

SKRIPSI

**ANALISIS YURIDIS PARTISIPASI PUBLIK
BERMAKNA DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-
UNDANG DI INDONESIA PASCA PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI No.91/PUU-
XVIII/2020**

**Disusun dan diajukan oleh
ANDI MUH. ARIF
B011181382**



**PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**ANALISIS YURIDIS PARTISIPASI PUBLIK BERMAKNA DALAM
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA PASCA
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI No.91/PUU-XVIII/2020**

OLEH

ANDI MUH. ARIF

B011181382

SKRIPSI

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum**

PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA

DEPARTAMEN HUKUM TATA NEGARA

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2022

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

ANALISIS YURIDIS PARTISIPASI PUBLIK BERMAKNA DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI No.91/PUU-XVIII/2020

Disusun dan diajukan oleh

ANDI MUH. ARIF

B011181382

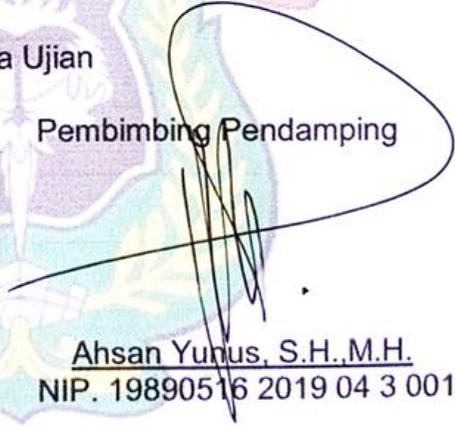
Telah Dipertahankan dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Tanggal 16 Desember 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Panitia Ujian

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H.,M.H.
NIP. 19570101 198601 1 001


Ahsan Yunus, S.H.,M.H.
NIP. 19890516 2019 04 3 001

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum




Dr. Muhammad Ilham Arisaputra SH., M.kn.
NIP. 19840818 2010 12 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Andi Muh. Arif
Nomor Induk Mahasiswa : B011181382
Peminatan : Hukum Tata Negara
Departemen : Hukum Tata Negara
Judul : Analisis Yuridis Partisipasi Publik Dalam
Pembentukan Undang-Undang di Indonesia
Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi
No.91/Puu-Xviii/2020

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.

Makassar, Oktober 2022

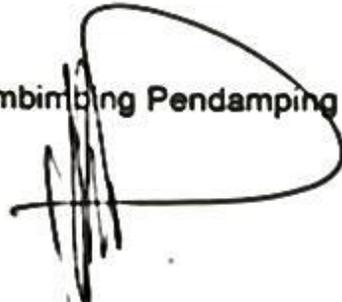
Pembimbing Utama



Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H.

NIP. 195701011986011001

pembimbing Pendamping



Ahsan Yunus, S.H., M.H.

NIP. 198905162019043001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : ANDI MUH. ARIF
N I M : B011181382
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Tata Negara
Judul Skripsi : ANALISIS YURIDIS PARTISIPASI PUBLIK BERMAKNA
DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA
PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO.91/PUU-
XVIII/2020

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Desember 2022



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : ANDI MUH. ARIF
Nomor Pokok : B011181382
Program Studi : S1 – ILMU HUKUM
Judul Naskah Tugas Akhir : ANALISIS YURIDIS PARTISIPASI PUBLIK
BERMAKNA DALAM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG DI INDONESIA PASCA
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
No.91/PUU-XVIII/2020

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa:

1. Naskah Tugas Akhir yang saya serahkan untuk Uji Turnitin adalah naskah yang sama dengan naskah yang telah disetujui oleh Pembimbing/Promotor
2. Jika naskah Tugas Akhir yang saya serahkan untuk di Uji Turnitin berbeda dengan naskah yang disetujui oleh Pembimbing/Promotor, dan berdasarkan hasil pemeriksaan Tim Turnitin dapat diduga dengan sengaja saya lakukan dengan maksud untuk memanipulasi dan mengakali aplikasi Turnitin, maka saya bertanggung jawab dan bersedia menerima sanksi untuk menunda proses uji Turnitin Naskah Tugas Akhir saya selama jangka waktu 3 (tiga) bulan.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya tanpa ada tekanan atau paksaan dari siapapun.

Makassar, 06 November 2022

Yang Membuat Pernyataan,



ANDI MUH. ARIF

ABSTRAK

ANDI MUH. ARIF (B011181382), ANALISIS YURIDIS PARTISIPASI PUBLIK BERMAKNA DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI No.91/PUU-XVIII/2020, (Dibimbing oleh Achmad Ruslan sebagai Pembimbing I dan Ahsan Yunus sebagai Pembimbing II).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Pengaturan Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia dan untuk mengetahui pengaturan dan mekanisme Ideal Partisipasi Publik “Bermakna” Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020.

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah Perundang-Undangan, Pendekatan Kasus, dan pendekatan perbandingan. Sumber bahan hukum yang digunakan ada dua yaitu, bahan hukum primer dan sekunder.

Hasil penelitian ini menunjukkan: (1) Pola partisipasi publik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan belum sepenuhnya mengakomodir pola partisipasi publik bermakna yang dimaksud oleh Mahkamah Konstitusi, terkhusus pada bagian hak untuk dipertimbangan pendapatnya dan hak untuk mendapatkan penjelasan terhadap pendapatnya. Partisipasi Publik dalam ketentuan tersebut hanya selesai pada pemenuhan hak masyarakat semata. (2) Demi melindungi hak masyarakat berupa pemberian masukan dan pendapat dalam proses pembahasan pembentukan peraturan perundang-undangan serta demi mewujudkan produk legislasi yang demokratis dan komprehensif, maka perlu diadakan sebuah pengaturan ideal terkait bagaimana sebenarnya bentuk pelibatan partisipasi masyarakat melalui partisipasi bermakna.

Kata kunci: Partisipasi Publik, Pembentukan Undang-Undang, Putusan MK.

ABSTRACT

ANDI MUH. ARIF (B011181382), JURIDICAL ANALYSIS OF MEANING FULL PUBLIC PARTICIPATION IN FORMATION OF LAWS IN INDONESIA POST CONSTITUTIONAL COURT DECISION No.91/PUU-XVIII/2020, (Supervised by Achmad Ruslan as Advisor I and Ahsan Yunus as Advisor II).

This study aims to find out the Arrangements for Public Participation in Forming Laws in Indonesia and to find out the ideal arrangements and mechanisms for “Meaningful” Public Participation After the Constitutional Court Decision No.91/PUU-XVIII/2020.

The research method used is normative legal research method. The approach used is Legislation, Case Approach, and comparative approach. There are two sources of legal materials used, namely, primary and secondary legal materials.

The results of this study indicate: (1) The pattern of public participation stipulated in Law Number 13 of 2022 concerning the Formation of Legislation has not fully accommodated the pattern of meaningful public participation referred to by the Constitutional Court, particularly in terms of the right to have their opinion considered and the right to get an explanation for his opinion. Public participation in these provisions only ends in fulfilling community rights. (2) In order to protect people's rights in the form of providing input and opinions in the process of discussing the formation of laws and regulations and in order to realize a democratic and comprehensive legislation product, it is necessary to make an ideal arrangement related to how the actual form of involving public participation through meaningful participation is needed.

Keywords: Public Participation, Formation of Laws, Constitutional Court Decisions.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh

Alhamdulillah, kata yang tidak cukup untuk memmanifestasikan rasa syukur penulis kepada Allah Azza Wa Jalla atas segala kenikmatan yang diberikan-Nya. Suatu kehormatan menjadi mahasiswa yang pada akhirnya berkat karunia pikiran dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Analisis Yuridis Partisipasi Publik Bermakna Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020.” Salawat serta salam kepada Nabi Muhammad Sallallahu Alaihi Wasallam. Tokoh inspiratif yang telah membawa revolusi bagi alam semesta.

Dalam penyusunan tugas akhir ini penulis menghadapi berbagai macam cobaan, terkadang ada hari-hari yang suram, merasa tak berdaya dan hilang arah, tapi selalu terbersit dua sosok yang kemudian membuat penulis kembali merapikan mahkotanya. Kedua orang tua penulis **Nurhayati** dan **Andi Iskandar** terima kasih atas segala pengorbanan yang tulus dari ibu dan bapak. Terima kasih juga kepada **kak Ika** dan **Kak Vian**, saudara terbaik yang selalu ada dalam setiap langkah penulis. Adik penulis, **Mukhlis**, **Pung Acca** dan seluruh keluarga besar yang terus memberikan dukungan dan doa hingga hari ini.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada saudari **Aisyah Rahmi Rahman**, sosok wanita ayu yang senantiasa menghias dan mengharumkan langkah penulis untuk menggapai asanya.

Melalui kesempatan ini, penulis juga mengucapkan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa., M.Sc. Selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Bapak Dr. Maskun, S.H., LL.M. Selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ibu Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A. Selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Ibu Dr. Ratnawati, S.H., M.H. Selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Bapak Dr. Muhammad Ilham Arisaputra SH., M.kn Selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
5. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar S,H., M.H. selaku Ketua Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta Ibu Eka Merdekawati Djafar, S.H., M.H.selaku Sekretaris Departemen.
6. Bapak Prof. Dr. Achmad Ruslan, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing utama dan Bapak Ahsan Yunus, S.H., M.H. Selaku dosen pembimbing pendamping
7. Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar S,H., M.H dan Bapak Fajlurrahman Jurdi, S.H., M.H. selaku dosen penguji.

8. Seluruh civitas akademika Universitas Hasanuddin yang turut berjasa selama penulis menjadi mahasiswa.
9. Mas Taufik yang telah menjadi mentor dalam proses pengerjaan tugas akhir penulis.
10. Keluarga Besar Gerakan Radikal Anti Tindak Pidana Korupsi (Garda Tipikor FH-UH) yang telah menjadi tempat penulis untuk berteduh dan mengajarkan banyak hal kepada penulis tentang menjadi seorang aktivis.
11. Sinergitas 13 Garda Tipikor khususnya yang setia menemani sebagai pengurus inti selama kepengurusan Garda Tipikor Periode 2020-2021, Yusuf, Ochan, Ebby, Halil, Fika, Ime, Ica, Ulfa, Cidong, Intan, dan Ainul. Termasuk pula Kakanda Dewan Litbang, Kak Revo, Kak Asrar, Kak Dandi, Kak Fikri, Kak Megumi, Kak Adel, dan Kak Inna.
12. Adik-adik Garda Tipikor yang sangat disayangi oleh penulis, Dohir, Dayat, Fiqhi, Agung, Syahril, Afiqa, Alma, Andrew, Jundi, Andin, Roslina, Dewi, Zal-Zal, Rivai, Dewa, Irman, Syamil, Lord Arsyil, Aco, Wahyudi, Nusya, Nova, Arnizah, Desi, Rama dan seluruh adinda yang tidak bisa disebutkan satu per satu oleh penulis.
13. Shohibul Qolbi dan Kerabatnya, Addin, Syahrul, Khalik, Imam, Bayu, Kak Yudi, dan Apj, yang selalu menjadi sahabat, saudara, dan yang menegur penulis disaat lalai dalam beribadah.

14. Keluarga Besar eL-Hummasa, merupakan rumah yang sangat berjasa mengubah pola pikir penulis khususnya bagaimana menjadi seorang mahasiswa yang merdeka.
15. Keluarga Besar HiperMawa Komisariat Tanasitolo tempat penulis mengabdikan segala hal yang didapat di organisasi Intra Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
16. Keluarga Besar IPA 4 Khususnya yang intens menjalin komunikasi dengan penulis, Ikhwan, Yunus, Angga, Rofiq, Pute, Risna, Iffah, Andes, Kiyoo dan seluruh teman-teman yang lainnya.
17. Keluarga Besar KKN Unhas Gel. 106 Wajo 3, Suyudi, Rafli, Aulia Ansar, Andika, Kurni dan yang lain. Terkhusus Para bidadari Posko Tanasitolo, Chika, Mani, Maipa, Anti, Nunu dan Uge.

Banyak hal dan banyak orang yang sangat berjasa dalam kehidupan penulis. Sekali lagi dalam fase yang kali ini penulis lalui kembali mengucapkan banyak terima kasih untuk orang-orang yang belum sempat penulis sebutkan namanya satu per satu. Semoga semua kebaikan mereka semua menjadi amal ibadah di sisi Allah Subhanahu wa ta'ala.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Makassar, 06 November 2022

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Manfaat Penelitian.....	6
E. Keaslian Penelitian	6
F. Metode Penelitian.....	10
1. Jenis Penelitian	10
2. Pendekatan Penelitian.....	11
3. Sumber Bahan Hukum	12
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	13
5. Analisis Bahan Hukum	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PENGATURAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA	14

A. Norma Hukum.....	14
1. Pengertian Norma Hukum.....	14
2. Hierarki Norma Hukum.....	18
3. Tinjauan Umum Pembentukan Norma Hukum	19
B. Peraturan Perundang-undangan	20
1. Pengertian Ilmu Perundang-undangan.....	20
2. Jenis dan Hierarki Peraturan perundang-undangan di Indonesia.	22
C. Pembentukan Undang-Undang di Indonesia	25
1. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis	25
2. Asas Formil dan Materil.....	26
3. Alur pembentukan Undang-undang di Indonesia.....	29
4. Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang- Undang di Indonesia.	33
D. Analisis Pengaturan Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang- Undang di Indonesia.	46

BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PENGATURAN IDEAL PARTISIPASI PUBLIK “BERMAKNA” PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO.91/PUU- XVIII/2020	55
A. Tinjauan Umum Mahkamah Konstitusi	55
B. Tinjauan Umum Partisipasi Publik “Bermakna”	57
C. Partisipasi Publik di Beberapa Negara	61
D. Analisis pengaturan Ideal Partisipasi Publik “Bermakna” Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU- XVIII/2020.	67

BAB IV PENUTUP	85
A. KESIMPULAN.....	85
B. SARAN	86
DAFTAR PUSTAKA	88

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai negara yang menerapkan prinsip supremasi hukum, maka seyogyanya perlu menaruh perhatian khusus dalam hal pembentukan undang-undang. Diperlukan suatu tata prosedur yang baik agar produk hukum yang lahir selaras dengan apa yang dikehendaki dan dibutuhkan oleh masyarakat. Undang-undang merupakan instrumen vital dalam penyelenggaraan negara hukum, apalagi dalam negara hukum yang demokratis, dalam upaya mencapai kemakmuran rakyat oleh negara, undang-undang memiliki peranan penting, khususnya menyangkut upaya penataan kehidupan masyarakat dalam rangka ketertiban dan keteraturan.¹

Cabang kekuasaan legislatif adalah cabang kekuasaan yang pertama-tama mencerminkan kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama-tama adalah untuk mengatur kehidupan bersama. Oleh sebab itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.² Seluruh aturan negara yang mengikat warga negara hanya, dan hanya bisa dilaksanakan setelah ia menjadi undang-undang.

¹ Bayu Aryanto, Susi Dwi Harijanti, Mei Susanto, "Menggagas Model *Fast-Track Legislation* Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia", Jurnal *Rechtsvinding*, Vol. 10, Nomor 2 Agustus 2021, hlm. 188.

² Jimly Asshiddiqie, 2017, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 298-299.

Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan prinsip *trias politica* menempatkan legislatif sebagai lembaga tempat dimana rancangan undang-undang diajukan, dibahas, dikomunikasikan, sebelum menjadi produk resmi legislatif yakni undang-undang.³ UUD 1945 Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) menempatkan DPR sebagai lembaga utama pemegang kekuasaan pembuatan Undang-undang. Selain kedua pasal tersebut, dominasi DPR dalam proses legislasi diperkuat dengan kehadiran Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jo Undang-undang No. 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPD.⁴

Ada beberapa asas yang harus diperhatikan apabila hendak peraturan perundang-undangan, asas tersebut dikenal dalam undang-undang sebagai asas pembentuk peraturan yang baik yang meliputi, asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Apabila suatu undang-undang dibentuk tidak berdasarkan atau tidak memenuhi asas-asas pembentukan peraturan yang baik, maka konsekuensi logisnya peraturan tersebut akan di *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi.

³ Hendarmin Ranadireksa, 2015, *Arsitektur Konstitusi Demokratik (Mengapa Ada Negara Yang Gagal Melaksanakan Demokrasi)*, Fokusmedia, Bandung, hlm. 235.

⁴ King Faisal Sulaiman, 2017, *Teori Peraturan Perundang-Undangan Dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 33.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja merupakan contoh peraturan yang dibentuk tidak berdasarkan atas asas tersebut dimana kemudian Mahkamah Konstitusi menjatuhkan Putusan Nomor: 91/PUUXVIII/2020. *For the first time in the history of statutory testing*, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan uji formil. Apabila diperhatikan pada amar putusan MK, tepatnya pada point (3) MK menyatakan bahwa UU Ciptaker telah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat lagi apabila selama jangka waktu 2 tahun yang diberikan tidak ada perbaikan atas undang-undang tersebut.

Apabila hendak dikategorikan, ada beberapa hal yang dipersoalkan dalam putusan tersebut:

1. Omnibus Law yang digunakan sebagai metode untuk menyusun dan membentuk undang-undang Cipta Kerja.
2. Ada beberapa asas yang dilanggar dalam proses pembentukan undang-undang tersebut.
3. Materi muatan malah diubah setelah persetujuan DPR dan presiden.

Pada point kedua, salah satu asas yang dilanggar adalah asas keterbukaan. Fakta yang akhirnya terungkap dalam persidangan adalah masyarakat tidak diberikan cukup ruang untuk berpartisipasi. Adalah benar bahwa pembentuk undang-undang telah melakukan pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat, namun naskah akademik dan materi muatannya tidak dibahas, masyarakat tentu tidak mengetahui materi muatan apa saja yang akan dimasukkan dalam undang-undang tersebut, ditambah

lagi sulit untuk mendapatkan akses terhadap naskah akademik undang-undang tersebut. Padahal telah jelas diatur dalam Undang-undang bahwa akses masyarakat dalam mendapatkan undang-undang harus semudah mungkin, hal tersebut bertujuan agar masyarakat dapat memberikan masukan baik lisan atau tertulis dengan mudah.

Oleh karena itu, berdasarkan landasan hukum yang telah diperintahkan oleh Mahkamah Konstitusi untuk segera dibentuk tersebut, Undang-Undang No. 11 tahun 2020 *a quo* harus mengalami perbaikan guna memenuhi cara atau metode yang pasti, baku dan standar, serta keterpenuhan asas-asas pembentukan undang-undang, sebagaimana amanat Undang-Undang No. 12 tahun 2011, khususnya berkenaan dengan asas keterbukaan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna, yang merupakan pengejawantahan perintah konstitusi pada Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945.

Kemudian disamping itu terdapat pula persoalan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dimana partisipasi publik hanya selesai pada pemenuhan hak masyarakat yang dimanifestasikan dalam bentuk seminar, lokakarya, diskusi dan/atau kegiatan konsultasi publik lainnya berdasarkan Pasal 96 ayat (6) dan (7). Ketentuan ini tidak kemudian memberikan penjelasan tentang apakah ditindak lanjuti atau tidak ditindak lanjuti pendapat dari publik, sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal proses deliberasinya seolah-olah hanya menjadi formalitas. Dalam Pasal 96 ayat (8)

memang menjelaskan mengenai tindak lanjut hasil pembahasan masukan masyarakat, namun yang menjadi polemik adalah kata dapat diawal kalimat yang berarti pembentuk peraturan perundang-undangan tidak memiliki kewajiban untuk menindak lanjuti masukan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang tersebut, demi melindungi hak masyarakat berupa pemberian masukan dan pendapat dalam proses pembahasan pembentukan peraturan perundangan-undangan serta demi mewujudkan produk legislasi yang demokratis dan komprehensif, maka pelibatan partisipasi masyarakat melalui partisipasi bermakna perlu dibahas lebih mendalam. Dalam tulisan ini, peneliti mencoba mengkaji lebih jauh terkait problema tersebut melalui judul tulisan yakni “Analisis Yuridis Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia?
2. Bagaimana Pengaturan dan mekanisme Ideal Partisipasi Publik “Bermakna” Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Pengaturan Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia.
2. Untuk mengetahui pengaturan dan mekanisme Ideal Partisipasi Publik

“Bermakna” Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis, diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kajian hukum tata negara khususnya pengembangan dalam pengkajian Partisipasi Masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna dalam pembentukan Undang-undang di Indonesia.
2. Manfaat praktis, diharapkan penelitian ini dapat menjadi referensi bagi para praktisi hukum, terutama para perumus kebijakan terkait pengaturan ideal Partisipasi Masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna dalam pembentukan Undang-undang di Indonesia.

E. Keaslian Penelitian

Setelah melakukan pencarian diberbagai situs internet, peneliti belum menemukan adanya penelitian yang membahas secara khusus atau menyentuh secara langsung terkait partisipasi publik bermakna, namun peneliti menemukan adanya penelitian skripsi terdahulu yang membahas tentang partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Adapun beberapa penelitian yang dimaksud sebagai berikut:

1. Maria One Oktavia. (2020). “Penguatan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”. Skripsi. Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya. Adapun penelitian ini membahas mengenai konsep penguatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di Indonesia. Penelitian ini menjadikan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagai batu ujinya

bahwa ketentuan tersebut tidak membatasi metode pengembangan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang, maka masih bisa dipikirkan berbagai upaya penguatannya. Penelitian ini hendak menempatkan posisi masyarakat secara politik sebagai pelaku pembangunan. Sementara peneliti mencoba mengkaji lebih dalam pengaturan ideal partisipasi publik “bermakna” sebagaimana yang terdapat pada putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020. Lagipula Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menjadi batu ujinya telah di ubah melalui revisi terbaru yang menjadi batu uji peneliti saat ini.

2. Hirma. (2022). “Kajian Yuridis Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020 Tentang Undang-Undang Cipta Kerja”. Skripsi. Fakultas Hukum Universitas Jambi, Jambi. Penelitian ini mencoba untuk menguak apa landasan atau apa yang menjadi dasar Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat, kemudian apa implikasi hukum setelah Mahkamah Konstitusi Menyatakan Undang-Undang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Sementara peneliti fokus pada salah satu amanat Mahkamah Konstitusi dalam putusannya bahwa partisipasi masyarakat haruslah dilakukan lebih maksimal dan bermakna. Pada intinya peneliti lebih fokus terhadap wacana “partisipasi bermakna” yang berkonsekuensi terhadap pemenuhan hak masyarakat dalam memberikan masukan dan agar masukan masyarakat tersebut ditindak

lanjuti sebagaimana mestinya.

3. Callychya Juanitha Raisha Tuhumena., Jemmy Jefry Pietersz., Victor Juzuf Sedubun. (2021). "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang". Jurnal. Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Ambon. Penelitian ini mencoba menganalisis konsekuensi daripada pembentukan undang-undang yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat. Sementara peneliti menitikberatkan kajiannya terhadap bagaimana pengaturan ideal partisipasi masyarakat "bermakna" dimana selain melakukan pendekatan perundang-undangan dan juga pendekatan kasus, juga menggunakan pendekatan perbandingan antar negara terkait penerapan partisipasi publik di beberapa negara.
4. Kamarudin. (2015). "Tinjauan Yuridis Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang". Jurnal Perspektif Hukum, Volume 15 Nomor 2. Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah, Surabaya. Penelitian ini membahas lebih kepada ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang. Sementara peneliti menitikberatkan pembahasannya terhadap kualitas partisipasi masyarakat, berbeda dengan penelitian sebelumnya yang menilai partisipasi masyarakat dalam hal kuantitas keterlibatannya. Peneliti mencoba menganalisis pengaturan ideal Partisipasi publik "bermakna" demi melindungi hak masyarakat

berupa pemberian masukan dan pendapat dalam proses pembahasan pembentukan peraturan perundangan-undangan.

5. Rahendro Jati. (2012). "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif". Jurnal *Rechtsvinding* Volume 1 Nomor 3. Penelitian ini menganalisis urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, mengapa partisipasi masyarakat itu diperlukan dalam pembahasan pembentukan suatu undang-undang. Kemudian penelitian ini juga mencoba mengemukakan bagaimana pengaturan pembentukan undang-undang di Indonesia sudah mengakomodir peran serta masyarakat dalam pembahasan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, namun semuanya bergantung pada cara pandang pembentuk undang-undang dengan berbagai kepentingannya. Sementara itu, peneliti mencoba menganalisis dan mengkaji lebih mendalam tentang bentuk pengaturan yang ideal terkait partisipasi publik "bermakna", Apalagi setelah lahirnya perubahan kedua dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang telah mengubah Pasal 96 dimana itu merupakan batu uji dari penelitian sebelumnya.

Berdasarkan telaah literatur yang dilakukan oleh peneliti mengenai perbedaan penelitian terdahulu dan penelitian ini, maka dapat disimpulkan bahwa skripsi ini dapat dipertanggungjawabkan keasliannya. Pertanggung jawaban tersebut dilakukan dengan mengedepankan dan menjunjung tinggi keempat asas-asas keilmuan yaitu kejujuran, rasionalitas, bersifat objektif, dan berprinsip keterbukaan. Apabila kedepannya peneliti menemukan adanya penelitian yang sama, maka besar harapan agar penelitian ini mampu hadir, dapat dijadikan sebagai bahan referensi, dan mampu melengkapi penelitian-penelitian sebelumnya serta penelitian yang akan datang.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) yang menggunakan berbagai tinjauan kepustakaan sebagai bahan kajian dan analisis. Penelitian hukum normatif atau banyak pula para ahli menyebutnya sebagai penelitian hukum dogmatif, sesuai, positif, mengandung elemen preskriptif atau dimensi mengkaidahi, yaituseperti apa baiknya jika ditujukan terhadap perundang-undangan.⁵

⁵ Peter Mahmud Marzuki, 2019, Penelitian Hukum (Edisi Revisi), Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 7.

2. Pendekatan Penelitian

Berkaitan dengan penulisan skripsi ini, ada 2 pendekatan penelitian yang digunakan, yakni pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).⁶

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*).

Pendekatan ini sering juga disebut dengan istilah pendekatan juridis-normatif. Pendekatan ini juga pada dasarnya dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi.⁷ Berkaitan dengan bentuk pengaturan partisipasi publik dengan menelaah Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan jo Undang-undang No. 13 Tahun 2022.

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Hal pokok yang dikaji pada setiap putusan tersebut adalah pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu keputusan, sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.⁸ Dalam hal ini Putusan yang coba ditelaah adalah Putusan Mahkamah Konstitusi

⁶ *Ibid.* hlm. 133.

⁷ Irwansyah dan Ahsan Yunus, 2020, Penelitian Hukum (Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel), Mitra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 133.

⁸ *Ibid.* hlm. 138.

c. Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*).

Pendekatan perbandingan ini merupakan jenis pendekatan yang peneliti mencoba membandingkan mengenai peraturan hukum ataupun putusan pengadilan di suatu negara dengan peraturan hukum di negara lain, satu negara atau lebih, namun dengan catatan hal yang dibandingkan haruslah mengenai hal-hal yang sama.⁹ Dalam hal ini, yang menjadi perbandingan adalah terkait pengaturan partisipasi publik di berbagai negara seperti Afrika Selatan dan juga Belanda.

3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum primer, yang dimaksud dengan bahan hukum primer adalah yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas, yaitu peraturan perundang-undangan yang masih berlaku dan sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, serta norma hukum lainnya.¹⁰

Bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang dapat memberikan penjelasan lebih lanjut dan mendalam terkait bahan hukum primer yang terdiri atas buku-buku hukum, jurnal ilmiah, karya tulis hukum, pendapat para ahli hukum, dan internet dengan menuliskan pranala/tautan atau nama situs.¹¹ Serta bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan pembahasan penelitian ini.

⁹ *Ibid.* hlm. 144.

¹⁰ *Ibid.* hlm. 168

¹¹ *Ibid.*

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan inventarisasi hukum positif terkait dan melakukan penelusuran kepustakaan berupa tulisan hukum yang dipublikasikan dalam bentuk buku, hasil-hasil penelitian yang telah ada, pendapat ahli, jurnal dari kalangan sarjana hukum, karya ilmiah lainnya, dan sumber internet yang berkaitan dengan objek penelitian ini.

5. Analisis Bahan Hukum

Tahap selanjutnya adalah melakukan analisis terhadap bahan hukum tersebut. Untuk itu, dalam melakukan analisis bahan hukum, harus menggunakan analisis data kualitatif yang nantinya akan disajikan secara deskriptif (penggambaran) dan argumentative dalam bentuk penjelasan, uraian, serta penyajian gambaran dan asal-usul permasalahan yang berkaitan dengan penulisan skripsi ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PENGATURAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

A. Norma Hukum

1. Pengertian Norma Hukum

Ditinjau dari segi etimologi, kata “norma” berasal dari bahasa Latin sedangkan kata “kaidah” berasal dari bahasa Arab. Norma berasal dari kata *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Sedangkan kaidah dalam bahasa Arab berasal dari kata *qo'idah* yang berarti ukuran atau nilai pengukur.¹²

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab, patokan, atau aturan. Norma mula-mula diartikan dengan siku-siku, yaitu garis tegak lurus yang menjadi ukuran atau patokan untuk membentuk suatu sudut atau garis yang dikehendaki. Dalam perkembangannya, norma itu diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat, jadi inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.¹³

¹² Jimmly Asshiddiqie, 2011, Perihal Undang-Undang, Rajawali Pers, Jakarta, hlm 1.

¹³ Maria Farida Indrati S., 2007, Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan), PT Kanisius, Yogyakarta, hlm. 18.

Menurut Hans Kelsen, norma hukum adalah aturan, pola atau standar yang perlu diikuti.¹⁴ Sampai saat ini, baik pengertian kaidah maupun norma dipakai secara bersamaan oleh para sarjana Indonesia. Dalam bukunya *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)* Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa kaidah diartikan sebagai peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia itu seyogyanya berperilaku, bersikap di dalam masyarakat agar kepentingannya dan kepentingan orang lain terlindungi, atau dalam arti sempit kaidah hukum adalah nilai yang terdapat dalam peraturan konkret.¹⁵

Maria Farida mengemukakan ada beberapa kategori norma hukum dengan melihat bentuk dan sifatnya, yaitu:¹⁶

a. Norma hukum umum dan norma hukum individual.

Norma hukum umum adalah yang penujuannya terhadap khalayak banyak dan itu tidak tertentu. Sementara norma hukum individual adalah yang penujuannya pada satu orang atau lebih dan itu tertentu.

b. Norma hukum abstrak dan norma hukum konkret.

Norma hukum abstrak memperhatikan perbuatan tak terbatas seseorang, sementara norma hukum konkret memperhatikan perbuatan nyata seseorang.

c. Norma hukum yang terus-menerus dan norma hukum yang sekali selesai.

¹⁴ Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, PT. Raja Grafindo, Jakarta. hlm. 21

¹⁵ Maria Farida Indrati S. *Loc. Cit.* hlm 18.

¹⁶ *Ibid.* hlm. 26-31.

Norma hukum yang berlaku terus menerus maksudnya ia berlaku seterusnya sampai ada peraturan yang menggantikannya. Sementara norma hukum yang berlaku sekali-selesai artinya dia berlaku hanya sekali pada masa penetapan saja..

d. Norma hukum tunggal dan norma hukum berpasangan.

Norma hukum tunggal adalah norma untuk mengatur tata cara bertingkah laku dan berlaku sendiri. Sementara norma hukum berpasangan adalah mengatur cara berperilaku *include* dengan konsekuensinya apabila tidak diikuti.

Di dalam kehidupan masyarakat, selalu terdapat berbagai macam norma yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi tata cara seseorang untuk berperilaku dan bertindak. Di Negara Republik Indonesia, norma-norma yang masih sangat dirasakan adalah norma adat, norma agama, norma moral, dan norma hukum negara.¹⁷

Perbedaan-perbedaan tersebut dapat dilihat misalnya dalam norma hukum adat Indonesia. Norma adat akan selalu berlaku sesuai dengan masyarakat adat yang bersangkutan, contohnya dalam hal kewarisan bagi masyarakat di daerah Tapanuli dianut sistem garis keturunan bapak (patrilineal), di daerah Minangkabau dianut sistem garis keturunan ibu (matrilineal), dan di Jawa dianut sistem garis keturunan ibu dan bapak (parental). Berlakunya suatu norma hukum negara tidak akan berbeda-beda, misalnya suatu norma yang menentukan bahwa setiap warganegara wajib membayar pajak, akan selalu berlaku bagi seluruh warganegara di manapun ia berada.¹⁸

Norma hukum itu dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma moral, adat, agama dan lainnya, terjadi secara tidak tertulis tetapi tumbuh dan berkembang dari kebiasaan-kebiasaan yang ada dalam masyarakat. Kebiasaan-kebiasaan yang terjadi, mengenai sesuatu yang baik dan buruk, yang berulang kali terjadi, akan selalu sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat tersebut, berbeda dengan norma hukum

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.* hlm. 19-20.

negara yang kadang- kadang tidak selalu sesuai dengan rasa keadilan/pendapat masyarakat.¹⁹

2. Hierarki Norma Hukum

Menurut Adolf Merkl, suatu norma hukum itu memiliki hierarki artinya segala norma itu bersumber dari norma yang berada di atasnya. Hal tersebut berkonsekuensi pada tidak adanya norma yang berlaku selamanya. Artinya keberlakuan suatu norma sangat bergantung pada norma yang berada di atasnya. Misalnya apabila norma yang di atas dihapus, maka berakibat pada terhapusnya norma yang berada dibawahnya²⁰.

Menurut Kelsen, *grundnorm* pada umumnya adalah *meta juridisch*, bukan produk badan pembuat undang-undang (*de wetgeving*) , bukan bagian dari peraturan perundang-undangan, namun merupakan sumber dari semua sumber dari tatanan peraturan perundang-undangan yang berada dibawahnya. Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *pre-supposed*.²¹

¹⁹ *Ibid.* hlm. 19.

²⁰ *Ibid.* Hlm. 19-20

²¹ *Ibid.*

3. Tinjauan Umum Pembentukan Norma Hukum

Negara berdaulat karena mendapat mandat dari masyarakat, negara mendapat mandat dari rakyat untuk mengatur, mengayomi, dan menjaga keamanan badan maupun harta mereka.²² Demikian pula halnya dengan negara yang pengertiannya lebih kompleks daripada hukum karena negara merupakan fenomena dengan banyak segi; yuridis, historis, ekonomi, politik, dan sebagainya.

Dengan mengesampingkan definisi tersebut, kita dapat melihat bahwa dalam suatu negara hukum terdapat pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan negara tidak maha kuasa dan negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang.²³

Hukum merupakan peralatan personal yang diciptakan untuk mengatur hal-hal tersebut. Disini hukum menjadi alat bantu sosial. Karena hukum adalah alat bantu sosial, maka menekankan posisi hukum sebagai instrumen negara adalah merupakan upaya agar hukum sebagai instrumen memiliki kekuatan legitimasi.²⁴ Gustav Radbruch menyatakan bahwa hukum ada untuk mencapai 3 (tiga) tujuan: kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Oleh karenanya, norma hukum perlu dibentuk untuk dapat menciptakan keteraturan dalam masyarakat.²⁵

²² Maskur Hidayat, 2015, Konsep Negara Kemaslahatan (Telaah Terhadap Teori Negara Menurut Imam Al Mawardi, Thomas Hobbes, John Locke, Dan Jean Jacques Rousseau), Laros, Sidoarjo, hlm. 91.

²³ Ahsan Yunus, Skripsi: "*Analisis Yuridis Sifat Final Dan Mengikat (Binding) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*" (Makassar: Universitas Hasanuddin, 2011), hlm. 12.

²⁴ Fajlurrahman Jurdi, 2016, Teori Negara Hukum, Setara Press, Malang, hlm. 13-14.

²⁵ Sony Maulana Sikumbang, Fitriani Ahlan Sjarif, M. Yahdi Salampessy, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan, Modul 1, hlm. 15.

Menciptakan hukum yang dapat menjadi pelecut pembangunan kehidupan bernegara merupakan dasar esensial dalam menciptakan suatu norma hukum. Menciptakan kesejahteraan bagi rakyat dengan menginisiasi pembentukan kebijakan dalam bentuk norma hukum adalah tugas daripada negara modern yang menggunakan metode modifikasi dalam membentuk aturan. Anitesanya adalah pengumpulan norma-norma yang sebelumnya telah berkembang dalam kehidupan masyarakat atau dikenal dengan istilah metode kodifikasi.²⁶

T. Koopmans, pembentukan norma hukum saat ini tidak lagi diarahkan ke metode kodifikasi tapi cenderung mengarah ke modifikasi menurut A. Hamid S. Attamimi, metode kodifikasi sudah tidak relevan jika ingin diterapkan di zaman ini dikarenakan perkembangan masyarakat yang begitu pesat. Kodifikasi menjadi hukum akan selalu berada pada keterbelakangan dan akan menjadi tertatih-tatih mengikuti perkembangan masyarakat.²⁷

B. Peraturan Perundang-undangan

1. Pengertian Ilmu Perundang-undangan.

Ilmu pengetahuan perundang-undangan yang merupakan terjemahan dari *gesetzgebungswissenschaft* adalah suatu cabang ilmu baru yang mula-mula berkembang di Eropa Barat, terutama di negara-negara yang berbahasa Jerman. Istilah lain yang juga sering dipakai adalah

²⁶ *Ibid.* hlm. 16.

²⁷ *Ibid.* hlm. 16-17.

wetgevingswetenschap atau *science of legislation*.²⁸

Secara harfiah perundang-undangan berasal dari istilah “undang-undang”, dengan awalan “per” dan akhiran “an”. Imbuhan Per-an menunjukkan arti dari segala hal yang berhubungan dengan undang-undang. Sedangkan secara maknawi, pengertian perundang-undangan belum ada kesepakatan dikalangan para ahli hukum. Ketidaksepakatan para ahli hukum sebagian besar ketika sampai pada persoalan apakah perundang-undangan mengandung arti proses pembuatan atau mengandung arti hasil (produk) dari pembuatan perundang-undangan.²⁹

Istilah perundang-undangan untuk menggambarkan proses dan teknik penyusunan atau pembuatan keseluruhan Peraturan Negara, sedangkan istilah peraturan perundang-undangan untuk menggambarkan keseluruhan jenis-jenis atau macam Peraturan Negara. Dalam arti lain Peraturan Perundang-undangan merupakan istilah yang dipergunakan untuk menggambarkan berbagai jenis (bentuk) peraturan (produk hukum tertulis) yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum yang dibuat oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang.³⁰

Berdasar pada pengertian-pengertian di atas, kiranya dapat ditegaskan bahwa “hukum” adalah himpunan peraturan-peraturan yang dibuat oleh yang berwenang, sedang “perundang-undangan” adalah proses dan teknik penyusunan dari himpunan peraturan hukum. Dengan demikian dapat menarik sebuah garis besar bahwa suatu hukum harus

²⁸ Maria Farida Indrati S., *Op. Cit.* hlm. 16-17.

²⁹ Roy Marthen Moonti, 2017, *Ilmu Perundang-Undangan*, Keretakupa, Makassar, hlm. 13.

³⁰ *Ibid.*

diproduksi sebagai produk hukum dengan sebuah proses dan teknik yang kemudian disebut sebagai Peraturan Perundang-undangan.³¹

2. Jenis dan Hierarki Peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Di dalam ilmu perundang-undangan dikenal adanya teori hierarki. Teori Hierarki merupakan teori yang menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat seperti anak tangga.

Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut disebut sebagai hubungan superior dan sub-ordinasi dalam konteks spasial. Norma yang menentukan pembuatan norma lain adalah superior, sedangkan norma yang melakukan pembuatan disebut norma inferior. Oleh sebab itu, pembuatan yang dilakukan oleh norma yang lebih tinggi (superior) menjadi alasan validitas keseluruhan tata hukum yang membentuk satu kesatuan.³²

Setiap negara di dunia ini sudah pasti memiliki sistem hukum positifnya sendiri. Demikian juga dengan Negara hukum modern Indonesia, mempunyai bangunan sistem hukum positifnya sendiri yang dibangun berdasarkan kebutuhannya sendiri. Secara hierarkis, bangunan sistem hukum positif Indonesia dibangun di atas fondasi citanegara berdasarkan Pancasila (alinea ke empat Pembukaan UUD NRI 1945). Tolok ukur nilai ini merupakan dasar bagi norma dasar (UUD NRI 1945) membangun sistem hukum positif di Indonesia.³³

³¹ *Ibid.*

³² Zaka Firma Aditya, M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia", *Jurnal Negara Hukum* : Vol. 9, No. 1, Juni 2018, hlm. 80.

³³ Firman Muin, "Sistematisasi Jenis Dan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di

Dalam teori perundang-undangan terdapat beberapa asas dalam proses pembentukan sebuah undang-undang, misalnya: asas *lex specialis derogat legi generali*, asas *lex superior derogat legi inferiori*, yang pada intinya aturan yang khusus maupun berkedudukan lebih tinggi lebih diutamakan daripada aturan yang umum dan berkedudukan lebih rendah.

Dalam hal-hal tertentu asas *lex posterior derogat legi priori* yang berarti aturan yang baru lebih dimenangkan daripada aturan yang lama.³⁴ Bila dilihat, UU 12/2011 maupun Pasal 22A UUD 1945 menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia dibedakan menjadi dua:³⁵

1. Peraturan yang termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yang terdiri atas: Undang-Undang Dasar, Undang Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Daerah (Pasal 7 ayat (1)); dan
2. Jenis peraturan lainnya (yang tidak termasuk dalam jenis dan hierarki), yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (Pasal 7 ayat (4) dan penjelasannya).

Indonesia”, Jurnal Komunikasi Hukum : Vol. 4, No. 2, Agustus 2018, hlm. 92.

³⁴ Hasanuddin Hasim, “Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Negara Republik Indonesia Sebagai Suatu Sistem”, Jurnal Madani Legal Review: Vol. 1, No. 2, Desember 2017, hlm. 126- 127.

³⁵ Bivitri Susanti, “Menyoal Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, Jurnal Jentera Vol. 1, No. 2, hlm. 139.

Jenis peraturan dimaksud antara lain peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR, DPRD, MA, MK, BPK, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat, yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas undang-undang, DPRD Provinsi, gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Secara yuridis, di dalam Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ditentukan bahwa dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁶

Dengan demikian, maka hierarki merupakan urutan atau penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.³⁷

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, maka hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut :³⁸

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

³⁶ Lihat Dalam Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

³⁷ Isnawati, “Pelaksanaan Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Di Indonesia Saat Ini”, Jurnal Hukum Responsif FH UNPAB, hlm. 75.

³⁸ Lihat Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

- b. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- f. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

C. Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

1. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, sebagai salah satu konsekuensinya Indonesia perlu memiliki aturan-aturan secara tertulis yang digunakan sebagai pedoman untuk mengatur dan menciptakan ketertiban masyarakatnya. Dalam lampiran Undang-undang Nomor. 12 Tahun 2011, dijelaskan bahwa setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memuat landasan atau pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis³⁹ yakni:

- 1) Landasan filosofis, Undang-undang selalu mengandung norma-norma hukum yang diidealkan (*ideal norms*) oleh suatu masyarakat ke arah mana cita- cita luhur kehidupan bermasyarakat bernegara hendak diarahkan.⁴⁰ Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslad, filosofische gelding*) apabila rumusannya atau norma-normanya

³⁹ Lihat Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁴⁰ Devi Ariani, Lusy Liany, "Pro Kontra Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi Di Tinjau Dari Azas-Azas Pembentukan Perundang-Undangan", Adil: Jurnal Hukum, Vol. 12, Nomor 1, hlm. 50.

mendapatkan pembenaran (*rechtsvaardiging*) apabila dikaji secara filosofis. Jadi, ia mempunyai alasan yang dapat dibenarkan apabila dipikirkan secara mendalam, khususnya filsafat terhadap pandangan hidup (*way of life*) suatu bangsa yang berisi nilai-nilai moral dan etika dari bangsa tersebut.⁴¹

- 2) Landasan Sosiologis, merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut kenyataan empiris yang hidup dalam masyarakat.⁴²

2. Asas Formil dan Materiil

Asas merupakan bentuk abstraksi atau suatu dasar fundamental dalam menentukan arah suatu peraturan. Dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, maka dasar pijakan utamanya adalah tentu saja asas pembentukan yang baik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Ada 7 asas formil dalam undang-undang tersebut. Diantaranya:

1. Kejelasan tujuan, adalah asas yang mengharuskan pembentuk peraturan agar memperjelas tujuan daripada aturan yang dibuatnya.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, maksudnya adalah apabila suatu peraturan perundang-undangan tidak dibentuk oleh

⁴¹ King Faisal Sulaiman, Teori Peraturan Perundang-Undang dan Aspek Pengujiannya, *Op. Cit.* Hlm. 23

⁴² 51 Taufik H, Simatupang, "Mendudukan Konsep *Ekeseccutive Review* Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, No: 10/E/EPT/2019, hlm. 225.

lembaga yang berwenang, maka konsekuensi logisnya adalah undang-undang tersebut dapat dibatalkan demi hukum.;

3. Kesesuaian anatar jenis hierarki, dan materi muatan, maksudnya adalah apabila hendak membentuk suatu peraturan perundang-undangan, maka sudah semestinya memperhatikan hierarki yang ada dalam undang-undang P3 serta memperhatikan kesesuaian materi ,muatan dengan undang-undang yang hendak dibentuk;
4. Dapat dilaksnakan, maksudnya adalah sebelum undang-undang tersebut dibuat, maka perlu memperkirakan efektivitas undang-undang tersebut;
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, maksudnya adalah apakah undang-undang yang hendak dibentuk dibutuhkan atau tidak dibutuhkan oleh masyarakat;
6. Kejelasan rumusan, artinya adalah setiap undang-undang yang telah dibentuk tidak boleh menimbulkan berbagai macam interpretasi sehingga sangat penting untuk memperjelas rumusan suatu peraturan perundang-undangan;
7. Keterbukaan, merupakan bentuk abstraksi daripada konsep partisipasi masyarakat. artinya adalah setiap kali pembentuk undang-undang ingin membuat suatu peraturan, maka sudah seharusnya dalam pembentukannya melibatkan pemikiran-pemikiran masyarakat. bukanya hanya itu, masyarakat juga berhak mendapatkan akses seluas-luasnya terhadap naskah akademik dan

segala bentuk informasi terkait undang-undang yang hendak dibentuk.

Materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan juga patut memperhatikan asas-asas, yang meliputi:⁴³

1. Asas pengayoman, artinya fungsi perlindungan masyarakat haruslah terakomodir dalam suatu rancangan undang-undang.
2. Asas kemanusiaan, artinya segala hal yang menyangkut pemenuhan hak asasi manusia haruslah terakomodir dalam materi muatan suatu rancangan perundang-undangan.
3. Asas kebangsaan, undang-undang yang dibentuk haruslah mengkristalisasi pluralism yang sudah menjadi ciri khas bangsa Indonesia.
4. Asas kekeluargaan, artinya dalam hal mengambil keputusan haruslah berdasarkan musyawarah.
5. Asas kenusantaraan, artinya kepentingan seluruh rakyat terakomodir dalam materi muatan.
6. Asas Bhinneka Tunggal Ika, karena pada dasarnya bangsa Indonesia berbeda-beda namun tetap satu, artinya Ketika membentuk suatu rancangan peraturan perundang-undangan maka sudah seharusnya memperhatikan agama, suku, Bahasa, dan budaya disetiap daerah.
7. Asas keadilan, artinya materi muatan suatu rancangan undang-

⁴³ King Faisal Sulaiman, *Op. Cit.* Hlm. 26-28.

undang haruslah mewujudkan cita-cita keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia dan tidak ada pengecualian terhadap hal tersebut.

8. Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, artinya semua sama dan setara dalam memperoleh akses terhadap hukum.
9. Asas ketertiban dan kepastian hukum, artinya dengan adanya suatu kepastian hukum berkonsekuensi pada tercipta masyarakat yang tertib hukum.
10. Asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, segala hal mestinya di selaraskan dalam materi muatan RUU..

3. Alur pembentukan Undang-undang di Indonesia

Salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang kerap kali membutuhkan waktu yang tidak sebentar dalam hal pembentukannya adalah undang-undang. Hal tersebut dapat diukur dengan memperhatikan alur proses pembentukan suatu undang-undang yang telah dijelaskan secara terperinci dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁴⁴

Pakar hukum tata negara Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa apabila suatu undang-undang telah disahkan lalu kemudian diundangkan, tidak diragukan lagi undang-undang tersebut telah melalui proses yang begitu Panjang⁴⁵ Jimly Asshiddiqie⁴⁶, berpendapat pula bahwa, pelaksanaan

⁴⁴ Muhammad Fadli, "Pembentukan Undang-Undang Yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat", Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 15 No. 1, Maret 2018, hlm. 50.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, 2012, Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.70.

fungsi legislasi dalam pembentukan undang-undang, menyangkut empat bentuk kegiatan, ialah:

1. Prakarsa pembuatan undang-undang;
2. Pembahasan draft undang-undang;
3. Persetujuan dan pengesahan draft undang-undang;
4. Terkait ratifikasi perjanjian internasional.

Dalam Pasal 1 UU 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa lima tahapan peraturan perundang-undangan itu terdiri dari:⁴⁷

1. Perencanaan

Dalam hal mewujudkan supremasi terhadap system hukum nasional, maka diadakan sebuah program berupa skala prioritas pembentukan undang-undang yang dikenal dengan istilah prolegnas. Dalam Menyusun prolegnas didalam ada judul, materi muatan, serta keterkaitan suatu undang-undang dengan yang lainnya.

Kewenangan untuk melaksanakan penyusunan prolegnas berada pada DPR dan juga pemerintah dimana kemudian DPR terlebih dahulu melakukan koordinasi dengan tim khusus DPR yang menangani perihal legislasi.

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, 2005, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi, Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 89.

⁴⁷ Lihat Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2. Penyusunan

Naskah akademik adalah sesuatu yang mesti disertakan apabila hendak membentuk suatu undang-undang. Naskah akademik ini adalah hal yang sangat esensial, ini merupakan tahap awal dalam hal penyusunan suatu undang-undang. Sesuai namanya Naskah akademik merupakan naskah yang telah teruji dari sisi akademis karena telah melewati penelitian yang bisa dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Naskah akademik berisi masalah-masalah tertentu yang penyelesaiannya dimanifestasikan dalam suatu peraturan perundang-undangan

3. Pembahasan

Pembahasan rancangan undang-undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungankomisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus. Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna. Pembicaraan tingkat I, dilakukan dengan kegiatan pengantar musyawarah, yaitu Presiden memberikan penjelasan, fraksi dan DPD memberikan pandangan terhadap rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden. Dalam pembicaraan tingkat I juga dilakukan kegiatan pembahasan daftar inventarisasi masalah yang diajukan oleh DPR. Setelah pembahasan daftar inventarisasi masalah selesai, dilakukan penyampaian pendapat mini oleh fraksi, DPD dan Presiden, sebagai akhir pembicaraan tingkat I.

Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna yang terdiri dari kegiatan penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I, pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna, dan penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.

4. Pengesahan

Setelah melalui tahap pembahasan tingkat I dan II, kemudian Pimpinan DPR bakal menyampaikan RUU tersebut kepada Presiden untuk disahkan. Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang.

Penyampaian dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan undang-undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.

Dalam hal Rancangan Undang-Undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib

diundangkan.

5. Pengundangan

Agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus diundangkan. Untuk undang-undang dilakukan pengundangan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia. Pengundangan dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum. Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

4. Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia.

a. Pokok-pokok pikiran yang melandasi perlunya partisipasi masyarakat.

Dikemukakan oleh Koesnadi Hardjasoemantri, yaitu:⁴⁸

(1) Memberi informasi kepada pemerintah.

Partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk memberi masukan kepada pemerintah tentang masalah yang dapat ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian pemerintah akan dapat mengetahui adanya pelbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut yang perlu diperhatikan. Pengetahuan tambahan dan pemahaman mengenai aspek tertentu yang diperoleh dari

⁴⁸ Achmad Ruslan, 2021, Teori dan Panduan Praktik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, Rangkang Education, Tangerang, hlm. 97-99.

pengetahuan masyarakat itu ahli sendiri maupun dari para yang dimintai pendapat oleh masyarakat tentang masalah-masalah yang mungkin timbul yang diperoleh sebagai masukan partisipasi masyarakat bagi proses pengambilan keputusan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, akan dapat meningkatkan kualitas keputusan tersebut dan dengan demikian partisipasi masyarakat tersebut akan dapat meningkatkan kualitas tindakan negara di bidang tersebut.

(2) Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan.

Seorang warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan cenderung untuk memperlihatkan kesediaan yang lebih besar guna menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan tersebut. Dengan demikian akan dapat banyak mengurangi kemungkinan timbulnya pertentangan, asal partisipasi tersebut dilaksanakan pada waktu yang tepat. Akan tetapi perlu dipahami, bahwa suatu keputusan tidak pernah akan memuaskan kepentingan, semua golongan atau semua warga masyarakat, namun kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan akan dapat ditingkatkan.

(3) Membantu perlindungan hukum

Apabila sebuah keputusan akhir diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka setelah keputusan di

ambil keberatan dari warga masyarakat akan berkurang atau kecil kemungkinannya, karena semua alternatif sudah dibicarakan setidak-tidaknya sampai tingkatan tertentu.

Apabila sebuah keputusan dapat mempunyai konsekuensi begitu jauh, sangat diharapkan bahwa setiap orang yang terkena akibat keputusan itu perlu diberitahukan dan diberi kesempatan untuk mengajukan keberatan keberatannya sebelum keputusan itu diambil.

(4) Mendemokratisasikan pengambilan keputusan

Dalam hubungan dengan partisipasi masyarakat ini, ada pendapat yang menyatakan, bahwa dalam pemerintahan dengan sistem perwakilan, maka hak untuk melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat. Dengan demikian tidak ada keharusan adanya bentuk bentuk dari partisipasi masyarakat karena wakil rakyat itu bertindak untuk kepentingan rakyat. Dikemukakan pula argumentasi bahwa dalam sistem perwakilan, partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan akan menimbulkan masalah keabsahan demokrasi, karena warga masyarakat, kelompok, atau organisasi yang turut serta dalam proses pengambilan keputusan tidaklah dipilih atau diangkat secara demokratis.

b. Latar belakang perlunya partisipasi masyarakat

Dalam catatan sejarah pembentukan peraturan perundang undangan misalnya dalam bentuk undang-undang di Indonesia, undang-undang

tentang Penanggulangan Keadaan Bahaya merupakan undang-undang yang paling banyak menelan korban dengan terjadinya insiden pada tanggal 24 September 1999. Demonstrasi massa yang melibatkan ribuan mahasiswa dan rakyat telah membuktikan besarnya penolakan sekaligus pengorbanan yang harus dibayar dalam menentang RUU yang mengandung watak militeris dan anti demokrasi." Departemen Dalam Negeri belum pernah melakukan konsultasi publik menyangkut UU 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Seperti apa yang dikatakan oleh sekretaris umum Asosiasi DPRD Kota seluruh Indonesia Tambah Iskandar, bahwa kami menolak revisi UU 22 tahun 1999 oleh tim kerja DEPDIAGRI jika tidak didahului konsultasi publik, supervisi, dan evaluasi karena itulah tahapannya. Demikian kata Tambah Iskandar yang juga adalah ketua DPRD Kota Batam usai menyampaikan pandangan adeksi terhadap revisi dimaksud kepada Menko Polkam Susilo Bambang Yudhoyono di kantor Menko Polkam 31 Januari 2003.

Kisah pembentukan peraturan perundang-undang yang tidak partisipatif bukanlah hal yang mencengangkan di negeri ini. Dua kutipan diatas berusaha mengungkit ingatan untuk kembali memberi perhatian pada konsekuensi serius yang bisa timbul dari kondisi tersebut. Sebagai gejala empiris, sekurang-kurangnya empat undang undang yang terbentuk akibat proses yang tidak partisipatif yaitu:

1. Undang-undang atau peraturan tersebut tidak efektif dalam arti tidak mencapai tujuan yang diharapkan, seperti undang undang nomor 14

tahun 1992 tentang Lalu Lintas.

2. Undang-undang tersebut tidak implementatif, dalam arti tidak dapat dijalankan atau gagal sejak dini sebagai contoh undang undang pemberantasan Korupsi tahun 1999 harus segera amandemen kurang dari satu tahun sejak di undangkannya.
3. Undang-Undang atau peraturan tersebut tidak responsif yaitu sejak dirancang sampai diundangkan mendapat penolakan keras dari masyarakat misalnya UUPKB.
4. Undang-Undang atau peraturan yang bukannya memecahkan masalah sosial, tetapi malah menimbulkan kesulitan baru dimasyarakat, salah satu contohnya yaitu Undang-Undang Yayasan nomor 16 tahun 2001 yang berlaku sejak 6 Agustus 2002 yang lalu. Akibatnya, muncul ketegangan hubungan tata pemerintahan, terhambatnya proses perubahan ekonomi dan politik, meningkatnya skop jangkaun korupsi, semakin terhimpitnya kehidupan kelompok-kelompok rentan, hingga melayangnya nyawa manusia.

Meskipun akibat-akibat itu berasal dari adanya kombinasi masalah yang sangat kompleks, tetapi cara atau proses pembentukan kebijakan/peraturan perundang-undangan atau peraturan daerah tanpa adanya partisipasi masyarakat memberikan sumbangan besar terhadap segala permasalahan diatas. Pada dasarnya partisipasi masyarakat bukanlah tujuan akhir. Tujuan sebenarnya adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat umumnya, khususnya bagi kelompok

kelompok masyarakat yang terpinggirkan atau rentan, agar mampu memberikan pengaruh yang berarti terhadap proses pemerintahan dalam arti luas mulai dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, serta evaluasinya.

P.de Haan mengemukakan:

Keterbukaan dalam prosedur, memungkinkan masyarakat untuk: *Merweeten; Meedenken; Meespreken; Meebeslissen; Medebeslissingsrecht.*

Dapat diterjemahkan masing-masing yaitu ikut mengetahui; ikut memikirkan; ikut bermusyawarah; dan ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan; serta hak ikut memutuskan. Asas keterbukaan dan peran serta masyarakat merupakan dua hal yang sangat esensial dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkarakter akomodatif.⁴⁹

c. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat

Bentuk partisipasi masyarakat sangat bervariasi, tergantung pada situasi dan kondisi disuatu tempat dan waktu dalam konsep negara demokrasi dengan sistem perwakilan, kekuasaan pembentukan undang-undang atau peraturan daerah hanya ada ditangan kelompok orang-orang yang telah dipilih melalui pemilihan umum. Dalam konsep ini, bahwa tiap wakil itu akan bertarung di parlemen demi kepentingan umum dan bila mereka bertindak sebaliknya, maka kursi yang didudukinya akan

⁴⁹ *Ibid.* hlm. 100-102.

serta merta lepas dalam pemilihan umum yang akan datang.

Disinilah titik kontrol yang utama dari rakyat kepada sang wakil. Disamping itu di mungkinkan pula adanya kontrol dari rakyat berupa demonstrasi atau bentuk-bentuk pengerahan massa, atau melalui prosedur hukum.

Konsep tersebut mengabaikan kenyataan bahwa posisi tawar antara rakyat dan negara/pemerintah masih tidak seimbang. Dalam negara seperti Indonesia ini kontrol dari rakyat melalui pemilihan umum ternyata kurang berarti. Sumber legitimasi wakil rakyat tidak lagi ada pada rakyat, tetapi ada pada partai politik, modal, kekuatan politik lain yang dominan. Kasus Indonesia yaitu institusi politik rakyat yang sudah hancur akibat kebijakan politik di masa orde baru yang represif, menjadi sangat mudah dimanipulasi oleh partai politik dan kekuatan-kekuatan politik dan ekonomi yang dominan sehingga pengawasan rakyat jadi sangat kecil pengaruhnya

Pandangan tersebut diatas mengabaikan realisi sosial dalam masyarakat sendiri, yaitu bahwa dalam suatu masyarakat pasti ada kelas-kelas yang satu sama lain berbeda kepentingannya yang mungkin saja bertentangan atau berhadapan. Selain itu timpang posisinya ketika berhadapan dengan negara oleh karena itu mengakui negara sebagai ruang netral dimana semua kalangan mampu memberi pengaruhnya secara signifikan adalah sebuah sesat pikir, Kenyataan aktual yang juga memperlihatkan bahwa wakil rakyat memiliki beban ekonomi politik yang

nyata, baik institusional maupun personal. Situasi ini yang mendorong tindakan-tindakan wakil rakyat dan institusi birokrasi bisa bertolak belakang dengan kepentingan publik oleh karena itu monopoli birokrasi dan parlemen dalam proses pembentukan peraturan sudah tidak mungkin lagi dipertahankan secara absolut dengan demikian untuk mencapai tujuan peraturan perundang-undangan tersebut syarat pertama yang harus dipenuhi adalah keterlibatan rakyat/partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan atau peraturan tersebut mulai dari proses lahirnya sampai pelaksanaannya dilapangan sampai tahap evaluasi.

Fransisco Budi Hardiman menyatakan, bahwa titik tolak yang dapat menjadi acuan untuk menata ulang proses tersebut adalah memperluas perdebatan politis dalam parlemen ke masyarakat sipil. Bukan hanya aparat negara dan wakil rakyat, melainkan juga seluruh warga negara berpartisipasi di dalam wacana politis untuk mengambil keputusan politik bersama. Melalui radikalisasi konsep negara hukum klasik kedaulatan rakyat bergeser dari proses pengambilan keputusan di parlemen ke proses partisipasi dalam ruang publik. Kedaulatan rakyat bukanlah substansi yang membeku di dalam perkumpulan para wakil rakyat, melainkan juga terdapat di pelbagai forum warga negara, organisasi non pemerintah, gerakan sosial atau singkatnya dimanapun diskursus tentang kepentingan bersama warga negara dilancarkan.

Dalam kondisi inilah muncul gagasan tentang sistem demokrasi yang melibatkan partisipasi yang sekaligus bertujuan untuk meningkatkan

kemampuan rakyat yang rendah dari segi ekonomi, politik dan sosial. Konsep partisipasi masyarakat mengalami pemaknaan yang berbeda-beda sehingga perlu diperjelas tentang proses yang mana yang dapat disebut partisipasi dan yang bukan, sehingga terjadi kesamaan cara pandang dalam menilai sebuah proses partisipasi di masa lalu, sekarang dan yang akan datang.

Sherry R. Arenstein menyusun model yang dapat membantu untuk menilai tingkat partisipasi dalam proses pembentukan kebijakan atau peraturan secara umum perundang-undang peraturan daerah. Secara umum ada tiga derajat partisipasi masyarakat:

- (1) Tidak partisipatif.
- (2) Derajat semu.
- (3) Kekuatan masyarakat.

Dasar penentuan derajat, bukan pada seberapa jauh masyarakat telah terlibat dalam proses pembentukan kebijakan atau program dilaksanakan oleh negara, tapi seberapa jauh masyarakat dapat menentukan hasil akhir atau dampak dari kebijakan atau program tersebut. Derajat terbawah terdiri dari dua tingkat partisipasi yaitu manipulasi (*manipulation*) dan terapi (*therapy*).

Dalam tingkat ini partisipasi hanya bertujuan untuk menata masyarakat dan mengobati luka timbul akibat dari kegagalan sistem dan mekanisme pemerintahan. Tidak ada niatan sedikitpun untuk melibatkan masyarakat dalam menyusun kegiatan atau program pemerintah. Derajat

menengah (yang semu) terdiri dari tiga tingkat partisipasi yaitu: Pemberitahuan (*Informing*); Konsultasi (*consultation*); dan peredaman (*Placation*). Dalam tahap ini sudah ada perluasan kadar partisipasi, masyarakat sudah bisa mendengar (tingkat pemberitahuan) dan didengar (tingkat konsultasi), namun begitu tahap ini belum menyediakan jaminan yang jelas bagi masyarakat bahwa suara mereka diperhitungkan dalam penentuan hasil sebuah kebijakan publik. Sedang pada tahap peredaman memang sudah memungkinkan masyarakat pada umumnya dan khususnya yang rentan untuk memberikan masukan secara lebih signifikan dalam penentuan hasil kebijakan publik, namun proses pengambilan keputusan masih dipegang penuh oleh pemegang kekuasaan.

Derajat tertinggi terdiri dari tiga tingkat partisipasi yakni kemitraan (*Partnerships*), delegasi kekuasaan (*delegated power*), dan yang teratas adalah kendali masyarakat (*Citizen Control*). Dalam tahap ini partisipasi masyarakat termasuk yang rentan sudah masuk dalam ruang penentuan proses, hasil dan dampak kebijakan. Masyarakat sudah bisa bernegosiasi dengan penguasa tradisional dalam posisi politik yang sejajar (tingkat kemitraan). Bahkan lebih jauh mampu mengarahkan kebijakan karena ruang pengambilan keputusan telah dikuasai (tingkat delegasi kekuasaan).⁵⁰

Undang-undang dalam kajian ilmu hukum dibedakan menjadi dua pengertian, yaitu undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*)

⁵⁰ *Ibid.* hlm. 102-105.

dan undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*). Menurut N.E Algra, undang-undang dalam arti formil (*wet in formiele*) adalah undang-undang yang dibuat oleh pembuat undang-undang. Jimly Asshidiqqie juga berpendapat, pembedaan undang-undang dalam arti materiil (*wet in matriele zin*) dan undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*) dapat dilihat dari cara pandang atau perspektif. Pengertian undang-undang dalam arti materiil menyangkut undang-undang yang dilihat dari segi isi, materi, atau substansinya. Undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*) dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya⁴. UU No 12/11 Pasal 1 angka 3 menjelaskan Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.⁵¹

Proses pembentukan undang-undang atau suatu produk hukum, konsep suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan dasar dan ideologi Negara Indonesia yaitu Pancasila sebagai paradigma dalam pembangunan hukum dan UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional.

Pancasila dan UUD NRI 1945 berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, salah satunya adalah asas keterbukaan yang merupakan abstraksi dari bentuk konkrit yang disebut dengan partisipasi publik.

⁵¹ Jimly Ashiddiqie. Perihal Undang-Undang. *Op.Cit.* Hlm. 38.

Partisipasi publik merupakan suatu tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan masyarakat untuk ikut berpartisipasi baik secara lisan maupun tulisan sebagaimana telah diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang.

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 dengar 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.⁵²

⁵² Lihat Dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

D. Analisis Pengaturan Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia.

Tuntutan demokrasi partisipatoris melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik telah menjadi isu penting dalam konteks global dewasa ini. Di Indonesia di mana yang dianut adalah sistem demokrasi, wacana tentang partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik ini telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam proses berdemokrasi dan terasa lebih meningkat terutama setelah bergulirnya gerakan reformasi 1998. Sebagai konsekuensinya, terjadi dorongan penyediaan ruang bagi partisipasi publik yang seluas-luasnya. Selain itu, karena masyarakat terlibat dalam proses kebijakan, dengan antusias masyarakat memberikan dukungan terhadap pelaksanaan kebijakan, bahkan masyarakat berharap agar implementasi kebijakan berhasil dengan baik.

Pada Hakekatnya apabila suatu peraturan perundang-undangan hendak dibentuk, maka harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan yang baik, yang meliputi, asas kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Salah satu asas yang menjadi sangat krusial adalah asas keterbukaan yang di manifestasikan dalam bentuk partisipasi publik. Makna daripada asas tersebut adalah bahwa Pembentukan 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.

Partisipasi publik pada dasarnya adalah jaminan yang harus diberikan kepada rakyat. Agar rakyat dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses kebijakan publik secara bebas dan terbuka. Hal ini merupakan perwujudan dari sistem kedaulatan di tangan rakyat yang ideal, dalam bentuk demokrasi partisipatoris. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan hak partisipasi politik rakyat. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa hak politik warga negara tidak lagi sekedar memilih (hak suara dalam Pemilu), namun dilengkapi dengan hak-hak sipil dan politik untuk terlibat dalam proses pemerintahan. Reformasi juga telah terjadi di pemerintahan dan parlemen, yaitu ditandai dengan semakin diterimanya kalangan civil society (masyarakat sipil) dalam memengaruhi proses penyusunan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis. Tanpa adanya partisipasi dan hanya mengandalkan mobilisasi, niscaya yang namanya demokrasi dalam sistem pemerintahan negara tidak akan terwujud. Untuk itu, penting bagi sebuah pemerintahan yang baik dalam upaya untuk meningkatkan arus

informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta memberikan suara bagi pihak-pihak yang paling berimbas oleh kebijakan publik yang diterapkan. Demokrasi partisipatoris diharapkan menjamin terwujudnya produk undang-undang yang responsif, karena masyarakat turut menyusun dan membidani lahirnya suatu undang-undang. Adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini akan menjadikan masyarakat lebih dipentingkan dan pemerintah lebih tanggap dalam proses demokrasi, sehingga melahirkan pemerintahan yang bermoral dan warga negara yang bertanggung jawab.

Pengawasan oleh publik dalam pembentukan dan pemberlakuan perundang-undangan merupakan hal yang mengikat secara hukum. Artinya, harus ditaati oleh DPR dan Presiden yang terlibat secara langsung dalam pembentukan undang-undang. Pengawasan secara kritis terhadap lahirnya kaidah hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) sebagai wujud nyata dari partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik, tentunya dilakukan sesuai dengan proses baku legislasi. Melalui jalan pengujian UU terhadap UUD 1945, maka publik berpartisipasi mengontrol produk perundangundangan yang merupakan hasil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Urgensi partisipasi publik dalam pembahasan peraturan perundang-undangan adalah diantaranya:

1. Menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga UU yang dibuat memenuhi syarat UU yang baik;
2. Menjamin peraturan perundang-undangan dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*) UU tersebut;
3. Menumbuhkan adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*) dan pengakuan (*recognition*) masyarakat terhadap DPR dan pemerintah.

Secara formal, Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebelum dilakukan perubahan telah memberikan jaminan bagi warga negara untuk terlibat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan di legislatif.

- (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.

Namun demikian, *political will* DPR merupakan kunci penting terwujudnya partisipasi dalam proses penyusunan perundang-undangan. Apabila DPR membuka kunci partisipasi ini, maka partisipasi warga negara bukan suatu hal yang tidak mungkin. Legislatif dan eksekutif pula yang akan mendapatkan manfaatnya. Problematika yang ada adalah tidak ada sedikitpun penekanan terhadap pembentuk undang-undang agar melakukan proses deliberasi yang cukup. Frasa “proses deliberasi yang cukup” pun masih terlalu kabur untuk dipahami, sebab masih terjadi perbedaan pendapat, jurang pemahaman yang tajam inilah yang memisahkan antara si pembentuk undang-undang yang telah menganggap proses deliberasi sudah cukup, dengan pihak yang beranggapan bahwa gagasannya belum sepenuhnya atau tidak terakomodir sama sekali.

Berulang kali DPR selaku pembentuk Undang-undang mengklaim bahwa setiap peraturan yang mereka buat telah memenuhi asas keterbukaan yakni telah melibatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya. Pernyataan terbaru terlampir dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU XVIII 2020 tentang Undang-undang cipta kerja. DPR menyatakan setiap proses pembahasan RUU Cipta Kerja, selalu diinformasikan kepada masyarakat melalui dokumen Laporan Singkat ataupun Catatan Rapat yang diunggah secara berkala di dalam website DPR, untuk kemudian dapat diakses secara luas oleh masyarakat.

Dalam putusan MK tersebut DPR juga menyatakan bahwa telah membuka ruang partisipasi publik secara luas dengan mengundang berbagai stakeholder dan para narasumber yang ada agar dapat memberikan saran dan masukan terhadap RUU Cipta Kerja. Berbagai saran dan masukan tersebut menjadi bahan pertimbangan bagi fraksi-fraksi di DPR dalam menyusun DIM. 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, yaitu salah satunya dengan menyerap aspirasi masyarakat.

Namun pada realitanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tidak memenuhi asas keterbukaan. Dalam persidangan terungkap fakta pembentuk undang-undang tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara maksimal. Sekalipun telah dilaksanakan berbagai pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat. pertemuan dimaksud belum membahas naskah akademik dan materi perubahan undang-undang *a quo*, Sehingga masyarakat yang terlibat dalam pertemuan tersebut tidak mengetahui secara pasti materi perubahan undang-undang apa saja yang akan digabungkan dalam UU 11/2020. Terlebih lagi naskah akademik dan rancangan UU cipta kerja tidak dapat diakses dengan mudah oleh

masyarakat. Padahal berdasarkan Pasal 96 ayat (4) UU 12/2011 akses terhadap undang-undang diharuskan untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis.

Mahkamah Konstitusi menjatuhkan Putusan Nomor: 91/PUUXVIII/2020. Untuk pertama kalinya dalam sejarah pengujian Undang-Undang, Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pengujian formil terhadap suatu Undang-Undang. Dalam point (3) amar putusan, MK menyatakan pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan”.

Mahkamah konstitusi dalam putusannya menyatakan bahwa berkenaan dengan asas keterbukaan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna, yang merupakan pengejawantahan perintah konstitusi pada Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945. Termuat 3 syarat yang harus dipenuhi agar tercipta partisipasi masyarakat yang bermakna. Pertama, terpenuhinya hak untuk didengarkan 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*).

Sebagai bentuk tindak lanjut daripada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 91/PUUXVIII/2020 tentang Cipta Kerja, DPR kemudian melakukan

perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. DPR dalam Revisi Undang-Undang terbaru ini berusaha untuk mengakomodir Partisipasi Publik “bermakna” yang diamanatkan oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga dalam perubahannya Pasal 96 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 kemudian berbunyi:

- (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 dengar 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.

Pada ketentuan diatas, partisipasi publik terlihat hanya selesai pada pemenuhan hak masyarakat semata yang dimanifestasikan dalam bentuk seminar, lokakarya, diskusi dan/atau kegiatan konsultasi publik lainnya berdasarkan Pasal 96 ayat (6) dan (7). Ketentuan ini tidak kemudian memberikan penjelasan tentang apakah ditindak lanjuti atau tidak ditindak lanjuti pendapat dari publik, sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal proses deliberasinya seolah-olah hanya menjadi formalitas, adalah benar dalam Pasal 96 ayat (8) memang menjelaskan mengenai tindak lanjut hasil pembahasan masukan masyarakat, namun yang menjadi polemik adalah kata “dapat” diawal kalimat yang berarti pembentuk peraturan perundang-undangan tidak memiliki kewajiban untuk menindak lanjuti masukan masyarakat. ketentuan tersebut belum mengakomodir partisipasi publik bermakna yang dimaksud oleh Mahkamah Konstitusi, terkhusus pada bagian hak untuk dipertimbangan pendapatnya dan hak untuk mendapatkan penjelasan terhadap pendapatnya.

Berdasarkan hal tersebut, demi melindungi hak masyarakat berupa pemberian masukan dan pendapat dalam proses pembahasan pembentukan peraturan perundangan-undangan serta demi mewujudkan produk legislasi yang demokratis dan komprehensif, maka perlu diadakan sebuah pengaturan ideal terkait bagaimana sebenarnya bentuk pelibatan partisipasi masyarakat melalui partisipasi bermakna.