

PERAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

Muhamad Khoirul Wafa
UII Yogyakarta
waffamuhamad30@gmail.com

Article Info	ABSTRACT
<p>Article history: Received 04 Mei 2023 Revised 11 Juli 2023 Accepted 02 Mei 2023</p>	<p>Community participation in the Formation of Legislation as a manifestation of a Democratic State so that a good legal product is formed and represents the legal norms desired by the community. The formulation of the problem to be reviewed is the first, how important is the participation of the community in the formation of laws. Second, what is the background to the need for meaningful participation in the formation of laws. the research method used is normative juridical with a conceptual approach (conceptual approach) and statutory approach (statue approach). In dissecting the subject in this study using the theory of democracy, public partition, and the formation of laws. The primary sources used are the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 and Law Number 12 of 2011 concerning the Formation of Legislation. The results of this study conclude: First, that even though regulations regarding the formation of laws have been made as well as possible, in order to produce responsive legal products, it turns out that legislators still often ignore formal procedures in forming so that it is necessary to reinforce rules for fulfilling the principle formal in the formation of laws, particularly regarding the fulfillment of the community's right to be involved in the legislative process. second, meaningful participation in the formation of laws must fulfill at least three community rights, namely, the right to be heard, the right to be considered, and the right to receive answers to the proposals that have been given. Fulfillment of these rights must be carried out by opening up a two-way discourse space between the public and legislators in good faith in order to create responsive legal products. Therefore the formal principle must be carried out meaningfully and not just a formality to legitimize the law.</p> <p><i>Keywords: Meaningful Participation, Participation, formation of laws and regulations</i></p>
<p>Keywords: <i>Meaningful Participation,</i> Partisipasi, pembentukan peraturan perundang- undangan</p>	<p>Abstrak</p> <p>Partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai manifestasi Negara Demokrasi sehingga terbentuk suatu produk hukum yang baik dan merepresentasikan norma hukum yang diinginkan masyarakat. Rumusan masalah yang akan dikaji adalah pertama, bagaimana pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Kedua, Apa yang melatar belakangi perlunya meaningful participation dalam pembentukan undang-undang. metode penelitian yang digunakan yuridis normatif dengan pendekatan konseptual (<i>conceptual approach</i>) dan pendekatan perundang-undangan (<i>statue approach</i>). 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</p>

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.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license



PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara hukum (*rechtsstaat*), hal ini diisyaratkan dalam arti negara pengurus (*verzorgingsstaat*) dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945¹. 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”

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. Sudikno Mertokusumo menyebutkan negara yang berdasarkan hukum disebut juga dengan negara hukum singkatnya: “governance not by man but the law.”²

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

1.

² Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, edisi revisi (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010), hlm. 26.

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.³ Seperti halnya yang disampaikan Miriam Budiardjo, bahwa untuk dapat merealisasikan negara yang demokratis diperlukan lembaga-lembaga negara hukum untuk dapat merealisasikannya.

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.⁴

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

Peraturan perundang-undangan agar tercipta 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 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

³ Idul Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta: FH UIIPress, 2020), hlm. 39.

⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hlm. 7.

transparan dan terbuka.⁵ 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 meregistrasi sebanyak 1.501 perkara Pengujian Undang-Undang.⁶ 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.

Bertolak belakang secara *de jure*, 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. Ketidakpatuhan 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.⁷

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.

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

⁶ Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2021*, (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Mahkamah Konstitusi, 2022), hlm. 43.

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

Selanjutnya, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi memutus bahwa UU 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.

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. Rumusan masalah yang akan dikaji adalah pertama, bagaimana pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Kedua, apa yang melatar belakangi perlunya meaningful participation dalam pembentukan undang-undang.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan yuridis normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Dalam membedah subjek dalam penelitian ini menggunakan teori partisipasi publik.

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.

PEMBAHASAN

Teori Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang

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.⁸

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.⁹ Secara umum, pola relasi partisipasi masyarakat dapat dibagi menjadi dua pendekatan:¹⁰

Partisipasi pasif, partisipasi masyarakat terbatas pada pemilihan umum saja. Selanjutnya dalam rangka pembentukan kebijakan sepenuhnya diserahkan kepada wakil yang terpilih. 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).¹¹ Pelaku-pelaku partisipasi masyarakat ini adalah kekuatan-kekuatan yang masyarakat yang termasuk ke dalam infrastruktur

⁸ Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Perspektif Hukum dan Demokrasi*, (Bandung: PT. Alumni, 2011), hlm. 213.

⁹ Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis dan Partisipasi*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2014), hlm. 148.

¹⁰ A. Rahman H.I, *Sistem Politik Indonesia*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007), hlm. 288.

¹¹ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Widiasarana, 1999), hlm 143.

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.¹² 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 Hardjasoemantri adalah sebagai berikut:¹³

1. Memberikan informasi kepada pemerintah;
2. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan;
3. Membantu perlindungan hukum;
4. 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.

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.

Pentingnya Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang

Secara etimologi partisipasi diambil dari bahasa Latin *partis* yang berarti bagian, dan *capere* yang artinya mengambil. Secara sederhana kata partisipasi berarti mengambil bagian.¹⁴ Idealnya sebuah kebijakan yang sempurna ialah mengikutsertakan peran setra

¹² Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), hlm. 100.

¹³ Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*, (Yogyakarta: Gava Media, 2012), hlm. 214-216.

¹⁴ Hendra Karianga, *Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah: Perspektif Hukum dan Demokrasi*, (Bandung: PT Alumni, 2011). Hlm. 213.

partisipasi masyarakat, karena regulasi yang di buat atau dibentuk pada dasarnya objeknya adalah masyarakat luas. Jadi, peran dan partisipasi masyarakat harus di perhatikan oleh para pembuat kebijakan pada saat pembentukan regulasi pada level pemerintah ataupun pada level parlemen. Dalam hal perumusan NA atau Naskah Akdemik ataupun draf RUU seharusnya juga tidak lepas dari peran setra partisipasi masyarakat.

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 dengan kekhasan wilayah masing-masing. Perubahan besar ketatanegaraan dalam waktu seketika ini tidak di imbangi 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.¹⁵ 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 UU Nomor 12 Tahun 2011 dijelaskan:

- a. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- b. Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dapat dilakukan melalui:
 - 1) Rapat dengar pendapat umum;
 - 2) Kunjungan kerja;
 - 3) Sosialisasi; dan/atau

¹⁵ Kementerian Hukum dan HAM Wilayah Jawa Barat, "UU No. 12 Tahun 2011 Akan Mengurangi Perda Bermasalah," diakses pada 7 juni 2023 <https://jabar.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/uu-no-12-tahun-2011-akan-mengurangi-perda-bermasalah>.

- 4) Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
 - c. Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
 - d. 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.¹⁶

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*).

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

¹⁶ Pasal 96 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

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*).

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 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. Nilai ini dapat kita temukan dalam Pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan:

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

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 masyarakat, serta memberikan suara kepada pihak-pihak yang akan terdampak dari suatu kebijakan publik yang akan diterapkan.¹⁷

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

¹⁷ Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan,” *Jurnal Aspirasi* Vol. 6 No. 2 Desember 2015, hlm. 163.

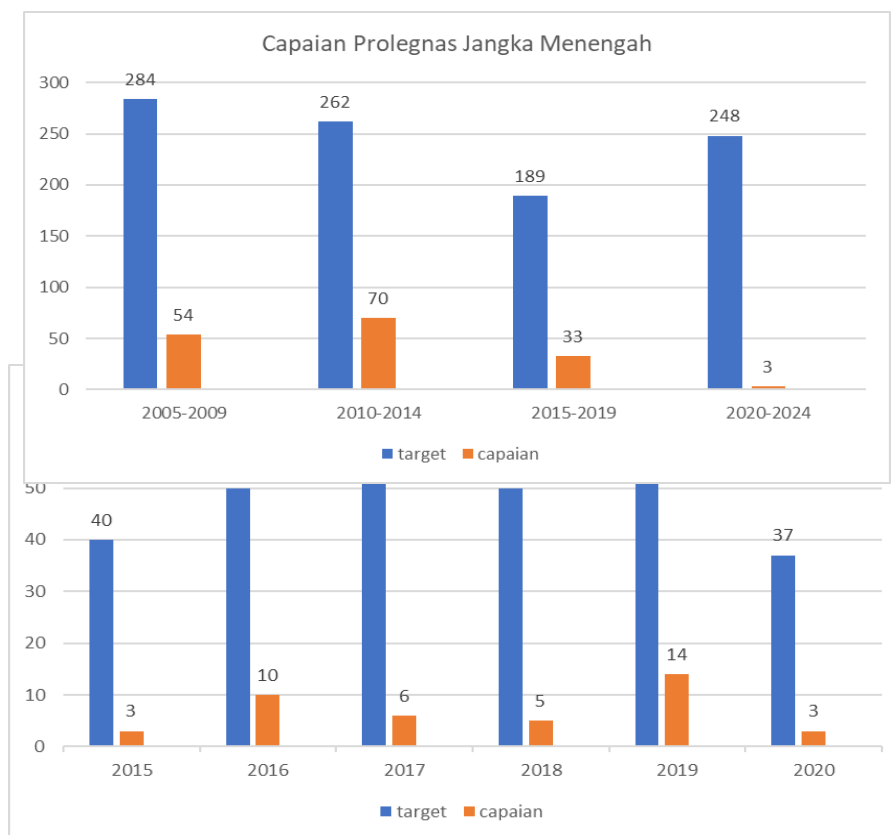
Konstitusi, sejak 2003 hingga 2021 tercatat sudah ada 1.501 perkara pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Hingga tahun 2021, Mahkamah Konstitusi telah mencatat 1.479 perkara atau sekitar 98,53% dari jumlah perkara yang teregister. Pengujian undang-undang tersebut terkait materil maupun formiil pembentukan suatu undang-undang.¹⁸ 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 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:¹⁹

Bagan 1 Prolegnas Jangka Menengah dan Tahunan

¹⁸ Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2021*, hlm. 43.

¹⁹ 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.²⁰

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

²⁰ 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 7 Juni 2023.

- 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.²¹

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-

²¹ 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.

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 mengatur dalam Pasal 96 ayat (4) agar memberikan kemudahan akses bagi masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis.²²

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-tidaknya 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 di 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.

Penulis menyimpulkan 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 (*livinglaw*).

²² 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.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah penulis lakukan, maka kesimpulan penulis adalah sebagai berikut:

1. 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 sahnya suatu undang-undang. Namun, setidaknya partisipasi masyarakat dapat di libatkan dalam proses antelegislative, 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.

DAFTAR PUSTAKA

- Rahman, A. Rahman H.I. Sistem Politik Indonesia. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007.
- Amiruddin, dan Zaenal Asikin. Pengantar Metode Penelitian Hukum. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006.
- Erwan Agus Purwanto dan Dyah Ratih Sulistyastuti, Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia, Yogyakarta: Gava Media, 2012.
- Hendra Karianga, Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Perspektif Hukum dan Demokrasi, Bandung: PT. Alumni, 2011.

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

Idul Rishan, *Hukum & Politik Ketatanegaraan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2020

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

Kementerian Hukum dan HAM Wilayah Jawa Barat, "UU No. 12 Tahun 2011 Akan Mengurangi Perda Bermasalah," diakses pada 7 juni 2023 <https://jabar.kemenkumham.go.id/berita-kanwil/berita-utama/uu-no-12-tahun-2011-akan-mengurangiperda-bermasalah>.

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

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

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 7 Juni 2023.

Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan I*, Yogyakarta: Kanisius, 2020

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2014.

Muchlis Hamdi, *Kebijakan Publik: Proses, Analisis dan Partisipasi*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2014.

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.

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.

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

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

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, *Legislasi Masa Pandemi Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*, Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2021

Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Widiasarana, 1999

Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, edisi revisi Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2010.

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