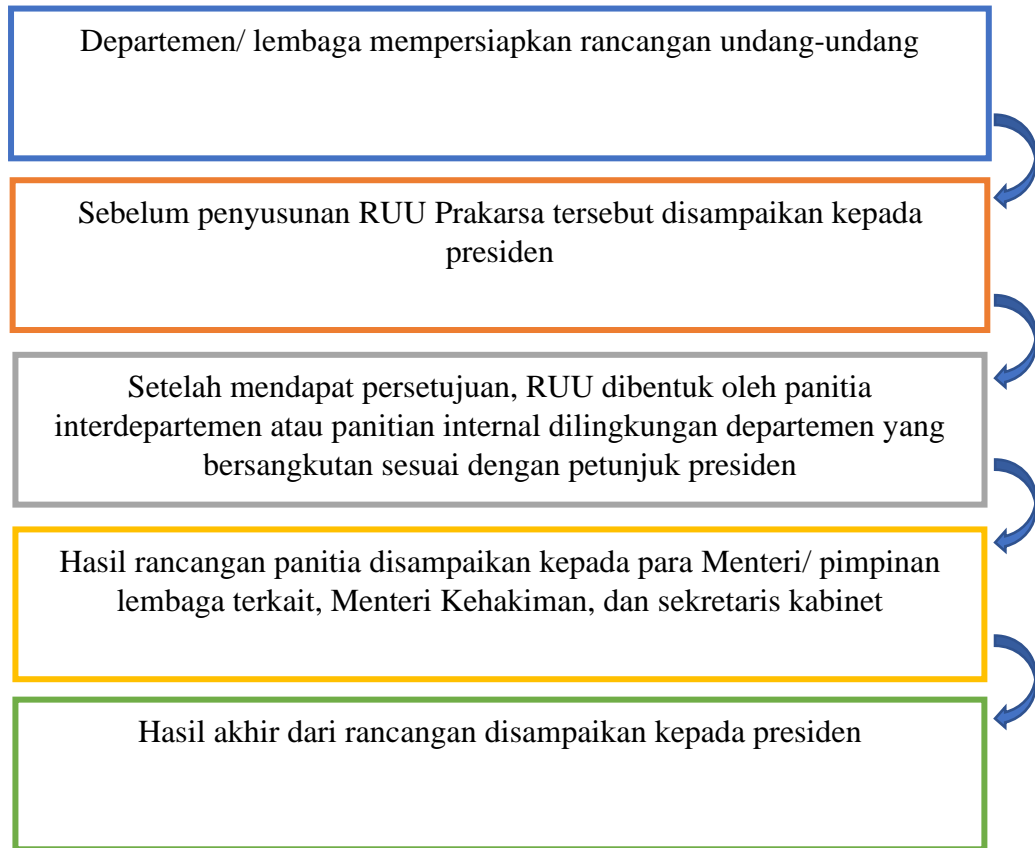
Sebagai pemegang kewenangan untuk membentuk undang-undang, presiden mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia. Dalam peraturan tersebut diatur bahwa masing-masing Departemen atau Lembaga dapat memprakarsai untuk membuat rancangan undang-undang sesuai dengan bidang tugasnya. Usulan pemrakarsaan tersebut disampaikan kepada presiden dengan menjelaskan pokok-pokok materi serta alasan urgensinya. Setelah mendapat persetujuan presiden, barulah disusun rancangan undang-undang tersebut oleh panitia pembentuk undang-undang. Hasil dari rancangan undang-undang yang dibuat oleh panitia ini kemudian disampaikan kepada Menteri ataupun pimpinan lembaga yang terkait dalam aturan yang akan dibentuk, Menteri kehakiman, dan sekretaris kabinet. Hasil akhir setelah mendapat tanggapan dan masukan tersebut kemudian disampaikan kepada presiden disertai penjelasan tentang pokok-pokok materi serta penggarapannya.¹⁴⁸

Bagan 3.1

¹⁴⁷ Angel Jeane d’arc Sofia Mamahit, “Pergeseran Kekuasaan Legislatif Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945,” *Lex Administratum*, Vol. II No. 2 tahun 2014, hlm. 100.

¹⁴⁸ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata-Tjara Mempersiapkan Rantjangan Undang-Undang dan Rantjangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia.

Proses Pembentukan Undang-Undang Sebelum Reformasi



Proses legislasi pada masa ini tidak memberikan kesempatan bagi masyarakat secara langsung untuk dapat memberikan masukan terkait RUU yang sedang dibentuk. Pada masa ini bentuk partisipasi masyarakat yang digunakan yaitu bentuk partisipasi pasif, di mana masyarakat hanya memilih para wakilnya. Kemudian para wakil masyarakat diberikan kewenangan untuk membentuk berbagai aturan demi kepentingan masyarakat tanpa melibatkan masyarakat secara langsung. Instruksi Presiden ini kemudian dicabut dan diganti keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Meskipun kewenangan pembentukan undang-undang masih berada pada presiden, dalam Keputusan Presiden (selanjutnya disebut Keppres) terbaru ini telah terdapat upaya lebih baik dalam perancangan undang-undang. Berbagai upaya mengharmonisasikan produk hukum dilakukan dengan diatur lebih rinci. Upaya untuk melibatkan organ di luar pemerintahan juga mulai diakomodir, di mana Menteri ataupun lembaga pemrakarsa penyusunan RUU dapat terlebih dahulu menyusun rancangan akademik rancangan RUU yang akan disusun. Ketentuan tersebut diatur sebagai berikut:

- (1) Menteri atau Lembaga pemrakarsa penyusunan Rancangan Undang-undang, dapat terlebih dahulu menyusun rancangan akademik mengenai Rancangan Undang-undang yang akan disusun.
- (2) Penyusunan rancangan akademik dilakukan oleh Departemen atau Lembaga pemrakarsa bersama-sama dengan Departemen Kehakiman dan pelaksanaannya dapat diserahkan kepada Perguruan Tinggi atau pihak ketiga lainnya yang mempunyai keahlian untuk itu.¹⁴⁹

Naskah akademik tersebut kemudian digunakan sebagai bahan pembahasan dalam forum konsultasi dengan Menteri Kehakiman serta Pimpinan Lembaga lainnya yang terkait dengan aturan yang akan dibentuk. Selain itu dalam forum konsultasi ini dapat pula mengundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi, dan organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan.

Hasil rancangan panitia pembentuk undang-undang yang telah disepakati oleh lembaga terkait diajukan kepada presiden. Jika presiden menilai RUU tersebut masih mengandung beberapa permasalahan yang berkaitan dengan aspek ideologi-politik, ekonomi, sosial-budaya, pertahanan dan keamanan maka RUU

¹⁴⁹ Pasal 3 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

tersebut akan ditinjau kembali. Jika dirasa perlu, Menteri Sekretaris Negara dapat melibatkan pihak di luar dari pemerintahan untuk memberikan berbagai masukan.

Landasannya yaitu:

“Apabila dipandang perlu, Menteri Sekretaris Negara dapat mengundang Perguruan Tinggi, organisasi di bidang sosial, politik, profesi, atau kemasyarakatan lainnya untuk diikut sertakan dalam upaya penyelesaian tersebut.”¹⁵⁰

Dalam Keppres No. 188 Tahun 1998 ini mulai memberikan kesempatan untuk menerima masukan dari luar lembaga pemerintahan terkait RUU yang dibahas. Meskipun belum secara tegas mensyaratkan partisipasi masyarakat di luar dari pemerintah sebagai keharusan dalam pembentukan undang-undang, tapi upaya untuk membentuk undang-undang yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat sudah mulai terbentuk.

Pasca reformasi tahun 1998, ketatanegaraan di Indonesia mulai berubah. Dilakukan amandemen terhadap UUD 1945. MPR sebagai lembaga tertinggi negara di sejajarkan dengan lembaga lainnya menjadi lembaga tinggi negara. Kedaulatan rakyat juga beralih yang semula dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat juga ikut berubah. Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 setelah amandemen disebutkan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Lembaga yang berwenang membentuk undang-undang juga ikut berubah. Kewenangan tersebut diberikan kepada DPR. Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Kemudian dalam

¹⁵⁰ Pasal 17 ayat (2) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Pasal 20A ayat (1) juga disebutkan “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.”

Akibat dari bergesernya kewenangan membentuk undang-undang ini maka diterbitkanlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya di mulai dari perencanaan, persiapan, Teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.” Perubahan ini memberikan angin segar dan pertanda terjadinya pergeseran konfigurasi politik dari otoritarianisme ke arah demokrasi. Meskipun demikian, A. S. Hikam menegaskan bahwa pada dasarnya yang berubah hanyalah fungsi pembentuk undang-undang saja, sementara organ pembentuk undang-undang tetap sama yaitu DPR beserta presiden.¹⁵¹ Hal ini dapat kita lihat dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.”

Pengoptimalan fungsi DPR sebagai legislator sekaligus perpanjangan tangan serta ujung lidah rakyat diperkuat dengan diberikan ruang bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu:

¹⁵¹ A. Patra M. Zen dan Sugiarto A. Santoto, *Refleksi dan Penyusunan Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Sekretariat Nasional KKP, 2005), hlm. 47.

“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.”¹⁵²

Pengikutsertaan peran masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang ini merupakan upaya untuk dapat membentuk suatu produk hukum yang berkualitas. Selain itu partisipasi memberikan legitimasi serta dukungan dari masyarakat terhadap pembentukan suatu undang-undang.¹⁵³ Bagir Manan juga memaparkan pentingnya mengikutsertakan pihak-pihak di luar pemerintah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan:

- a. Untuk menjangkau pengetahuan, keahlian, ataupun pengalaman masyarakat sehingga diharapkan terbentuk peraturan yang memenuhi syarat perundang-undangan yang baik.
- b. Untuk menjamin peraturan yang dibentuk sesuai dengan kenyataan yang hidup di masyarakat.
- c. Untuk menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), dan rasa bertanggungjawab.¹⁵⁴

Pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mengakomodir partisipasi publik ini memberikan harapan mewujudkan undang-undang yang ideal. Pada masa awal-awal setelah reformasi, demokratisasi terjadi di segala lini. Untuk lepas dari bayang-bayang orde baru yang terkesan otoriter, negara memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat. Negara juga memberikan otonomi kepada daerah-daerah untuk dapat membentuk peraturan daerahnya sendiri sesuai

¹⁵² Pasal 53 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁵³ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 188.

¹⁵⁴ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), hlm. 85.

dengan kekhasan wilayah masing-masing. Perubahan besar ketatanegaraan dalam waktu seketika ini tidak diimbangi dengan kesiapan secara sumber daya manusia.

Pada akhirnya terjadi *over* regulasi, khususnya produk hukum yang di buat oleh pemerintah daerah. hal ini menimbulkan banyak Peraturan Daerah (Perda) bermasalah. Dari laporan Kementerian Hukum dan HAM, hingga tahun 2011 terdapat sekitar 1.700 Perda bermasalah. Hal ini menjadi tidak efisien pembuatan perundang-undangan yang menghabiskan anggaran kurang lebih Rp. 1.7 Miliar.¹⁵⁵ Undang-undang ini kemudian dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Pengaturan mengenai keikutsertaan masyarakat dalam proses legislasi dalam undang-undang yang baru semakin dipertegas. Dalam Pasal 96 dijelaskan:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. Rapat dengar pendapat umum;
 - b. Kunjungan kerja;
 - c. Sosialisasi; dan/atau
 - d. Seminar, lokakarya, dan/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 dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Kementerian Hukum dan HAM Wilayah Jawa Barat, “UU No. 12 Tahun 2011 Akan Mengurangi Perda Bermasalah,” diakses pada 9 Januari 2023, <https://jabar.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/uu-no-12-tahun-2011-akan-mengurangi-perda-bermasalah>.

¹⁵⁶ Pasal 96 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Selain itu, setiap rancangan undang-undang yang diinisiasi oleh DPR, Presiden, ataupun DPD harus disertai naskah akademik.¹⁵⁷ Naskah akademik ini merupakan hasil kajian ilmiah dengan meneliti aspek yuridis, sosiologis dan filosofis dari suatu rancangan undang-undang. Kemudian dalam Pasal 98 diatur bahwa dalam setiap tahapan pembentukan perundang-undangan harus mengikutsertakan Perancang Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian, diharapkan dapat membentuk produk hukum yang sesuai dengan masyarakat (*living law*).

Pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020 yang mensyaratkan perlu adanya *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang. DPR kemudian menerbitkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk mewujudkan *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang, setidaknya harus memenuhi 3 (tiga) aspek yaitu; pertama, hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*), kedua hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan ataupun jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Karenanya, dalam perubahan kedua ini ketentuan tentang partisipasi masyarakat diubah menjadi sebagai berikut:

Pasal 96¹⁵⁸

¹⁵⁷ Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁵⁸ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
- (5) Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui:
 - a. Rapat dengan pendapat umum;
 - b. Kunjungan kerja;
 - c. Seminar, lokakarya, diskusi, dan/atau
 - d. Kegiatan konsultasi publik lainnya.
- (7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (8) Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

Dapat kita simpulkan bahwa upaya untuk melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang semakin diberikan ruang dalam peraturan terbaru ini. Semakin besarnya porsi keterlibatan masyarakat ini diharapkan dapat melahirkan produk hukum yang lebih adaptif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa selain terpenuhinya asas formil, pembentukan undang-undang harus memberikan kesempatan partisipasi masyarakat sebagai pemenuhan amanat konstitusi yang

menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara. Hal ini tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Konstitusi juga menjamin partisipasi masyarakat untuk tetap dijaga sebagai hak-hak konstitusi berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa dan juga negara. Jika dalam proses pembentukan undang-undang menutup ataupun menjauhkan kesempatan keikutsertaan masyarakat maka dapat dikatakan bahwa pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people sovereignty*).¹⁵⁹

Tabel 3.3
Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang

Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-undang	
Sebelum Amandemen	Sesudah Amandemen
Partisipasi pasif	Partisipasi aktif
Inpres No. 15 Tahun 1970 <ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat tidak diberi ruang berpartisipasi. 	UU No. 10 Tahun 2004 <ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat diberikan hak untuk memberikan masukan lisan dan/atau tertulis.
Keppres 188 Tahun 1998 <ul style="list-style-type: none"> • Jika dipandang perlu, Menteri sekretaris negara dapat melibatkan non-pemerintahan 	UU No. 12 Tahun 2011 <ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat diberikan hak untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis.

¹⁵⁹ Pertimbangan hukum [3.17.8] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020, hlm. 392.

<p>dalam menyelesaikan permasalahan dalam pembentukan undang-undang.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • RUU harus di sertai naskah akademik.
	<p>UU No. 13 Tahun 2022</p> <ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat berhak memberikan masukan lisan dan/atau tertulis dalam tiap tahapan pembentukan UU. • Pemberian masukan dapat secara daring ataupun luring. • RUU harus di sertai naskah akademik. • DPR dapat memberikan penjelasan atas setiap masukan ataupun saran yang telah disampaikan masyarakat.

Berbagai perkembangan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan ini menggambarkan bahwa telah ada upaya untuk membentuk undang-undang yang ideal. Hal ini dilakukan dengan cara berupaya membentuk produk hukum yang responsif. Menurut Mahfud MD, indikator produk hukum yang responsif yaitu: pembuatannya haruslah partisipatif; muatan produk hukumnya aspiratif; dan rincian isinya limitatif.

Selain itu, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang juga mempunyai tujuan lain yaitu: (1) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) sehingga dapat memberikan analisis yang lebih baik terhadap dampak potensial serta memberikan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi, sehingga diharapkan dapat meningkatkan kualitas produk legislasi, (2) membangun lembaga legislatif yang inklusif dan representatif (*inclusive and representative*) dalam mengambil keputusannya, (3) meningkatkan kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara kepada lembaga legislatif, (4) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan yang diambil, (5) meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen, (6) memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk dapat mengkomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka, (7) menciptakan parlemen yang akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).¹⁶⁰

3. Latar Belakang Perlunya *Meaningful Participation* dalam Pembentukan Undang-Undang

Indonesia merupakan negara hukum yang demokratis. Sebagai negara hukum, maka disusunlah berbagai perangkat aturan yang mengatur hubungan antara warga negara dan juga hubungan kepada negara. Diharapkan pula seperangkat aturan tersebut dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam

¹⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 392-393.

suatu negara. Karenanya peran-peran warga negara sebagai salah satu aktor dalam mewujudkan kesejahteraan tersebut tidak dapat dikesampingkan. Franz Magnis Suseno menyebutkan bahwa hubungan antara negara hukum dan demokrasi merupakan hubungan yang saling melengkapi. Menurutnya, demokrasi tanpa di barengi dengan supremasi hukum akan kehilangan bentuk. Sedangkan negara hukum tanpa memberikan ruang demokrasi akan kehilangan makna.¹⁶¹ Nilai ini dapat kita temukan dalam Pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan:¹⁶²

“... maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat.”

Mahfud MD juga menyebutkan bahwa jika demokrasi tidak hidup maka hukum akan semakin sulit memainkan fungsi kontrolnya atas kekuasaan yang ada. Sementara jika hukum tidak dapat bekerja secara efektif, maka demokrasi juga tidak akan dapat bekerja dengan baik. Upaya demokratisasi dalam pembentukan undang-undang menjadi salah satu pendorong dibukanya ruang partisipasi dan pengawasan publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi dalam merealisasikan pemerintahan yang demokratis. Jika hanya mengandalkan mobilisasi tanpa adanya partisipasi, niscaya demokrasi suatu negara tidak akan terwujud dengan baik. Untuk itu, penting bagi sebuah pemerintahan yang baik meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada

¹⁶¹ Franz Magnis Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi.., Op. Cit.* hlm. 71.

¹⁶² Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

masyarakat, serta memberikan suara kepada pihak-pihak yang akan terdampak dari suatu kebijakan publik yang akan diterapkan.¹⁶³

Undang-undang sebagai aturan yang berisi norma-norma hukum tentu harus dibentuk sesuai dengan politik hukum yang merupakan arah yang harus ditempuh dalam pembuatan dan penegakan hukum guna mencapai cita-cita dan tujuan bangsa. Menurut Mahfud MD, politik hukum nasional harus berpijak pada kerangka dasar sebagai berikut:

- a. Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yaitu untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan Makmur berdasarkan Pancasila.
- b. Politik hukum nasional bertujuan untuk mencapai tujuan negara:
 - 1) Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia.
 - 2) Memajukan kesejahteraan umum.
 - 3) Mencederaskan kehidupan bangsa.
 - 4) Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi serta keadilan sosial.
- c. Politik hukum nasional harus sesuai dengan nilai-nilai Pancasila yang merupakan dasar negara:
 - 1) Berbasis moral agama.
 - 2) Menghargai serta melindungi HAM tanpa diskriminasi.
 - 3) Mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan primordial yang ada.
 - 4) Meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat.
 - 5) Membangun keadilan sosial.
- d. Politik hukum nasional juga harus diperuntukkan untuk:
 - 1) Melindungi semua unsur bangsa demi integritas dan keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori.
 - 2) Mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan.
 - 3) Mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) serta nomokrasi (kedaulatan hukum).
 - 4) Menciptakan toleransi hidup beragama berdasarkan keadaban dan kemanusiaan.¹⁶⁴

¹⁶³ Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan," *Jurnal Aspirasi* Vol. 6 No. 2 Desember 2015, hlm. 163.

Berdasarkan dari arah pembangunan hukum nasional, maka dapat kita simpulkan bahwa negara berupaya untuk menciptakan produk hukum yang aspiratif dan partisipatif. Hal ini dapat kita lihat dari aturan mengenai pembentukan undang-undang yang semakin mengakomodir dan melibatkan masyarakat dalam setiap pembentukannya. Mulai dari pembentukan undang-undang sebelum amandemen UUD 1945 yang masih bersifat pasif, di mana masyarakat hanya menunjuk para wakilnya saja dan kemudian wakil tersebutlah yang diberikan kewenangan penuh untuk membuat segala aturan atau kebijakan yang nantinya juga akan berdampak kepada masyarakat. Setelah reformasi dan di amandemennya UUD 1945 arah konfigurasi politik dalam pembentukan undang-undang semakin menempatkan masyarakat dalam posisi sentral. Masyarakat diberi hak untuk terlibat dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari tahap persiapan, perencanaan hingga tahap implementasinya. Masyarakat diberikan hak partisipasi dalam pembentukan ataupun hak untuk *judicial review* jika memang produk hukum tersebut merugikan dan bertentangan dengan UUD 1945.

Hal lain dapat dilihat dari Visi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan yang tegas menyebutkan:¹⁶⁵

“Penguatan Sinergi dan Gotong Royong untuk mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berkualitas, Harmonis, Aspiratif, dan

¹⁶⁴ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Depok: RajaGrafindo Persada, 2017), hlm. 30-31.

¹⁶⁵ Kemenkum dan HAM Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=3532&Itemid=384&lang=en diakses pada 5 Maret 2023.

Responsif berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Upaya untuk dapat membentuk undang-undang yang responsif telah menjadi fokus utama dalam proses legislasi. Untuk mewujudkannya maka suatu undang-undang tersebut haruslah dibuat secara partisipatif, muatannya aspiratif, serta isinya limitatif. Dengan demikian akan meningkatkan legitimasi undang-undang yang di bentuk. Harapannya, undang-undang yang dibuat secara partisipatif tersebut dapat meningkatkan kedayagunaan dan kehasilgunaan. Sehingga dapat membentuk suatu undang-undang yang sesuai dengan apa yang dibutuhkan dalam masyarakat (*living law*).

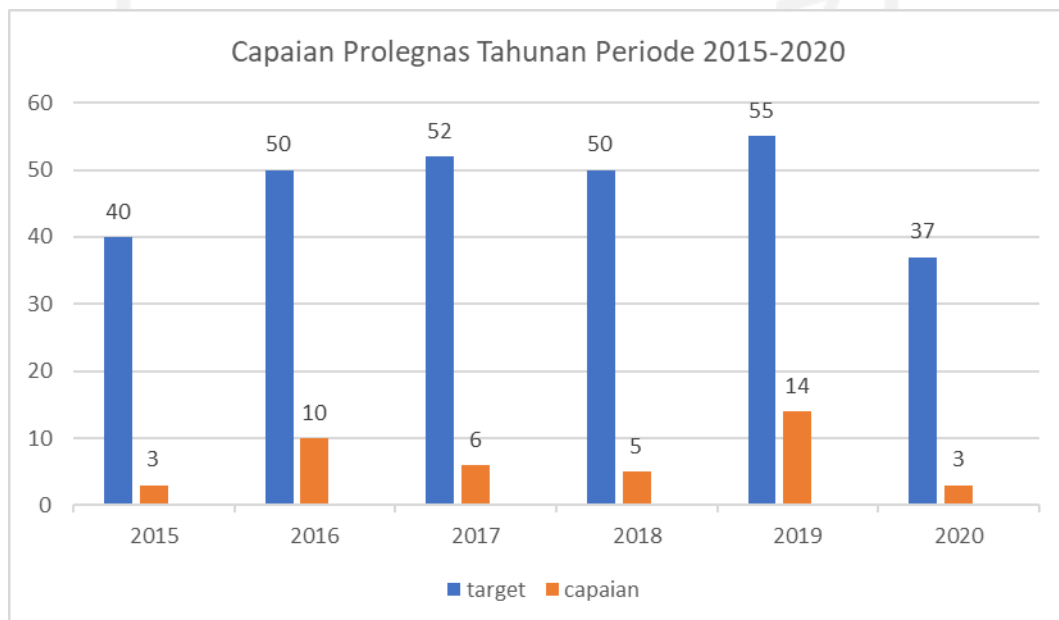
Namun jika melihat dari jumlah *judicial review* di Mahkamah konstitusi, maka sukar untuk mengatakan bahwa undang-undang yang dibentuk saat ini sudah ideal dan berkesesuaian dengan apa yang dibutuhkan masyarakat. Dari laporan Mahkamah Konstitusi, sejak 2003 hingga 2021 tercatat sudah ada 1.501 perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Hingga tahun 2021, Mahkamah Konstitusi telah mencatat 1.479 perkara atau sekitar 98,53% dari jumlah perkara yang teregister. Pengujian undang-undang tersebut terkait materil maupun formiil pembentukan suatu undang-undang.¹⁶⁶ Padahal dalam pembentukan undang-undang telah diatur sedemikian rupa agar disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dalam suatu Prolegnas.

Prolegnas sebagai salah satu instrumen pembentukan undang-undang yang juga melibatkan partisipasi masyarakat seharusnya bisa menjadi jawaban dari

¹⁶⁶ Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2021*, hlm. 43.

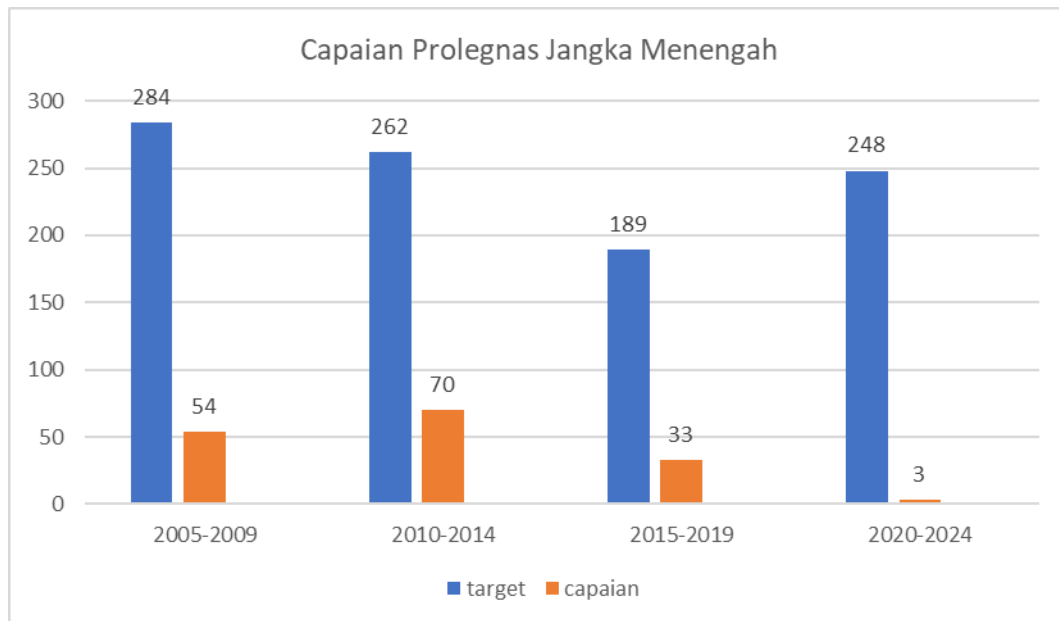
upaya pemerintah untuk membentuk undang-undang yang responsif. Namun secara *das sein* ternyata prolegnas tidak berhasil membantu mewujudkan undang-undang yang responsif tersebut. Dalam catatan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) rendahnya capaian prolegnas adalah sebagai berikut:¹⁶⁷

Bagan 3.2
Prolegnas Tahunan



Bagan 3.3
Prolegnas Jangka Menengah

¹⁶⁷ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Legislasi Masa Pandemi Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*, (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2021), hlm. 1-5.



Minimnya capaian kinerja legislasi DPR dan pemerintah merupakan persoalan yang selalu berulang. Seharusnya Prolegnas harus disusun lebih realistis, karena Prolegnas bukan hanya sekedar draf RUU yang direncanakan namun juga merupakan instrumen yang menggambarkan arah politik dalam formulasi kebijakan. Salah satu dasar penyusunan program legislasi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Hal inilah yang seharusnya menjadi prioritas utama dalam menentukan prioritas tahunan.¹⁶⁸

Selain itu, ada juga proses legislasi cepat yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang yang banyak memperlihatkan ketidakpatuhan DPR dan

¹⁶⁸ M Nur Sholikin, "Prioritas RUU 2021 Harus Fokus pada Dampak Pandemi," PSHK, <https://pshk.or.id/blog-id/prioritas-ruu-2021-harus-fokus-pada-pemulihan-dampak-pandemi/> diakses pada 17 Januari 2023.

pemerintah terhadap prosedur pembentukan undang-undang. Beberapa produk hukum yang dibuat dengan proses legislasi cepat yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang tahap pembahasan hingga persetujuannya hanya dalam 5 (lima) hari kerja (13-17 September 2019);
- b. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tahap pembahasan hingga persetujuannya dilakukan dalam 6 (enam) hari kerja (11-16 September 2019);
- c. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang tahap pembahasan hingga persetujuannya selesai dalam 4 (empat) hari kerja (24-27 Agustus 2020);
- d. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara yang tahap pembahasan dan persetujuannya dilakukan dalam 7 (tujuh) hari kerja (6-12 Mei 2020);
- e. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara yang tahap pembahasan dan persetujuannya dilaksanakan dalam 7 (tujuh) hari kerja (11-17 Januari 2022).

Contoh undang-undang di atas merupakan produk hukum dari kinerja legislasi cepat yang dilakukan oleh pembentukan undang-undang. Undang-undang tersebut kemudian banyak mendapat tanggapan dan kritikan masyarakat, apakah undang-undang benar-benar sudah dibentuk sesuai dengan prosedur yang tepat? Atau apakah undang-undang tersebut sudah termasuk undang-undang yang aspiratif dan responsif? Terkait hal tersebut Ni'matul Huda menyatakan bahwa pembentukan undang-undang yang dibuat cepat belum pasti bagus, tetapi bisa dipastikan bahwa pembentukan undang-undang tersebut meninggalkan *meaningful participation*.¹⁶⁹

Puncaknya yaitu *judicial review* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. UU Cipta Kerja kemudian diputus inkonstitusional bersyarat karena dianggap cacat formil dalam pembentukannya. Hakim Suhartoyo menjelaskan bahwa dalam persidangan terungkap bahwa pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja tidak memberikan ruang partisipasi masyarakat secara maksimal. Meskipun telah dilakukan berbagai pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat, tetapi dalam pertemuan tersebut tidak membahas Naskah Akademik dan Materi yang akan diatur dalam Undang-Undang Cipta Kerja. Selain itu, Naskah Akademik RUU Cipta Kerja juga tidak dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Padahal Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah

¹⁶⁹ Ni'matul Huda, "Catatan Akhir Tahun: Pembentukan Undang-Undang yang Belum Bermakna di Indonesia," disampaikan dalam seminar Refleksi Akhir Tahun 2022: Potret dan Tantangan Ke depan, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, pada 22 Desember 2022.

mengatur dalam Pasal 96 ayat (4) agar memberikan kemudahan akses bagi masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis.¹⁷⁰

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tersebut, Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang harus dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*). Partisipasi bermakna tersebut setidaknya harus memenuhi 3 (tiga) prasyarat yaitu: pertama, hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atas pendapat yang telah diberikan (*right to be explained*).

Menindak lanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka pembentuk undang-undang kemudian membentuk Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam perubahan tersebut dilakukan berbagai perubahan terkait partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. Diantara-Nya yaitu bahwa masyarakat diberikan hak untuk memberikan masukan dalam tiap tahapan pembentukan undang-undang. Pemberian masukan tersebut dapat dilakukan secara daring maupun luring. Kemudian pembentuk undang-undang juga dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan yang telah diberikan masyarakat.

¹⁷⁰ Nano Tresna A. dan Lulu A., “MK: Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki dalam Jangka Waktu Dua Tahun,” Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816>, diakses pada 18 Januari 2023.

Dengan demikian maka disimpulkan perlu adanya *meaningful participation* dalam setiap pembentukan undang-undang. Selain dari upaya untuk dapat membentuk produk hukum yang responsif, perundang-undangan juga telah mengatur tentang partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. Jika tidak memenuhinya, maka produk hukum yang dibentuk menjadi cacat formil sehingga dapat di ujikan (*judicial review*) ke Mahkamah konstitusi. Harapan kedepannya, semoga dapat membentuk undang-undang yang ideal dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga mempunyai daya guna dan hasil guna (*living law*).

C. Analisis *Meaningful Participation* Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi

1. *Meaningful Participation* dalam Pembentukan Undang-Undang

Isu bagaimana cara melakukan kontrol kekuasaan pemerintahan selalu menjadi pembicaraan yang sukar di pisahkan dalam mengkaji hukum tata negara. Misalnya saja tentang paham demokrasi yang sekarang banyak di adopsi oleh berbagai negara di belahan dunia. hal ini karena demokrasi dianggap dapat memberikan kontrol terhadap penguasa atau perwakilan rakyat yang memiliki kekuasaan untuk dapat mengatur berbagai hal dalam suatu negara. Meskipun kekuasaan di perlukan untuk merealisasikan nilai-nilai yang ada di masyarakat misalnya saja nilai keadilan, kebebasan, dan kesamaan di depan hukum. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa kekuasaan itu bisa saja disalah gunakan. Lord Acton yang merupakan ilmuwan Inggris pernah mengungkapkan “*power tend to corrupt*,

absolute power corrupt absolutely.” Hal inilah yang mendorong gagasan konstitusionalisme yang menghendaki adanya kontrol terhadap pemerintah melalui berbagai asas dan norma-norma yang terkandung dalam konstitusi. Hal ini bertujuan untuk memberikan batasan terhadap kekuasaan pemerintahan.¹⁷¹

Dalam kepustakaan ilmu negara asal usul kekuasaan selalu dihubungkan dengan makna kedaulatan (*sovereignty*). Kedaulatan menjadi kekuasaan tertinggi bagi negara yang tidak berada di bawah kekuasaan lain. Dalam catatan sejarah dapat kita jumpai berbagai macam bentuk dari teori kedaulatan yaitu, teori kedaulatan tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan rakyat, kedaulatan negara, dan kedaulatan hukum. Teori kedaulatan ini pada dasarnya mempertanyakan hak moral yang di jadikan legitimasi oleh seseorang ataupun sekelompok orang atas kekuasaan yang di miliknya sehingga mempunyai hak untuk memegang dan menggunakan kekuasaan serta bagaimana pertanggungjawaban atas kekuasaan itu.¹⁷²

Undang-undang menjadi legitimasi setiap tindakan dan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah. Sebagai konsekuensi menjadi negara hukum,¹⁷³ maka setiap tindakan dan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah haruslah berdasarkan hukum. Menurut Carl Schmitt negara hukum itu bersifat *impersonal* dan tidak menempatkan perseorangan manusia sebagai pusat dari kekuasaan.

¹⁷¹ Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism Ancient & Modern*, (Ithaca: Cornell University Press, 1947), hlm. 1-22.

¹⁷² Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2021), hlm 1-2.

¹⁷³ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, disebutkan Negara Indonesia adalah negara hukum.

Istilah *laws govern* berarti manusia menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan norma-norma yang berlaku umum dan telah ditetapkan sebelumnya.¹⁷⁴

Pada saat suatu negara bertindak untuk membentuk suatu undang-undang maka harus dibuat sesuai dengan ketentuan-ketentuan pembentukannya dan dibentuk oleh organ yang diberi kewenangan untuk membentuk. Hans Kelsen mengatakan bahwa undang-undang hanya dapat dibentuk oleh organ negara yang telah ditetapkan oleh tata hukum (*legal order*) sebagai organ yang memiliki fungsi untuk membentuk undang-undang.¹⁷⁵ Oleh karena itu, Dietmar von der Pfordten menyebut bahwa undang-undang sejatinya merupakan tindakan yang diambil oleh seorang ataupun sekelompok manusia. Undang-undang tersebut merupakan hasil dari resultante dari kumpulan tindakan dari sekelompok manusia yang menduduki jabatan sebagai anggota badan perwakilan.¹⁷⁶

Persoalan mengenai organ yang memiliki otoritas sehingga tindakan tersebut dapat diterima sebagai suatu tindakan negara merupakan persoalan legitimasi. Andrew Rehfeld menyebut bahwa legitimasi merupakan sebuah prasyarat untuk suatu organ pembentuk undang-undang dapat menghasilkan undang-undang yang dapat diterima. Jika kita lihat dari pendekatan kontrak sosial, maka rakyat yang memegang kedaulatanlah yang dapat memberikan legitimasi kepada penguasa, termasuk kepada organ pembentuk undang-undang. Menurut Luc J.

¹⁷⁴ Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan, *Pengujian Formil Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi: Urgensi dan Batu Uji*, (Bandung: Mahkamah Konstitusi, 2020), hlm. 10.

¹⁷⁵ Hans kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Transaction Publishers, 2006), hlm. 195.

¹⁷⁶ Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan, *Pengujian Formil Undang...*, hlm. 10.

Wintgens organ pembentuk undang-undang tidak cukup jika hanya memiliki kewenangan untuk membentuk sebagai legitimasi. Organ pembentuk undang-undang juga harus melegitimasi dengan cara aktif memberikan justifikasi pada setiap tindakan dan pilihan proses pembentukan undang-undang. Melegitimasi tidak hanya dilihat dari apakah suatu organ tersebut memiliki kewenangan, lebih dari itu melegitimasi merupakan aspek dinamis yang melihat pembentukan undang-undang sebagai proses yang harus dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip pembentukan undang-undang.¹⁷⁷

Proses pembentukan undang-undang tidak bisa dilihat sebagai formalitas politik semata. Pembentukan suatu undang-undang harus dapat menghasilkan undang-undang yang memiliki legitimasi, memenuhi legalitas, dan haruslah rasional. Untuk memenuhi legitimasi dan legalitas dapat di selesaikan dengan pendekatan institusional dan prosedural yang baik. Tetapi untuk dapat menghasilkan undang-undang yang rasional, pembentukan suatu undang-undang haruslah berdasarkan prinsip-prinsip pembentukan undang-undang. Prinsip-prinsip fundamental pembentukan undang-undang tersebut yaitu: 1) prinsip tujuan yang jelas, 2) prinsip urgensi, 3) prinsip koherensi, 4) prinsip implementatif, 5) prinsip partisipasi publik, 6) prinsip konsensus.¹⁷⁸

Prinsip-prinsip tersebut kemudian di konkretisasi menjadi prosedur pembentukan undang-undang dengan memberikan kewajiban kepada pembentuk undang-undang untuk memberikan argumentasi dan justifikasi dalam setiap pembentukan undang-undang. Argumentasi dan justifikasi tersebut meliputi:

¹⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 12-13.

¹⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 18-22.

pencarian fakta yang relevan (*relevant fact-finding*), merumuskan permasalahan (*problem formulation*), membandingkan alternatif solusi (*weigh and balance alternatives*). Prosedur pembentukan undang-undang ini dapat memberikan kewajiban kepada pembentuk undang-undang untuk mengargumentasikan dan merumuskan penjustifikasi dengan menetapkan kewajiban menyusun naskah akademik dan rancangan undang-undang sebagai *the minimum content*. Dengan demikian, pembentukan undang-undang akan terdorong untuk membentuk undang-undang yang ideal, merepresentasikan kehendak publik, mewakili kepentingan kolektif, dan rasional.¹⁷⁹

Proses pembentukan undang-undang yang melibatkan masyarakat ini sejalan dengan konsep negara demokrasi seperti pendapat C. F. Strong yang mengartikan bahwa demokrasi sebagai bentuk pemerintahan yang kekuasaan dalam mengambil keputusannya ditetapkan secara sah, bukan menurut golongan atau beberapa golongan melainkan menurut seluruh anggota sebagai suatu komunitas secara keseluruhan. Meskipun yang dianut adalah demokrasi tidak langsung atau perwakilan, di mana warga negara memilih para perwakilannya untuk menduduki organ-organ pemerintahan yang berwenang untuk membentuk undang-undang. Tetapi bukan berarti dengan menutup pintu-pintu keterlibatan masyarakat selain dari pemilihan umum.

Menurut Habermas, Ketika kemampuan memproduksi hukum didelegasikan melalui pola-pola pertukaran jaring-jaring sistem sosial tertentu, maka reproduksi hukum akan jatuh di bawah bayang-bayang dualitas ambigu yang memisahkan

¹⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 23-24.

negara dari unit-unit sosial masyarakat. Habermas menggugat model demokrasi perwakilan yang tidak menempatkan konstituen dalam proses penempatan hukum secara menyeluruh. Dalam konsep demokrasi deliberatifnya, Habermas memberikan sorotan tajam mengenai prosedur pembentukan hukum. Menurutnya, undang-undang yang dibentuk secara deliberatif melalui dialog panjang antara mekanisme legislasi dan diskursus-diskursus, baik formal maupun informal. Ide demokrasi deliberatif menempatkan masyarakat pada posisi yang emansipatoris untuk melakukan legislasi melalui ruang-ruang publik. Menurut Habermas, ruang publik tersebut harus memenuhi dua persyaratan, yaitu bebas dan kritis. Bebas berarti setiap pihak dapat berbicara di mana pun, berkumpul, berpartisipasi dalam debat politik. Kritis berarti siap dan mampu secara adil dan bertanggungjawab menyoroiti proses pengambilan keputusan yang bersifat publik.¹⁸⁰

Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, konsep partisipasi masyarakat merupakan hal penting karena berkaitan langsung dengan hakikat demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berfokus pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Partisipasi lebih mengedepankan *participatory* dibandingkan *representative democracy*. Hal ini karena partisipasi memberikan ruang bagi masyarakat untuk dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Sementara *representative democracy* hanya menjadikan masyarakat sebagai sumber suara untuk dapat menduduki kursi parlemen. Demokrasi deliberatif juga membuka diskursus dua arah yang bukan hanya sosialisasi satu arah. Ruang diskursus satu

¹⁸⁰ Wimmy Haliim, "Demokrasi deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif," *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 42 No. 1 Juni 2016, hlm. 78-79.

arah seperti sosialisasi tidak akan menciptakan timbal balik argumen secara rasional dan imparial. Partisipasi seperti ini hanya akan melahirkan partisipasi *tokensim* atau penghargaan semata.

Pembentukan undang-undang yang demokratis dengan membuka ruang-ruang partisipasi publik seyogyanya akan melahirkan produk hukum yang responsif. Maria Farida Indrati menyebut bahwa dalam negara yang berdasarkan atas hukum modern (*verzorgingsstaat*), tujuan utama dari pembentukan undang-undang bukan lagi sekedar untuk mengkodifikasi norma-norma dan nilai-nilai kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, akan tetapi juga bertujuan untuk modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat. bertalian dengan itu, A. Hamid S. Attamimi juga berpendapat bahwa jika pembentukan undang-undang sebatas pengkodifikasian norma semata, hanya akan menyebabkan hukum selalu berjalan di belakang dan bukan tidak mungkin selalu ketinggalan zaman.¹⁸¹

Salah satu elemen penting untuk dapat membentuk produk hukum yang responsif adalah partisipasi masyarakat. Pelibatan partisipasi masyarakat semaksimal mungkin bukan sekedar formalitas semata, akan tetapi juga aspiratif. Dengan demikian produk hukum yang akan dibentuk akan benar-benar berdaya guna dan dapat diterapkan karena bersumber dari keinginan atau kehendak masyarakat. Lothar Guendling mengemukakan beberapa alasan tentang perlunya peran serta masyarakat dalam penyusunan suatu kebijakan, yaitu:¹⁸²

¹⁸¹ Maria Farida S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Buku 1 (Yogyakarta: PT Kanisius, 2020), hlm. 3.

¹⁸² Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 188.

- a) Akan memberikan informasi kepada pemerintah;
- b) Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan karena merasa dilibatkan;
- c) Membantu perlindungan hukum; dan
- d) Mendemokrasikan pengambilan keputusan.

Proses pembentukan undang-undang yang partisipatif mengandung dua hal yang saling berkaitan, yaitu proses dan substansinya. Proses pembentukan suatu undang-undang harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu persoalan. Selain itu, substansi yang akan diatur juga harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga dapat menghasilkan produk undang-undang yang demokratis dan berkarakter responsif.¹⁸³ Nonet dan Selznick mengemukakan karakter produk hukum sebuah negara berdasarkan tiga kategori yaitu produk hukum yang represif, otonom dan responsif. Secara sederhana perbedaan antara ketiga kategori tersebut adalah sebagai berikut:¹⁸⁴

Tabel 3.4
Indikator Menentukan Sifat Suatu Undang-Undang

Indikator	Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum Responsif
Tujuan	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
Paksaan	Ekstensif, yang dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh Batasan-batasan hukum	Pencarian positif bagi berbagai alternatif
Moralitas	Moralitas komunal (pembatasan)	Moralitas kelembagaan (berintegritas terhadap proses hukum)	Moralitas sipil

¹⁸³ Rahendro Jati, "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif," *Jurnal Rechts Vinding* Vol. 1 No. 3 Desember 2012, hlm. 332.

¹⁸⁴ Wimmy Haliim, "Demokrasi Deliberatif Indonesia..," *Op. Cit.* hlm. 77.

Politik	Hukum subordinat dengan kekuasaan	Hukum bersifat independen dari politik	Integrasi aspirasi hukum dan politik
Partisipasi	Pasif	Akses dibatasi oleh prosedur baku (prosedural)	Akses diperbesar melalui integrasi dan advokasi hukum
Ketaatan	Tanpa syarat	Penyimpangan peraturan dibenarkan, sehingga bisa menguji validitas undang-undang	Pembangkangan dipandang sebagai gugatan atas legitimasi

Indikator-indikator untuk mewujudkan produk hukum yang responsif menurut Mahfud MD, akan sangat di pengaruhi oleh konfigurasi politik dan sistem pemerintahan suatu negara. Jika konfigurasi politik suatu negara berjalan secara demokratis, maka seyogyanya akan melahirkan hukum yang berkarakter responsif. Sebaliknya jika konfigurasi politik dalam suatu negara adalah otoriter, akan melahirkan produk hukum yang ortodoks/otoriter.¹⁸⁵ Menurut beliau, untuk menentukan suatu produk hukum responsif dapat dinilai dari tiga indikator penting, yaitu: (1) pembuatannya partisipatif, (2) muatannya aspiratif, dan (3) rincian isinya limitatif.

Produk hukum yang responsif dan sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh warga negara akan meningkatkan legitimasi suatu undang-undang. Dengan demikian, legitimasi atas suatu hukum yang akan dibentuk akan semakin kuat sehingga produk hukum tersebut mempunyai daya guna dan hasil guna yang tinggi. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan Luc J. Wintgens bahwa

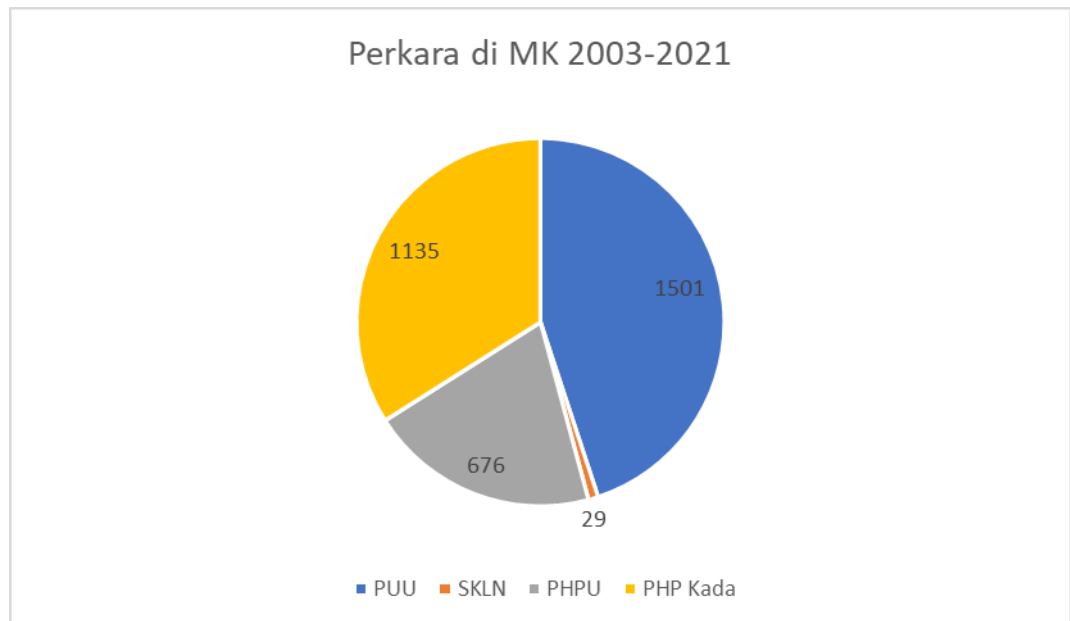
¹⁸⁵ Moh. Mahfud M. D., *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 7.

pembentukan undang-undang yang dibuat oleh organ yang berwenang belum cukup kuat sebagai legitimasi. Lebih dari itu, pembentuk undang-undang juga harus secara aktif melegitimasi dengan memberikan justifikasi pada setiap tindakan dan pilihan proses pembentukan undang-undang. Hal ini dapat dilakukan dengan membuka keran partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang.

Namun jika kita amati pembentukan undang-undang di Indonesia, maka akan kita dapati bahwa produk hukumnya belum cukup responsif. Hal ini di buktikan dari jumlah perkara di Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan kewenangannya untuk dapat menguji undang-undang, dalam rentang waktu 2003 hingga 2021 tercatat 1.501 perkara pengujian undang-undang dari total 3.341 perkara yang telah ditangani Mahkamah Konstitusi.¹⁸⁶

Bagan 3.4
Jumlah Perkara di Mahkamah Konstitusi

¹⁸⁶ Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, “Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi,” (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2021), hlm. 37.



Banyaknya jumlah pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi ini mengindikasikan bahwa masih rendahnya penerimaan masyarakat terhadap suatu undang-undang. Hal ini berarti masih rendahnya responsifitas pembentukan undang-undang. Pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi berarti masyarakat merasa ada ketidaksesuaian formil dalam proses pembentukan ataupun terkait materiil yaitu terkait isi yang diatur dimana masyarakat atau sebagiannya merasa hak konstitusionalnya terganggu.

Jika kita amati secara holistik, terdapat berbagai indikator yang menyebabkan rendahnya penerimaan masyarakat terhadap suatu undang-undang, yaitu: (1) karakteristik produk hukum, (2) kultur dalam pembentukan undang-undang. Jika suatu undang-undang dibuat secara responsif, yaitu pembuatannya partisipatif, muatannya aspiratif dan rinciannya limitatif maka suatu undang-undang akan lebih mudah diterima oleh masyarakat. selain itu, kultur dalam pembentukannya juga harus sesuai untuk mewujudkan hukum yang responsif

tersebut. Hal ini didasarkan pada pendapat Lawrence M. Friedman terkait sistem hukum. Menurutnya, untuk mewujudkan suatu sistem hukum yang baik maka harus didukung oleh 3 (tiga) hal yaitu substansi, struktur, dan juga kultur.

Hasil riset Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menemukan ketidakpatuhan DPR dan Pemerintah terhadap prosedur pembentukan undang-undang. Pelaksanaan fungsi legislasi telah diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (P3), namun dalam prosesnya pembentuk undang-undang sering kali mengabaikan ketentuan dalam undang-undang itu. Termasuk di dalamnya mengabaikan ruang partisipasi dalam proses pembentukan undang-undang.¹⁸⁷

Pengabaian partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang dari berbagai produk undang-undang yang dibuat secara kilat (kinerja legislasi cepat). Beberapa undang-undang yang dibentuk secara cepat itu yaitu: (1) Perubahan Undang-Undang KPK yang pembahasannya dan persetujuannya hanya dalam lima hari kerja, (2) Perubahan Undang-Undang MD3 yang dibahas dan disetujui dalam enam hari kerja, (3) Perubahan Undang-Undang MK yang dibahas dan disetujui dalam kurun waktu empat hari kerja, (4) Perubahan Undang-Undang Minerba yang dibahas dan disetujui dalam tujuh hari kerja, (5) Perubahan Undang-Undang IKN yang dibahas dan disetujui hanya dalam tujuh hari kerja. Dari berbagai fenomena proses legislasi cepat tersebut Ni'matul Huda menanggapi, menurutnya undang-undang yang dibuat secara cepat belum tentu

¹⁸⁷ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*, (Jakarta: YSHK, 2020), hlm. 9.

bagus. Tetapi bisa dipastikan bahwa proses pembentukannya mengabaikan *meaningful participation*.¹⁸⁸

Peneliti PSHK Antoni Putra menyebutkan, pembentuk undang-undang selalu menempatkan partisipasi hanya sebatas mencari legitimasi tetapi tidak menampung aspirasinya. Sehingga berbagai kegiatan yang seharusnya dapat dijadikan sarana untuk menyerap aspirasi masyarakat seperti diskusi publik, seminar dan sebagainya hanya dilaksanakan sekadar untuk memenuhi formalitas belaka tanpa menindak lanjuti serapan aspirasi yang telah disampaikan oleh masyarakat. karenanya, sejak 2012 hingga 2021 sudah ada 25 pengujian formil yang dilakukan di Mahkamah Konstitusi. Hal ini karena pemohon merasa belum terpenuhinya asas keterbukaan dan juga partisipasi dalam pembentukan undang-undang. Dari sekian banyak pengujian formil yang diajukan kepada Mahkamah Konstitusi, hanya pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dikabulkan, meskipun hanya dikabulkan secara bersyarat.¹⁸⁹

Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja telah terbukti mengabaikan partisipasi publik dalam proses pembentukannya. Sejak digagas oleh Presiden Jokowi pada akhir 2019, RUU Ciptaker telah menuai berbagai kritik dan penolakan dari berbagai kalangan. Proses penyusunan RUU Ciptaker juga dinilai

¹⁸⁸ Ni'matul Huda, "Catatan Akhir Tahun: Pembentukan Undang-Undang yang Belum Bermakna di Indonesia," disampaikan dalam Seminar Refleksi Akhir Tahun 2022: Potret dan Tantangan Kedepan, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, pada 22 Desember 2022.

¹⁸⁹ Antoni Putra, "Catatan Akhir Tahun PSHK 2021: Masa Depan Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi," Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2021, You Tube, 1:27:30, <https://www.youtube.com/watch?v=DFDK5AIWPdY>.

cenderung tertutup karena membatasi keterlibatan masyarakat secara luas dan hanya terbatas pada golongan pengusaha.¹⁹⁰ Padahal RUU Ciptaker tersebut mengatur banyak aspek, sehingga beberapa kalangan yang menurut DPR telah dilibatkan belum cukup dianggap merepresentasikan partisipasi publik secara bermakna.

Kultur hukum yang salah dalam proses legislasi, sehingga sering kali pembentuk undang-undang sengaja mengabaikan berbagai aturan pembentukan undang-undang. Hal ini seharusnya bisa diatasi dengan memaksimalkan penetapan Prolegnas. Namun hingga saat ini Prolegnas belum bisa menjadi jawaban dari kultur hukum pembentukan undang-undang. Hal ini terlihat dari minimnya jumlah capaian legislasi dari pembentuk undang-undang. Penyusunan Prolegnas yang tidak realistis mengakibatkan minimnya realisasi capaian legislasi. Prolegnas sebagai potret politik hukum pembangunan hukum nasional seharusnya disusun secara sistematis dan di dasarkan pada metode dan parameter tertentu untuk menjamin tercapainya suatu tujuan.¹⁹¹ Karenanya dalam UU P3 disebutkan bahwa “Prolegnas adalah instrumen perancangan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.”¹⁹²

Kemudian di dalamnya diatur hal-hal yang dapat mendasari pembentukan undang-undang tersebut dalam Pasal 18 UU P3 yang salah satunya yaitu “aspirasi

¹⁹⁰ Dani Prabowo, “Pengamat: Tak Heran Jika RUU Cipta Kerja Lebih Berpihak Pada Pengusaha,” Kompas.com diakses pada 6 Februari 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/18/21230331/pengamat-tak-heran-jika-ruu-cipta-kerja-lebih-berpihak-pada-pengusaha>.

¹⁹¹ BPHN, “Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN,” (Jakarta: BPHN RI, 2008), hlm. 1.

¹⁹² Pasal (1) angka 9 ketentuan umum Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dan kebutuhan hukum masyarakat.” Alasan tersebut menurut Mar’atun Fitriah masih perlu diberi penjelasan sehingga berdampak pada bertambah panjangnya draf RUU dalam Prolegnas. Hal ini juga berdampak pada tidak terfokusnya kajian-kajian RUU. Tidak diatur lebih lanjut terkait *a quo* berimplikasi pada timbulnya penafsiran berbeda-beda dari setiap pihak yang mempunyai kewenangan mengusulkan RUU. Mereka akan dengan mudah mengklaim bahwa RUU tersebut merupakan “kebutuhan hukum masyarakat” sekalipun substansinya mencerminkan hal sebaliknya.¹⁹³ Hal inilah yang menyebabkan ketimpangan efisiensi pembentukan undang-undang dan cenderung lebih berpihak kepada kalangan ataupun kelompok tertentu. Beberapa undang-undang yang memang dibutuhkan masyarakat kadang memerlukan proses yang lama untuk bisa diundangkan, sementara beberapa undang-undang yang sarat akan kepentingan begitu mudah diproses bahkan dengan “proses legislasi cepat” yang hanya dalam beberapa hari kerja.

Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi mendorong untuk dilakukan partisipasi bermakna dalam pembentukan undang-undang (*meaningful participation*). Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 mensyaratkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang harus dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) setidaknya harus memenuhi tiga aspek, yaitu: pertama hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*), kedua hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*),

¹⁹³ Mar’atun Fitriah, “Rekonstruksi Perencanaan Pembentukan Undang-Undang dalam Menunjang Partisipasi Publik,” (Tesis, Yogyakarta, UGM, 2022), hlm. 72-73.

ketiga hak untuk mendapatkan penjelasan atas pendapat yang telah diberikan (*right to be explained*). Partisipasi bermakna ini juga harus dilakukan dalam tiga tahapan proses pembentukan undang-undang, yakni: (i) pengajuan rancangan undang-undang, (ii) pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan juga DPD jika berkaitan dengan Pasal 22D ayat (1) dan (2) UUD 1945, (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden.¹⁹⁴

Menindak lanjuti putusan ini, kemudian diterbitkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam UU P3 perubahan kedua ini seakan-akan memberikan porsi yang semakin besar kepada masyarakat untuk dapat terlibat. Terkait partisipasi dalam pembentukan undang-undang ini, setidaknya beberapa perubahan yang dapat digaris bawahi sebagai berikut:

Tabel 3.5
Perubahan Norma yang Mengatur Partisipasi

UU 12 Tahun 2011 ¹⁹⁵	UU 13 Tahun 2022 ¹⁹⁶
<p>Pasal 96 ayat (1):</p> <p>Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis</p>	<p>Pasal 96 ayat (1):</p> <p>Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis</p>

¹⁹⁴ Paragraf [3.17.8] Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVII/2020, hlm. 392-393.

¹⁹⁵ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹⁹⁶ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
<p>Pasal 96 ayat (2):</p> <p>Masukan dapat dilakukan melalui:</p> <ol style="list-style-type: none"> Rapat dengan pendapat umum; Kunjungan kerja; Sosialisasi; dan/atau Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. 	<p>Pasal 96 ayat (2):</p> <p>Pemberian masukan dapat dilakukan secara daring dan/atau luring.</p> <p>Ayat (6):</p> <p>Dilakukan melalui kegiatan konsultasi publik melalui:</p> <ol style="list-style-type: none"> Rapat dengar pendapat umum; Kunjungan kerja; Seminar, lokakarya, diskusi; dan/atau Kegiatan konsultasi publik lainnya.
<p>Pasal 96 ayat (3):</p> <p>Masyarakat sebagaimana dimaksud adalah perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>Pasal 96 ayat (3):</p> <p>Masyarakat sebagaimana dimaksud merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan rancangan peraturan perundang-undangan.</p>
Pasal 96 ayat (4):	Pasal 96 ayat (4):

<p>Untuk memudahkan masyarakat, setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.</p>	<p>Untuk memudahkan masyarakat, setiap naskah akademik dan/atau rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.</p> <p>Pasal 96 ayat (5):</p> <p>Pembentuk peraturan perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Pasal 96 ayat (7):</p> <p>Hasil kegiatan konsultasi publik menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan.</p> <p>Pasal 96 ayat (8):</p> <p>Pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat.</p>
---	---

Setelah mengetahui pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sebagai pengejawantahan nilai demokrasi serta upaya untuk mewujudkan produk hukum yang responsif, kemudian memunculkan pertanyaan, sejauh mana batasan keterlibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang? Dan apakah perubahan UU P3 ini sudah mengakomodir *meaningful participation* seperti yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi?

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi sebenarnya sudah memberi rambu-rambu bahwa partisipasi publik setidaknya dilakukan dalam tiga tahapan yaitu: (1) pengajuan RUU, (2) pembahasan bersama DPR, Presiden, dan DPD, (3) persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Lalu mengapa memberikan pemaknaan dari batasan partisipasi ini penting? Catatan PSHK mengenai kualitas legislasi 2006 menyimpulkan dua hal penting dalam hal partisipasi. Pertama, partisipasi dan transparansi ini bisa diartikan berbeda (interpretatif) oleh pihak yang berbeda. Sehingga sering kali hanya dilakukan untuk prosedur-formal semata dan menyampingkan dialog yang substantif. Hal ini juga dapat dilihat dari siapa saja yang diundang dalam proses legislasi tersebut, apakah benar-benar untuk mengkaji suatu RUU atau simpatisan pro-pemerintah dan sekadar memberikan legitimasi semata. Kedua, partisipasi dan transparansi sering kali didapatkan dari tekanan dari luar, dan bukan dari inisiatif pembentuk undang-undang.¹⁹⁷

¹⁹⁷ Bivitri Susanti, "Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Prolegnas," dalam "Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN," (Jakarta: BPHN, 2008), hlm. 293-294.

Bivitri Susanti juga menyebutkan bahwa partisipasi itu berbeda dengan konsultasi. Partisipasi memberikan ruang-ruang diskursus bagi masyarakat untuk turut serta dalam pembentukan suatu undang-undang. “partisipasi” sering kali hanya dimaknai semata bila ada masyarakat yang mengetahui pembahasan undang-undang. Jumlah kehadiran, banyaknya seminar, ataupun parameter kuantitatif lainnya sering kali digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan partisipasi tanpa mengukur dampak partisipasi pada substansi rancangan dan hanya sebatas legislasi politik. Beliau juga menjelaskan berbagai mitos dan kenyataan dalam hal upaya untuk mewujudkan partisipasi dalam legislasi.¹⁹⁸

Tabel 3.6
Mitos dan Kenyataannya Tentang Partisipasi

Mitos	Kenyataan
Partisipasi harus melibatkan seluruh masyarakat.	Yang harus dilibatkan dalam proses legislasi yaitu pemangku kepentingan (<i>stakeholders</i>) yang terdiri dari kumpulan orang yang telah terorganisir.
Partisipasi tidak efisien waktu dan berbiaya tinggi.	Oleh karena itu harus ada mekanisme yang jelas dan tahapan-tahapan serta target waktunya agar efisiensi tetap terjaga.
Masyarakat apatis dan tidak ingin	Partisipasi yang kurang karena

¹⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 303.

terlibat dalam proses legislasi.	masyarakat sering kali tidak mendapatkan informasi yang cukup.
----------------------------------	--

Partisipasi masyarakat tidak mungkin dilakukan dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang. Karena beberapa tahapan seperti pengesahan, pengundangan, merupakan tahapan mekanistik sebagai syarat sahny suatu undang-undang. Hal ini sesuai dengan batasan yang dikehendaki Mahkamah Konstitusi, bahwa partisipasi setidak-tidaknya dilakukan dalam tiga tahapan yaitu pengajuan RUU, pembahasan bersama, dan persetujuan. Jika melihat dalam pasal 96 ayat (1) UU P3 yang menyebutkan “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis **dalam setiap tahapan** pembentukan peraturan perundang-undangan” akan sangat sulit direalisasikan. Pasal tersebut hanya pasal “Pelepas dahaga semata” karena sejatinya tidak ada perubahan berarti dalam mengakomodir partisipasi selain dibukanya kesempatan itu untuk disampaikan melalui daring.

Kesempatan untuk menyampaikan usulan yang merupakan pemenuhan hak konstitusi terkait *right to be heard* dalam pembentukan undang-undang pada proses penyusunan Prolegnas pada tahapan perencanaan, dan pada tahap penyusunan dilakukan melalui kegiatan konsultasi publik seperti rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, seminar, lokakarya, diskusi, dan kegiatan lainnya.

Pada tahap pembahasan, terdapat juga hak masyarakat yang telah memberi usulan untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*). Jika diamati

dalam evolusi normanya, sudah terdapat perubahan yang positif. Pembabakan evolusi norma yang mengatur ketentuan untuk mempertimbangkan pendapat di luar dari pembentuk undang-undang dalam proses legislasi dapat dilihat dari aturan yang mengatur pembentukan undang-undang. Pada masa sebelum reformasi di mana presiden mempunyai peran sentral partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang tidak terjamin dalam suatu norma hukum. Kesempatan mulai terbuka Ketika Instruksi Presiden Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Rancangan Peraturan Pemerintah dicabut dan diganti Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Perubahan ini memberikan kesempatan bagi pihak di luar dari pembentuk undang-undang seperti perguruan tinggi, organisasi sosial, politik, profesi ataupun organisasi kemasyarakatan lainnya untuk dapat ikut dalam kegiatan konsultasi dalam upaya mengharmonisasikan, membulatkan dan memantapkan rancangan undang-undang. Peran aktor di luar pembentuk undang-undang ini juga diberikan Ketika suatu usulan RUU yang telah dilakukan konsultasi dan harmonisasi tetapi presiden menilai bahwa rancangan tersebut masih mengandung beberapa permasalahan seperti ideologi, ekonomi, sosial budaya, hukum, ataupun pertahanan dan keamanan.¹⁹⁹ Para pihak di luar pembentuk undang-undang ini

¹⁹⁹ Pasal 17 ayat (1) Keputusan Presiden Tahun 1998 “apabila presiden menilai bahwa rancangan undang-undang tersebut masih mengandung beberapa permasalahan yang berkaitan dengan aspek tertentu di bidang ideologi-politik, ekonomi, sosial-budaya, hukum, ataupun pertahanan keamanan, Menteri Sekretaris Negara mengundang Menteri Kehakiman, Menteri atau Pimpinan Lembaga pemrakarsa serta Menteri atau Pimpinan Lembaga yang terkait untuk menyelesaikannya.”

dapat dilibatkan untuk membantu mencari solusi dalam menyelesaikan permasalahan tersebut.²⁰⁰

Keputusan Presiden ini memberikan opsi kepada pemrakarsa RUU untuk menyusun rancangan akademik yang kemudian dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi.²⁰¹ Dalam Undang-Undang 12 Tahun 2011 naskah akademik ini kemudian menjadi suatu keharusan dalam penyusunan RUU. Meskipun dalam perkembangannya ternyata aspirasi masyarakat sering kali diabaikan dalam pembahasan, bahkan kompromi politik yang merupakan kegiatan “*off the record*” dalam proses legislasi sering kali lebih mempengaruhi proses jalannya pembentukan suatu undang-undang. Karenanya, jaminan untuk mempertimbangkan aspirasi yang telah disampaikan harus lebih ditingkatkan dengan cara memberikan hak kepada masyarakat untuk mendapatkan jawaban atas setiap usulan yang telah diberikan.

Konsensus dalam partisipasi publik menurut Van der Vlies merupakan prinsip yang “diusahakan.” Dengan kata lain, tidak setiap aspirasi publik dalam pembentukan undang-undang harus disetujui sepanjang sudah mendengar segala usulan (*right to be heard*), dan mempertimbangkannya (*right to be considered*). Meskipun pada akhirnya usulan dan masukan tersebut tidak dapat diterima,

²⁰⁰ Pasal 17 ayat (2) Keputusan Presiden Tahun 1998 “apabila dipandang perlu, Menteri Sekretaris Negara dapat mengundang Perguruan Tinggi, organisasi di bidang sosial, politik, profesi, atau kemasyarakatan lainnya untuk diikutsertakan dalam upaya penyelesaian tersebut.”

²⁰¹ Pasal 4 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang menyebutkan “dalam hal Rancangan Undang-undang tersebut memerlukan rancangan akademik, maka rancangan akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) dijadikan bahan pembahasan dalam forum konsultasi.”

pembentuk undang-undang harus menjustifikasi setiap pilihan kebijakan dalam pembentukan undang-undang. Argumentasi untuk menjustifikasi ini merupakan upaya untuk memenuhi hak masyarakat (*right to be explained*). Argumentasi dan justifikasi dalam pembentukan undang-undang meliputi: mencari fakta relevan (*relevant fact-finding*), merumuskan permasalahan (*problem formulation*), upaya untuk membandingkan alternatif solusi (*weigh and balance alternatives*), hingga memproyeksikan perubahan hasil dari rancangan yang dibuat (*prospection*).²⁰²

Penjelasan yang diberikan oleh pembentuk undang-undang setelah mempertimbangkan usulan publik yang telah diserap harus dijelaskan kembali ke publik. Setidaknya penjelasan ini dapat dilakukan dalam dua bentuk. Pertama, atas inisiatif pembentuk undang-undang itu sendiri, yaitu dengan cara menyebar luaskan alasan-alasan yang menjadi pertimbangan dalam pembentukan undang-undang. Secara sederhana, hal ini dapat ditemukan dalam risalah sidang pembentukan suatu undang-undang. Namun hal ini tentu saja belum cukup. Perlu ada upaya aktif dari pembentuk undang-undang untuk menjelaskan kepada publik, atau setidaknya kepada masyarakat yang telah memberikan masukan dalam proses pembentukan undang-undang.

Kedua, permintaan penjelasan atas inisiatif masyarakat, yaitu melalui *judicial review*. Mahkamah Konstitusi yang berperan menjaga tegaknya konstitusionalitas hukum mempunyai kewenangan untuk menguji undang-undang

²⁰² Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Perpustakaan, "Laporan Hasil Penelitian: Pengujian Formil Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi: Urgensi dan Batu Uji," (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2020), hlm. 23.

terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.²⁰³ Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa keterbukaan merupakan salah satu asas formil dalam pembentukan undang-undang.²⁰⁴ Selain itu, Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI 1945 memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk turut serta dalam pemerintahan dan pembangunan masyarakat. Jika tidak memberikan ruang bagi masyarakat, maka dapat dikatakan pembentukan undang-undang tersebut melanggar prinsip kedaulatan rakyat (*people sovereignty*) sehingga dapat di *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Hal ini sejalan dengan pendapat Saifudin yang membagi pembentukan undang-undang dalam tiga tahapan yaitu: Pertama, tahap *ante legislative* yaitu pada tahap penyusunan RUU berupa partisipasi masyarakat dalam berbagai penelitian, diskusi, lokakarya seminar dan kegiatan lainnya untuk menyalurkan usulan dan aspirasi dalam pembentukan suatu undang-undang. Kedua, tahap *legislative* yaitu pada pembahasan RUU dengan melakukan audiensi/rapat dengar pendapat umum (RDPU), menyampaikan RUU alternatif, atau melakukan kegiatan lainnya seperti memberi masukan melalui koran, media elektronik,

²⁰³ Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar.

²⁰⁴ Asas keterbukaan berdasarkan penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 adalah bahwa Pembentuk Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk Pemantauan dan Peninjauan memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dilakukan secara lisan dan/atau tertulis dengan daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan).

ataupun kegiatan-kegiatan yang dapat mempengaruhi pengambilan suatu kebijakan. Ketiga, tahap *post legislative* yaitu setelah dibahasnya suatu RUU untuk kemudian disahkan menjadi undang-undang dan mulai diberlakukan. Tahapan ini dapat dilakukan dalam berbagai bentuk seperti unjuk rasa terhadap undang-undang baru, pengujian terhadap undang-undang, ataupun sosialisasi.²⁰⁵

Tabel 3.7
Bentuk-Bentuk Partisipasi Publik

<i>Right to be heard</i>	<i>Right to be considered</i>	<i>Right to be explained</i>
<i>Ante legislative</i>	<i>Legislative</i>	<i>Post legislative</i>
<p>Memperluas kesempatan bagi masyarakat untuk dapat terlibat dan memberikan masukan lisan dan/atau tertulis dalam proses legislasi baik secara luring ataupun daring. Hal ini dapat dilakukan melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diskusi, lokakarya, dan seminar; • Pengajuan usul inisiatif; • Partisipasi dalam bentuk penelitian; • Survei, petisi online, dan hotline; • Dan keikutsertaan masyarakat dalam proses legislasi hingga akhirnya RUU diajukan untuk dibahas di DPR. 	<p>Memberikan kesempatan pada masyarakat dalam proses pembahasan bukan hanya sekedar mengonsultasikan, akan tetapi juga mempengaruhi (<i>influence</i>) arah pengambilan kebijakan pembahasan suatu RUU. Hal ini dapat dilakukan melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Audiensi/ RDPU; • RUU alternatif; • Masukan melalui media cetak ataupun elektronik; • Unjuk rasa; ataupun • Diskusi publik, lokakarya dan seminar. 	<p>Hak untuk mendapatkan jawaban penting untuk diberikan sebagai jaminan bahwa hak didengar dan dipertimbangkan benar-benar sudah dilakukan dengan baik. Setidaknya ini dapat dikategorikan dari dua aspek yaitu dari inisiatif pembentuk undang-undang, dan dari inisiatif masyarakat. dari inisiatif pembentuk undang-undang dapat dilakukan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sosialisasi; • Memberikan keterangan langsung baik melalui media cetak ataupun elektronik; <p>Dari inisiatif masyarakat dapat pula dilakukan melalui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unjuk rasa; • <i>Judicial review</i>;

²⁰⁵ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam...*, *Op. Cit.*, hlm. 309-316.

Upaya untuk melibatkan partisipasi masyarakat secara bermakna merupakan cara untuk mewujudkan produk hukum yang responsif dan sesuai dengan apa yang dibutuhkan masyarakat. terlepas dari banyaknya manfaat dari memberikan ruang-ruang partisipasi kepada seluruh masyarakat namun pada tatanan desain dan implementasinya masih menjadi perdebatan. Faktanya proses partisipasi masih sering dikritik karena tidak dapat memuaskan seluruh peserta, mahal biaya legislasi, dianggap memakan waktu yang terlalu lama, serta dianggap tidak efisien. karenanya, prinsip-prinsip yang harus ada untuk dapat mewujudkan partisipasi yang bermakna ini menjadi penting untuk diulas untuk kemudian dijadikan sebagai indikator menilai suatu proses legislasi. Selain dari tiga prinsip disyaratkan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, para pakar juga berupaya mencari titik temu antara pembentuk undang-undang, akademisi, dan masyarakat sebagai partisipan. Jennifer M. P. Stewart dan John Sinclair mencoba mengemukakan pendapatnya tentang elemen-elemen yang harus ada untuk mewujudkan partisipasi yang bermakna yaitu:²⁰⁶

1) Integritas dan akuntabilitas (*integrity and accountability*)

Upaya untuk mewujudkan partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*) tidak akan berhasil tanpa komitmen yang tulus dari lembaga yang berwenang untuk membentuk undang-undang.

Pembentuk undang-undang harus tahu tujuan dari pembentukan

²⁰⁶ Jennifer M. P. Stewart, A. John Sinclair, "Meaningful Public Participation In Environmental Assessment: Perspectives From Canadian Participant, Proponents, and Government," *Jurnal of Environmental Assessment Policy and Management* Vol. 9 No. 2 June 2007, hlm. 165-174.

suatu undang-undang sehingga dapat mengkomunikasikan rancangan pembentukan undang-undang kepada masyarakat. kemudian konsultasi publik yang merupakan sarana untuk menghimpun partisipasi masyarakat harus dilakukan dengan itikad baik. Karenanya, pembentuk undang-undang harus memberikan tanggapan dan menindaklanjuti setiap usulan yang diberikan masyarakat sebagai indikasi bahwa setiap usulan masyarakat benar-benar mempertimbangkan usulan yang telah diterima. Jika suatu usulan tidak digunakan dalam proses pengambilan, maka pembentuk undang-undang harus memberikan alasan mengapa suatu usulan tersebut tidak digunakan.

2) Pengaruh (*influence*)

Publik yang berpartisipasi harus memiliki kesempatan yang nyata untuk didengar dan dapat mempengaruhi pengambilan suatu kebijakan. Hal ini dilakukan dengan menjamin keterlibatan masyarakat sebagai syarat formil pembentukan undang-undang.

3) Pemberitahuan dan waktu yang adil (*fair notice and time*)

Partisipasi bermula dilakukan dengan pendistribusian informasi yang relevan dan memberikan waktu yang cukup kepada masyarakat untuk merespons suatu isu yang akan diatur dalam suatu rancangan undang-undang.

4) Inklusivitas dan representasi yang memadai (*inclusiveness and adequate representation*)

Pembentuk undang-undang harus mengidentifikasi semua publik yang tertarik (*concern*) dalam isu yang akan diatur, serta masyarakat yang berpotensi terkena dampak untuk dilibatkan dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Hal ini akan mempengaruhi arah rancangan suatu undang-undang, karenanya para pihak yang akan dilibatkan harus merepresentasikan kehendak masyarakat yang sebenar-benarnya.

5) Dialog yang adil dan terbuka (*fair and open dialogue*)

pembentukan undang-undang harus dilakukan dengan aliran informasi dua arah antara masyarakat dan pembentuk undang-undang, dan mendorong diskusi yang terbuka dan adil.

6) Metode yang beragam dan tepat (*multiple and appropriate methods*)

Partisipasi masyarakat harus diakomodasi dengan berbagai metode.

Hal ini karena latar belakang masyarakat yang akan dilibatkan dalam pembentukan suatu rancangan undang-undang sangat beragam.

Dengan semakin beragamnya metode yang digunakan akan semakin memperluas kesempatan masyarakat untuk ikut serta berpartisipasi.

Misalnya saja, upaya untuk melibatkan akademisi dan para praktisi memerlukan metode yang berbeda untuk melibatkan masyarakat yang mungkin saja awam tentang prosedur pembentukan undang-undang.

7) Partisipasi yang terinformasi (*informed participation*)

Pembentukan suatu rancangan undang-undang harus diinformasikan seluas-luasnya kepada seluruh masyarakat, sehingga masyarakat dapat memberikan tanggapan atas rancangan suatu undang-undang.

8) Informasi yang memadai dan mudah diakses (*adequate and accessible information*)

Akses terhadap informasi, kualitas informasi, dan bagaimana informasi tentang rancangan suatu undang-undang akan mempengaruhi kualitas proses partisipasi. Karenanya penyebaran informasi harus dilakukan semaksimal mungkin dan harus dapat menjangkau para pihak yang mempunyai ketertarikan (*concern*) ataupun yang terindikasi akan terdampak dari rancangan suatu undang-undang.

Upaya pelibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan salah satu bentuk diadanya demokrasi partisipatoris. lalu apakah memperbesar peran keterlibatan masyarakat ini akan menggeser peran DPR sebagai legislatif? Benar bahwa konstitusi telah mengamanatkan kepada DPR sebagai badan legislatif. DPR bersama presiden diberikan wewenang untuk membentuk suatu undang-undang. Pelibatan publik dalam pembentukan undang-undang merupakan aktivitas masyarakat untuk mengisi ruang publik dalam proses pembentukan undang-undang. Partisipasi masyarakat tidak akan menggeser kewenangan lembaga legislatif. Karena keberadaan lembaga legislatif tetap diperlukan dalam sistem demokrasi partisipatoris. selain itu, untuk membentuk suatu undang-undang yang responsif harus dibuat sesuai dengan tatanan nilai dan

berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat. memang tidak mungkin untuk mengakomodasi semua nilai dan kepentingan dalam masyarakat akan tertampung dalam suatu undang-undang. Namun diperbesarnya peran masyarakat dalam pembentukan undang-undang diharapkan dapat melahirkan undang-undang yang responsif dan paling mendekati nilai-nilai dan kepentingan masyarakat secara umum.²⁰⁷

Berangkat dari uraian pentingnya untuk mengakomodasi partisipasi secara bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan undang-undang berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, lantas akan seperti apa partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang kedepannya? Setelah putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, diterbitkanlah perubahan kedua UU P3, yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Dalam perubahan tersebut juga diatur perubahan Pasal 96 yang mengatur tentang partisipasi publik. Perubahan tersebut merespons putusan Mahkamah Konstitusi yang menghendaki adanya *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang. Namun setidaknya, menurut penulis ada tiga hal yang harus dicermati ulang dalam perubahan pasal tersebut.

Pertama, terkait peran keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang. Dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 disebutkan bahwa “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tulisan dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.” Merujuk pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan

²⁰⁷ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam...*, hlm. 318-322.

bahwa tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan terdiri dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Secara realistis, tidak semua tahapan dalam pembentukan undang-undang dapat diberi ruang partisipasi masyarakat. karena beberapa tahapan seperti pengesahan dan pengundangan hanya tahapan formalitas semata. Tahapan tersebut hanyalah tahapan mekanistik sahny suatu undang-undang.

Kedua, terkait masyarakat yang dilibatkan dalam proses pembentukan undang-undang. Terdapat perubahan ketentuan mengenai masyarakat yang dapat dilibatkan dalam pembentukan undang-undang. Dalam Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang 12 Tahun 2011 disebutkan:²⁰⁸

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

Ketentuan mengenai masyarakat yang dilibatkan dalam pembentukan undang-undang ini kemudian diubah dalam Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 yang menyebutkan:²⁰⁹

“Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.”

Perubahan ketentuan ini memperkecil skop mengenai masyarakat yang dapat terlibat dalam proses pembentukan undang-undang. Seharusnya kesempatan

²⁰⁸ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

²⁰⁹ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

masyarakat yang dapat terlibat tidak harus dibatasi. Dengan demikian kesadaran masyarakat akan pembentukan suatu undang-undang akan semakin baik.

Ketiga, terkait pemenuhan hak untuk mendapatkan penjelasan dari usulan yang telah diberikan. merespons *meaningful participation* yang menurut Mahkamah Konstitusi salah satunya yaitu pemenuhan hak untuk mendapat jawaban atas usulan yang telah diberikan (*right to be explained*) dalam Pasal 96 ayat (8) disebutkan “Pembentuk Peraturan Perundang-undangan **dapat menjelaskan** kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).” Kata “dapat” dalam ketentuan tersebut tidak tegas dan masih memberikan opsional kepada pembentuk peraturan perundang-undangan untuk memberi jawaban ataupun untuk tidak memberikan jawaban. Padahal memberikan penjelasan itu merupakan suatu keharusan untuk memenuhi *right to be explained* yang disyaratkan oleh Mahkamah Konstitusi. Selain itu, memberikan jawaban terhadap usulan yang telah diberikan juga merupakan upaya penegasan bahwa setiap usulan yang telah diberikan oleh masyarakat sudah benar-benar dipertimbangkan.

2. Tantangan dalam Penerapan *Meaningful Participation* di Indonesia

Sebagai suatu upaya untuk dapat mengakomodir partisipasi secara bermakna, tidak luput dari berbagai tantangan. Hal ini karena beragamnya kepentingan yang hendak diatur. Tantangan penerapan partisipasi secara bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan undang-undang juga dapat dikelompokkan berdasar proses-prosesnya yaitu: pertama, kendala pada proses

ante legislative; kedua, kendala pada proses *legislative*; dan ketiga, kendala pada proses *post legislative*.

a. Kendala pada proses *ante legislative*

Pada tahapan persiapan/perencanaan RUU ini inisiasi dari masyarakat sangat penting sebagai promotor suatu RUU. Hal ini dapat di mulai pada tahapan program legislasi nasional. Pembentuk undang-undang harus bijak menentukan RUU yang akan dibentuk agar tidak “obesitas RUU.” Penetapan Prolegnas dengan serampangan akan berpengaruh pada capaian proglam legislasi yang muaranya akan mempengaruhi kualitas undang-undang. Hendaknya pembentuk undang-undang tidak memaknai Prolegnas sebatas susunan draf semata, lebih dari itu Prolegnas merupakan rencana/proyeksi capaian pembangunan hukum kedepannya. Selain itu, diperlukan juga bentuk penghimpunan partisipasi yang lebih beragam. Karena latar belakang dari masyarakat yang berpotensi terdampak oleh suatu RUU juga beragam. Karenanya, penting untuk suatu RUU disusun dengan mempertimbangkan filosofis, sosiologis, dan yuridis suatu RUU. Sri Soemantri menyebut, bahwa penyusunan Naskah Akademik yang baik dan harmonisasi draf RUU dapat mengatasi potensi *judicial review* suatu undang-undang.²¹⁰

Partisipasi tidak sekadar apakah masyarakat mengetahui pembahasan suatu undang-undang, jumlah kehadiran, banyaknya seminar, ataupun

²¹⁰ Sri Soemantri, “Penyusunan Naskah Akademik Pengharmonisan Draft RUU Dalam Mengatasi Potensi Judicial Review Oleh Mahkamah Konstitusi,” dalam “Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN,” (Jakarta: BPHN RI, 2008), hlm. 281.

parameter kuantitatif lainnya. Tetapi partisipasi harus sampai hingga pada dampak, apakah secara substansi suatu RUU benar-benar mengakomodir partisipasi masyarakat. jangan sampai partisipasi hanya digunakan sebagai “stempel” legitimasi politik semata.²¹¹

b. Kendala pada proses *legislative*

Pada tahapan proses pembahasan ini, partisipasi masyarakat dapat dilakukan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), audiensi, ataupun kegiatan-kegiatan lainnya untuk mempengaruhi jalannya pembahasan suatu RUU. Pada tahapan ini diperlukan kesadaran dan pemahaman pembentuk undang-undang agar dapat mengakomodir partisipasi masyarakat sebaik mungkin. Untuk dapat terwujudnya suatu sistem hukum yang baik, sesuai dengan pendapat Lawrence M. Friedman tidak cukup hanya dengan membentuk substansi, dan struktur semata. Tetapi juga dibutuhkan kultur atau budaya para pembentuk undang-undang. Para pembentuk undang-undang harus menghormati dan mematuhi prosedur pembentukan undang-undang.

Upaya untuk mencari titik temu berbagai kepentingan dalam proses *legislative* juga bukanlah hal sederhana. Karenanya pada proses ini perlu di awasi dengan baik, agar pembahasan RUU yang di lakukan benar-benar berdasarkan kepentingan masyarakat secara umum.

c. Kendala pada proses *post legislative*

²¹¹ Bivitri Susanti, “Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Prolegnas,” dalam “Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN,” (Jakarta: BPHN RI, 2008), hlm. 293.

Pada tahap setelah pembahasan ini, maka sudah memasuki tahapan pengesahan dan pengundangan. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang partisipasi secara bermakna yang menghendaki agar pembentuk undang-undang memberikan jawaban (*right to be explained*) terhadap masukan yang telah di berikan. Setidaknya pada tahapan ini dapat dilakukan dengan dua bentuk. Pertama, pembentuk undang-undang yang secara aktif memberikan jawaban atas setiap masukan yang telah di himpun untuk membentuk suatu undang-undang. Kedua, masyarakat yang bertindak secara aktif. Hal ini dapat dilakukan dengan mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Pembentuk undang-undang harus benar benar memberikan jawaban atas setiap usulan agar dapat memberikan jaminan bahwa usulan yang telah diberikan dalam proses pembentukan suatu undang-undang benar benar telah di pertimbangkan dalam pembahasannya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 memutuskan inkonstitusional secara bersyarat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Hal ini karena menurut Mahkamah Konstitusi, pembentukan undang-undang *a quo* tidak sesuai dengan tata cara pembentukan undang-undang dan tidak mengakomodir partisipasi seluas-luasnya bagi masyarakat untuk dapat terlibat dalam pembentukan undang-undang tersebut. Penulis dalam penelitian ini mengkaji pemenuhan partisipasi secara bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan undang-undang. Setelah melakukan penelitian dan analisis, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Upaya untuk di akomodirnya partisipasi secara bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan undang-undang di sebabkan karena ketidakpatuhan pembentuk undang-undang terhadap prosedur pembentukan undang-undang. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian PSHK terkait catatan kinerja legislasi DPR 2020 yang mengungkap bahwa pembentuk undang-undang selalu melakukan kesalahan berulang tiap tahunnya dan abai dengan asas formil pembentukan undang-undang, termasuk pemenuhan hak masyarakat untuk dapat terlibat dalam pembentukan undang-undang. Hal ini berdampak terhadap penerimaan masyarakat terhadap suatu undang-undang. Undang-undang yang dibuat

secara partisipatif akan melahirkan produk hukum yang responsif. Menurut Mahfud MD, indikator produk hukum yang responsif yaitu: pertama. Pembuatannya partisipatif; kedua, muatannya aspiratif; dan ketiga, perinciannya limitatif. Undang-undang yang dibuat dengan memperhatikan partisipasi secara bermakna (*meaningful participation*) akan meningkatkan legitimasinya dan akan meningkatkan kedayagunaan dan kehasilgunaannya sehingga dapat diterima oleh masyarakat. Namun, dari data registrasi perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi rentang 2003 hingga 2021 tercatat terdapat 1.501 perkara pengujian undang-undang. Hal ini mengidentifikasi keberatan masyarakat terhadap pemberlakuan suatu undang-undang baik karena alasan formil pembentukan, maupun alasan materilnya.

2. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, partisipasi secara bermakna (*meaningful participation*) setidaknya harus memenuhi 3 (tiga) hal yaitu: hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan ketiga, hak untuk mendapatkan jawaban atas pendapat yang telah diberikan (*right to be explained*). Dalam implementasinya, bukan berarti masyarakat dapat terlibat dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang. Karena beberapa tahapan seperti pengesahan dan pengundangan hanyalah tahapan mekanistik untuk sah nya suatu undang-undang. Namun, setidaknya partisipasi masyarakat dapat di libatkan dalam proses *ante*

legislative, legislative, dan proses post legislative. Selain itu, partisipasi publik harus membuka ruang diskursus bagi masyarakat untuk dapat terlibat dalam proses pembentukan secara bermakna, dan bukan sekedar formalitas pemenuhan syarat formil semata. Selain itu, partisipasi bermakna bukan soal kuantitas atau seberapa banyak jumlah masyarakat yang terlibat dalam proses pembentukan undang-undang. Lebih dari itu partisipasi secara bermakna adalah soal kesempatan dan ketersediaan ruang bagi masyarakat untuk dapat terlibat dalam suatu proses legislasi.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan dalam penelitian ini, saran penulis terkait *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang yaitu:

1. Kepada pembentuk undang-undang untuk mematuhi prosedur pembentukan undang-undang dan tidak membatasi keterlibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Perlu ada kesadaran bersama bagi seluruh *stakeholders* untuk terlibat dalam setiap pembentukan undang-undang agar dapat terwujud produk hukum yang responsif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat (*living law*).
2. Kepada masyarakat agar selalu aktif terlibat dan ikut serta mengawasi jalannya suatu undang-undang mulai dari pembentukan undang-undang, hingga pengimplementasiannya setelah diundangkan. Dengan demikian, diharapkan kedaulatan hukum dengan tidak mengabaikan kedaulatan rakyat dapat terwujud.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 82.

Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1970 tentang Tata-Tjara Mempersiapkan Rantjangan Undang-Undang dan Rantjangan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Buku

Abdillah, Masykuri, *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Terhadap Konsep Demokrasi (1965-1993)*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1993.

Ali, Faried. *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.

- Amiruddin, dan Zaenal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- AR., Suhariyono, *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Pedoman Praktis*, Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2022.
- Asshiddiqie, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Astomo, Putera, *Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Bako, Ronny Sautama Hotma, *Pengantar Pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999.
- Bentham, David dan Kevin Boyle, *Demokrasi: 80 Tanya Jawab*, Yogyakarta: Kanisius, 2000.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Ed. Revisi, Cetakan Ke-7, Jakarta: Gramedia, 2015.
- Busroh, Abu Daud, *Ilmu Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2011.
- Fuady, Munir. *Konsep Negara Demokrasi*. Bandung: Refika Aditama, 2010.
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Gaffar, Janedjri M., *Demokrasi Konstitusional: Praktek Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012.
- Gunawan, Yopi dan Kristian, *Perkembangan Konsep Negara Hukum & Negara Hukum Pancasila I*, Bandung: Refika Aditama, 2015.
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkaran Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987.
- Hamdi, Muchlis. *Kebijakan Publik: Proses, Analisis dan Partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2014.
- Held, David, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, California: Stanford University Press, 1995.

- HR., Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Ke-6, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Huda, Ni'matul, *Ilmu Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- _____, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-6, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Huntington, Samuel P. dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, terj. Sahat Simamora, Jakarta: Rineka Cipta, 1994.
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan I*. Yogyakarta: Kanisius, 2020.
- _____, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Penyusunan 2*, Yogyakarta: Kanisius, 2020.
- Karianga, Hendra. *Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Perspektif Hukum dan Demokrasi*. Bandung: PT. Alumni, 2011.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, New York: Transaction Publishers, 2006.
- Kusnadi, Moh. dan Bintang Saragih, *Ilmu Negara*. Cetakan kedelapan Jakarta: Gaya Medan Pratama, 2016.
- Kusumaatmaja, Mochtar, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*. Bandung: Bina Cipta, 1986.
- Ladiqi, Suyatno dan Ismail Suardi Wekke, *Gambaran Demokrasi: Demografi dan Perkembangannya*, Yogyakarta: Gewe Buku, 2018.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Indohill-co, 1992.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Kencana Prenandamedia Group, 2005.
- MD., Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press, 2014.
- _____, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cetakan ke-2, Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003.
- _____, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Depok: RajaGrafindo Persada, 2017.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. edisi revisi Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010.

- Mochtar, Zainal Arifin. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Yogyakarta: Mojok, 2022.
- Mufti, Muslim. *Teori-Teori Politik*. Bandung: Pustaka Sedia, 2013.
- Rahman, A. Rahman H.I. *Sistem Politik Indonesia*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007.
- Rishan, Idul, *Hukum & Politik Ketatanegaraan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2020.
- Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Saragih, Bintan R., *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.
- Shadily, Hasan, *Ensiklopedia Umum*, Jakarta: Yayasan Kanisius dan Yayasan Dana Buku Franklin, 1977.
- Soehino, *Hukum Tatanegara Sistem Pemerintahan Negara*, Yogyakarta: Liberty Yogyakarta, 1993.
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Widiasarana, 1999.
- Suseno, Franz Magnis, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta: Gramedia, 1997.
- Syamsudin, M. *Mahir Meneliti Permasalahan Hukum*. Jakarta: Kencana, 2021.
- Purwanto, Erwan Agus dan Dyah Ratih Sulistyastuti. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media, 2012.
- Raharjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1996.
- _____, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta: Kompas, 2006.
- Ubaidillah, A. *et al. Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM, & Masyarakat Madani*, Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2001.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009.

Zen, A. Patra dan Sugiarto A. Santoto, *Refleksi dan Penyusunan Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sekretariat Nasional KKP, 2005.

Karya Ilmiah

Aditiawan, Hafid. “Pembentukan Undang-Undang Atas Perintah Mahkamah Konstitusi Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.” Tesis, Yogyakarta, UII, 2016.

Arief, Taufik. “Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah di Kabupaten Seram Bagian Timur.” Tesis, Yogyakarta, UGM, 2022.

Attamimi, A. Hamid. “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara.” Disertasi UI, Jakarta 1990.

Fitriah, Mar’atun. “Rekonstruksi Perencanaan Pembentukan Undang-Undang dalam Menunjang Partisipasi Masyarakat.” Tesis, Yogyakarta, UGM, 2022.

Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2004.

Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2021.

Maulidi, Mohammad Agus, “Politik Hukum Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Perspektif Negara Hukum dan Demokrasi,” Tesis, Yogyakarta, FH UII, 2021.

Mcllwain, Charles Howard, *Constitutionalism Ancient & Modern*, Ithaca: Cornell University Press, 1947.

MD., Moh. Mahfud, “Perkembangan Politik Hukum Studi tentang Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia,” Disertasi, Yogyakarta, Universitas Gajah Mada, 1993.

Mochtar, Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Yogyakarta: Mojok, 2022.

Rachman, Cipta Indralestari, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Provinsi Melalui Pemekaran Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,” Tesis, Yogyakarta, UGM, 2015.

Ramdani, Dadan, "Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024," Tesis, Yogyakarta, FH UII, 2022.

Saifudin, "Proses Pembentukan Undang-Undang Studi tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Era Reformasi." Disertasi Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta 2006.

Jurnal

Haliim, Wimmy, "Demokrasi deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif," *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 42 No. 1 Juni 2016.

Jati, Rahendro, "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif," *Jurnal Rechts Vinding* Vol. 1 No. 3 Desember 2012.

Jennifer M. P. Stewart, A. John Sinclair, "Meaningful Public Participation In Environmental Assessment: Perspectives From Canadian Participant, Proponents, and Government," *Jurnal of Environmental Assessment Policy and Management* Vol. 9 No. 2 June 2007.

Mamahit, Angel Jeane d'arc Sofia, "Pergeseran Kekuasaan Legislatif Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD 1945," *Lex Administratum*, Vol. II No. 2 tahun 2014.

Muntoha, "Demokrasi dan Negara Hukum," *Jurnal Hukum* No. 3 Vol. 16, 2009.

Riskiyono, Joko, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan," *Jurnal Aspirasi* Vol. 6 No. 2 Desember 2015.

Rizal, Jufriзал. "sosiologi perundang-undangan dan Pemanfaatannya," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 3 No. 3, September 2003.

Siallagan, Haposan. "Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia," *Jurnal Sosiohumaniora* Vol. 18 No.2 Juli 2016.

Sidharta, Bernard Arief "kajian kefilosofan tentang negara hukum," *Jurnal Hukum Jentera*, edisi 3 Tahun II, November 2004.

Lain-lain

BPHN, “Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN,” Jakarta: BPHN RI, 2008.

EIU, “Democracy Index 2020: In Sickness and in health?” (The Economist Intelligence Unit 2020), www.eiu.com.

IDEA “Global State of Democracy 2019: Mengatasi Persoalan, Memulihkan Janji” (Institute for Democracy and Electoral Assistance), www.idea.int.

Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2021*, Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Mahkamah Konstitusi, 2022.

PSHK, *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*, Jakarta: YSHK, 2021.

Raharjo, Satjipto. Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis, makalah seminar “Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-Undang yang Demokratis,” Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Fakultas Hukum UNDIP Semarang, 15-16 April 1998.

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan, *Pengujian Formil Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi: Urgensi dan Batu Uji*, Bandung: Mahkamah Konstitusi, 2020.

Susanti, Bivitri, “Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Prolegnas,” dalam “Tiga Dekade Prolegnas dan Peran BPHN,” Jakarta: BPHN, 2008.

Makalah dan Hasil Seminar

Huda, Ni'matul, “Catatan Akhir Tahun: Pembentukan Undang-Undang yang Belum Bermakna di Indonesia,” disampaikan dalam seminar Refleksi Akhir Tahun 2022: Potret dan Tantangan Kedepan, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, pada 22 Desember 2022.

Putra, Antoni Putra, “Sengkarut Program Legislasi Nasional 2022,” PSHK, [Sengkarut Program Legislasi Nasional 2022 - pshk.or.id](http://pshk.or.id) diakses pada 6 Januari 2023.

Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2021*.

Internet

Dani Prabowo, “Pengamat: Tak Heran Jika RUU Cipta Kerja Lebih Berpihak Pada Pengusaha,” Kompas.com diakses pada 6 Februari 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/18/21230331/pengamat-tak-heran-jika-ruu-cipta-kerja-lebih-berpihak-pada-pengusaha>.

Humas Kemensetneg, “UU Cipta kerja Percepat Proses Pembangunan Nasional,” Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, [Kementerian Hukum dan HAM Wilayah Jawa Barat, “UU No. 12 Tahun 2011 Akan Mengurangi Perda Bermasalah,” diakses pada 9 Januari 2023, <https://jabar.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/uu-no-12-tahun-2011-akan-mengurangi-perda-bermasalah>.](https://setneg.go.id/baca/index/uu-cipta-kerja-percepat-proses-pembangunan-nasional#:~:text=Lahirnya%20UUCK%20merupakan%20langkah%20te, diakses 23 Februari 2023.</p></div><div data-bbox=)

M Nur Sholikin, “Prioritas RUU 2021 Harus Fokus pada Dampak Pandemi,” PSHK, <https://pshk.or.id/blog-id/prioritas-ruu-2021-harus-fokus-pada-pemulihan-dampak-pandemi/> diakses pada 17 Januari 2023.

Nano Tresna A. dan Lulu A., “MK: Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki dalam Jangka Waktu Dua Tahun,” Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816>, diakses pada 18 Januari 2023.