

POLITIK HUKUM PENGATURAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA DARI MASA KE MASA

Nur Fathimah Azzahra Syafril¹; Fitriani Ahlan Sjarif².

Program Studi Magister Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus UI Depok,
Depok, Jawa Barat, Indonesia, 16424
E-mail : fathimahsyafril@gmail.com

Naskah diterima : 08/04/2023, revisi : 25/05/2023, disetujui 10/06/2023

Abstract

This article examines the legal politics of regulating public participation in the formation of laws in Indonesia over the time and its implementation. This research is a normative legal research, with library research data collection method. From the perspective of legal politics, normative arrangements regarding public participation in the formation of laws shows a positive progressivity where public participation in the formation of laws is regulated clearer and more comprehensive, especially from the meaning and what participation is to be achieved in the formation of laws. The meaning and participation to be achieved is meaningful participation achieved through fulfilling the right to be heard, the right to be considered, and the right to be explained. However, although normatively there is a progressivity in regulatory aspect, there are still problems at the implementation level. Among them is the promulgation of Government Regulation in Lieu of Law Number 2 of 2022 concerning Job Creation which serves as the correction to Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation is a wrong approach which actually ignores the importance of public participation in the formation of a law.

Keywords: *Public Participation, Legal Politics, Laws, Government Regulations in Lieu of Laws*

Abstrak

Artikel ini mengkaji politik hukum pengaturan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang di Indonesia dari masa ke masa dan implementasinya. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan metode pengumpulan data studi kepustakaan. Dari perspektif politik hukum, pengaturan normatif mengenai partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang menunjukkan progresivitas dimana partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang diatur semakin jelas dan komprehensif terutama dari makna dan partisipasi apa yang ingin dicapai dalam pembentukan undang-undang. Makna dan partisipasi yang ingin dicapai sesuai pesan Putusan Mahkamah Konstitusi yaitu meaningful participation yang diharapkan dapat memenuhi right to be heard, right to be considered, dan right to be explained terlihat telah diakomodir. Meskipun secara normatif terdapat peningkatan dalam pengaturan, namun sayangnya diundangkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja, yang merupakan perbaikan dari UU Nomor



11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja justru mengabaikan pentingnya partisipasi publik dalam sebuah pembentukan undang-undang.

Kata Kunci: Partisipasi Publik, Politik Hukum, Undang-Undan, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

A. Pendahuluan

Pengundangan Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (“UU 13/2022”) yang menekankan pentingnya *meaningful participation* atau partisipasi yang bermakna dalam pembentukan undang-undang merupakan bentuk progresifitas pengakomodasian partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Pengundangan UU 13/2022 yang merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (“PMK 91/2020”) ini menunjukkan komitmen pembentuk undang-undang terhadap pembentukan undang-undang yang lebih partisipatif. Menariknya, pada 30 Desember 2022, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (“Perppu 2/2022”). Pengundangan Perppu 2/2022 ini memantik kembali diskursus mengenai partisipasi publik, mengingat salah satu dari alasan mengapa undang-undang yang menjadi objek materi pengujian pada PMK 91/2020 adalah minimnya partisipasi publik.¹

Merujuk pada Pasal (1) Ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”) menggariskan prinsip kedaulatan rakyat yang dijalani menurut undang-undang dasar. Konsekuensi dari pengakuan prinsip kedaulatan rakyat ini merujuk pada konsepsi demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi.²

Pada negara demokrasi modern, hubungan rakyat terhadap penguasa diabstraksikan sebagai berikut:³

1. Rakyat merupakan tuannya penguasa, sehingga penguasa merupakan tenaga profesional yang dibayar oleh rakyat untuk mengurus kepentingan rakyat;
2. Rakyat memiliki hak untuk diperlakukan dengan baik oleh penguasa, dan merupakan kewajiban penguasa untuk memperlakukan rakyat dengan baik melalui cara menegakkan dan menghargai hak-hak dari rakyat;
3. Wibawa penguasa tergantung dari pelaksanaan fungsi penguasa. Apabila penguasa tidak melaksanakan fungsi sebagaimana mestinya, maka rakyat memiliki hak untuk menegur bahkan menuntutnya. Bentuk teguran ini tidak merusak wibawa penguasa, karena wibawa penguasa rusak Ketika ia tidak menjalankan fungsinya dengan baik

¹ Ombudsman Republik Indonesia, “Omnibus Law Minim Partisipasi Publik, Ombudsman Buka Kesempatan Pengaduan” <https://ombudsman.go.id/news/r/omnibus-law-minim-partisipasi-publik-ombudsman-buka-kesempatan-pengaduan>, diakses pada 25 Januari 2023.

² Bobi Aswandi dan Kholis Roisah, “Negara Hukum dan Demokrasi Pancasila dalam Kaitannya dengan Hak Asasi Manusia (HAM),” *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 1, no. 1 (2019): 128–145., hal. 130.

³ Willy D.S. Voll, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013)., hal. 122 - 123.

4. Penguasa tidak dapat merasa terhina oleh teguran rakyat, mengingat penguasa merupakan tenaga profesional yang dibayar untuk mengurus kepentingan rakyat.

Dalam kaitannya dengan pembentukan legislasi, konsep kedaulatan rakyat memegang peranan penting. Secara sederhana legislasi dapat diartikan sebagai pembuatan undang-undang. Sedangkan menurut Jeremy Bentham dan John Austin merupakan “*any form of law making*,” yang mana hal ini dikaitkan dengan fungsi yang dimiliki oleh lembaga legislatif dalam konteks pembagian kekuasaan menurut doktrin *trias politica*⁴ yang memiliki kaitan dengan *enacted law*, *statue*, dan undang-undang dalam arti luas.⁵ Oleh sebab itu berkaitan dengan hal ini jamak pula dikenal istilah fungsi legislasi atau *regelende functie*. Fungsi pengaturan ini berkenaan dengan kewenangan lembaga legislatif untuk membuat peraturan berupa norma-norma hukum yang bersifat mengikat dan membatasi hak warga negara.⁶

Untuk mendapatkan pemahaman teoretis mengenai legislasi (*legislation*) dan badan legislatif (*legislature*) kita dapat merujuknya ke dalam buku yang ditulis oleh Jeremy Waldron, berjudul “*Law and Disagreement*”. Pada tulisan tersebut, Waldron mengidentifikasi dua perbedaan konsep legislasi, yakni: Pertama adalah bersifat bersumber dan ditetapkan oleh badan legislatif. Sifat pertama ini merujuk pada pemikiran mazhab Hobbesian, aliran pemikiran mazhab ini diantaranya adalah Hobbes, Jeremy Bentham, dan John Austin. Pola dari pembentukan legislasi ini adalah pembentukannya diajukan, diadopsi secara otoritatif dan ditetapkan menjadi sebuah hukum yang sah. Menurut Waldron, pola pembentukan legislasi seperti ini merupakan ciri pembentukan legislasi yang memiliki akar ciri Roman Law. Penguasa (raja) memiliki kekuasaan otonom dan independen untuk membuat dan menetapkan hukum.⁷

Kedua adalah berasal dari kebiasaan masyarakat (*custom*). Model legislasi ini, bercirikan pembentukan undang-undang tidaklah bertipologi dari atas ke bawah, tetapi berasal dari kebiasaan dan pandangan hukum, yang ada di tengah-tengah masyarakat untuk kemudian menjadi sumber legislasi. Pola legislasi ini mengedepankan *law of the people* atau *law of the land* dibandingkan kehendak penguasa (raja). Pembentukan legislasi yang seperti ini dekat dengan ciri sistem hukum *common law*.⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, fungsi legislasi yang dimiliki oleh lembaga legislatif mengacu pada empat bentuk kegiatan yakni:

- a) Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*)

⁴Konsep ini merupakan doktrin pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu dalam bukunya yang berjudul *The Spirit of Law* (1748). Diilhami dari pemikiran pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh John Locke, Montesquieu melakukan pengamatan terhadap Konstitusi Inggris. Montesquieu menarik kesimpulan dengan mengungkapkan konsep pemisahan kekuasaan yang dibagi menjadi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Lihat Isharyanto, *Ilmu Negara* (Karanganyar: Oase Pustaka, 2016)., hlm. 120 – 121.

⁵ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Edisi ke 2. (Depok: Rajawali Pers, 2018)., hlm. 44.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006)., hlm. 32 – 33.

⁷ Jeffrey A Pojanowski, “Reading Statutes in The Common Law Tradition,” *Virginia Law Review* 101, no. 5 (September 2015) (2015): 1357–1424., hlm. 1380.

⁸ *Ibid.*, hlm. 1380 – 1381.

- b) Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*)
- c) Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*); dan
- d) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.⁹

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sebagaimana tertuang di dalam konstitusi Indonesia, UUD 1945, kewenangan untuk membentuk Undang-Undang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (“DPR”) selaku lembaga legislatif. Menurut Ni’matul Huda kekuasaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang semula dijalankan oleh presiden berdasarkan pasal 5 UUD Tahun 1945 (sebelum amandemen) pada amandemen ke empat kekuasaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan oleh DPR berdasarkan UUD Tahun 1945 dan pasal 5 ayat (1) dihapus, hal ini sebagai wujud dari langkah konstitusional yang bertujuan untuk memperbaiki fungsi dari lembaga negara sesuai dengan tugas dan wewenang masing-masing lembaga yang mana presiden sebagai pelaksana UU (Eksekutif) dan DPR sebagai pembentuk UU dan memperkuat kekuasaan DPR sebagai Legislatif.¹⁰ Pasca amandemen Konstitusi Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur bahwa, “*Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.*”¹¹

Dalam proses pembentukan Undang-Undang, Rancangan Undang-Undang dibahas bersama Presiden untuk mendapat persetujuan bersama¹², sedangkan Rancangan Undang-Undang yang memiliki kaitan dengan kepentingan daerah dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah¹³. Selain itu lembaga-lembaga negara lainnya yang memiliki keterkaitan terhadap undang-undang yang dibuat oleh DPR dilibatkan pula dalam pembentukan undang-undang, mengingat aturan tersebut nantinya akan dijalankan oleh lembaga tersebut. Bentuk keterlibatan lembaga negara yang memiliki kepentingan terhadap proses pembentukan undang-undang yang sedang dilakukan adalah penyampaian informasi terkait dengan lembaga-lembaga negara dan juga penyampaian pendapat dari lembaga terkait. Namun pendapat yang disampaikan ini tidak bersifat mengikat. Namun tentunya DPR sebagai lembaga politik yang menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat hendaklah mendengarkan aspirasi dari lembaga-lembaga yang nantinya akan menjalankan undang-undang tersebut.¹⁴

Secara umum, kewenangan untuk membentuk Undang-Undang merupakan kewenangan eksklusif DPR selaku lembaga (legislatif) sebagai lembaga yang didesain

⁹ Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II.*, hlm. 34.

¹⁰ Waisol Qoroni dan Indien Winarwati, “Kedaulatan Rakyat dalam Konteks Demokrasi di Indonesia,” *Juournal Incio Legis* 2, no. 1 (2021): 51–65., hlm. 60.

¹¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Naskah Perubahan, Perubahan Ketiga, Pasal 20 ayat (1).

¹² Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Naskah Perubahan, Perubahan Ketiga, Pasal 20 ayat (2).

¹³ Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Naskah Perubahan, Perubahan Ketiga, Pasal 22 D ayat (2).

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 2 ed. (Buku-e digital LIPI, 2004)., hlm. 10

untuk menjadi wakil rakyat yang berdaulat untuk menciptakan suatu aturan yang membatasi hak dari rakyat itu sendiri.¹⁵ Oleh sebab itu aturan-aturan yang dikeluarkan oleh DPR mengikat seluruh masyarakat, dikarenakan secara hipotetis masyarakat dianggap sepakat untuk mengikatkan diri pada aturan yang membatasi hak-haknya.

Pembentukan undang-undang memiliki kaitan erat dengan pengejawantahan konsepsi kedaulatan rakyat. Pada pemikiran ini rakyat yang merupakan pemberi mandat yang menjadi dasar legitimasi kewenangan legislatif dalam melakukan pembentukan undang-undang. Secara teoretis, paham kedaulatan rakyat ini tidak bisa dilepaskan dari konsep negara berbentuk republik. Konsep negara berbentuk republik ini melahirkan postulat yang memandang jika bentuk negara yang ideal adalah negara yang dimiliki oleh seluruh orang, bukan milik segelintir orang, apalagi seorang raja.¹⁶ Pemikiran inilah yang menjadi fondasi pemikiran gagasan kedaulatan rakyat yang diperkenalkan oleh Jean-Jacques Rousseau. Berangkat dari kritiknya terhadap absolutisme raja-raja di Prancis pada saat itu, Rousseau menghendaki suatu bentuk negara yang berorientasi pada pemenuhan kepentingan bersama atau kepentingan umum.¹⁷

Meskipun dalam praktik negara modern penyaluran kedaulatan rakyat tidak dilakukan melalui *representative government* (lembaga perwakilan), namun hal ini tidak boleh mereduksi esensi jika kedaulatan tertinggi dipegang oleh rakyat. Dalam bidang legislatif misalnya, rakyat mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya produk legislatif.¹⁸ Asas kedaulatan rakyat yang dikenal sebagai asas demokrasi. Demokrasi sendiri memberikan pemahaman, bahwa dari sebuah kekuasaan dari rakyat. Dengan pemahaman seperti itu, rakyat akan melahirkan sebuah aturan yang menguntungkan dan melindungi hak-haknya. Dalam konstitusi Indonesia asas kedaulatan rakyat terdapat di dalam Pasal 1 ayat 2 yang menyatakan bahwa: "*kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.*"¹⁹

Pengakomodasian aspirasi rakyat dalam pembentukan undang-undang penting untuk meningkatkan legitimasi, transparansi, dan responsivitas, serta diharapkan akan melahirkan kebijakan yang akomodatif. Pembentukan kebijakan yang tidak aspiratif justru akan menimbulkan kecurigaan dari masyarakat sebagai pemilik asal kedaulatan.²⁰ Untuk menciptakan sebuah legislasi yang aspiratif, perlu ada jaminan partisipasi publik yang harus diberikan kepada rakyat untuk dapat agar mereka turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses kebijakan publik secara bebas serta terbuka. Partisipasi publik merupakan perwujudan dari sistem yang secara ideal mensyaratkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan bentuk demokrasi partisipatoris.

¹⁵ Ibid., hlm. 11.

¹⁶ Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar dan Kenegaraan Modern* (Jakarta: PT Gramedia, 2019), hlm. 300.

¹⁷ Ibid., hlm., 301.

¹⁸ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 121.

¹⁹ Cora Elly Noviyati, "Demokrasi dan Sistem Pemerintahan," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 2 (2013): 333–354., hlm. 334 – 335.

²⁰ Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan," *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial* Volume 6, no. 2 (2015): 159–176., hlm. 161.

Jaminan partisipasi ini merupakan perwujudan hak partisipasi politik rakyat. Hal ini menunjukkan 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.²¹

Dalam pembentukan undang-undang, apabila dikaitkan dengan tahapan pembentukan undang-undang, partisipasi publik tidak hanya dimulai ketika undang-undang itu sudah berlaku mengikat untuk umum, tetapi sejak awal ketika undang-undang dirancang dan dibahas oleh DPR. Dengan demikian diharapkan bahwa norma hukum yang kelak akan tertuan menjadi undang-undang yang mengikat untuk umum dapat disadari sejak awal konsekuensi-konsekuensinya oleh segenap warga negara. Dengan begitu, undang-undang tersebut kelak mudah dimasyarakatkan dan dapat dengan ringan ditaati oleh para subjek hukum yang diaturnya.²²

Manfaat yang akan diperoleh dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah:

- a) Meningkatkan legitimasi kualitas peraturan perundang-undangan yang dihasilkan;
- b) Meningkatkan peluang untuk keberhasilan dalam penerapannya;
- c) Meningkatkan ketaatan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut secara sukarela; dan
- d) Memperluas bentuk *partnership* dengan warga negara.²³

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum kepustakaan.²⁴ Menurut Efendi dan Johnny Ibrahim, penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian hukum doktrinal. Objek dari Penelitian normatif adalah keterpaduan antara hukum tertulis yang berlaku (*law in book*) seperti peraturan perundang-undangan dengan kenyataan (*das sein*) yang terjadi pada tataran praktik.²⁵ Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Undang-Undang dan Pendekatan Konseptual. Pengumpulan bahan hukum secara umum dilakukan melalui studi pustaka (*library research*).

C. Pembahasan

1. Politik Hukum Perkembangan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia dari Masa ke Masa

1.1. Tinjauan Teoritis Politik Hukum

²¹ Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu* (Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi, 2016)., hlm. 48.

²² Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*., hlm. 288.

²³ Rahendro Jati, "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif," *Rechtsvinding* 1, no. 3 (2012)., hlm 335.

²⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013)., hal. 23

²⁵ Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris* (Depok: kencana, 2016)., hal 1.

Istilah “Politik Hukum” mengacu kepada sebuah kebijaksanaan atau *legal policy* yang sudah atau nantinya akan dilaksanakan oleh pemerintah. Politik hukum secara umum dapat didefinisikan sebagai pembangunan hukum yang berintikan penciptaan dan pemutakhiran hukum untuk memenuhi kebutuhan dan menjawab tantangan permasalahan di dalam masyarakat. Hal juga termasuk penerapan peraturan yang ada, termasuk memperkuat peran kelembagaan dan memberikan panduan kepada lembaga penegak hukum.²⁶

Sebagai arah hukum yang akan diberlakukan negara dalam rangka membentuk hukum baru dan menggantikan hukum yang lama, politik hukum harus berpijak pada konteks tujuan negara dan sistem hukum yang berlaku di suatu negara. Dalam konteks Indonesia contohnya, tujuan negara terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945, khususnya Pancasila yang melahirkan kaidah-kaidah penuntun hukum.²⁷

Secara garis besar dapat disimpulkan, jika politik hukum berbicara tentang pengaruh konfigurasi politik terhadap produk hukum. Mahfud MD lebih lanjut membagi studi politik hukum ke dalam beberapa kelompok, yaitu:²⁸

- a) Arah resmi tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan (*legal policy*) guna mencapai tujuan negara yang mencakup penggantian hukum lama dan pembentukan hukum yang baru.
- b) Latar belakang politik dan sub-sistem kemasyarakatan lainnya di balik lahirnya hukum, termasuk arah resmi tentang hukum yang akan atau tindakan diberlakukan.
- c) Persoalan-persoalan di sekitar penegakkan hukum, terutama implementasi atas politik hukum yang telah digariskan.

Merujuk pada pemikiran Bagir Manan, istilah politik hukum dapat diibaratkan sebagai *policy behind the legal policy* atau suatu kebijakan di balik pengambilan keputusan kebijakan hukum. Adapun mana Bagir Manan membedakan politik hukum ke dalam dua jenis, yaitu:

- a) Politik hukum pembentukan hukum, yang mana hal ini mencakup hukum yang mengatur pembentukan hukum seperti prosedur dan tata cara dalam pembentukan suatu produk hukum; dan
- b) Politik hukum penegakan hukum, hal ini merujuk pada kebijakan di bidang penegakan hukum yang termasuk tata cara yang ditetapkan baik oleh peraturan perundang-undangan ataupun badan peradilan itu sendiri dalam melakukan penyelesaian sebuah sengketa atau perkara di bidang pengadilan.²⁹

²⁶ Mirza Nasution, *Politik Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Medan: Puspantara, 2015)., Hal. 17.

²⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011)., hal. 5-6.

²⁸ Ibid.

²⁹ Syahriza Alkohir Anggoro, “Politik Hukum: Mencari Sejumlah Preseden,” *Jurnal Cakrawala Hukum* 10, no. 1 (2019): 77–86., hal. 81.

Arah dan tujuan pembentukan hukum yang dibuat oleh negara akan terefleksi ke dalam tipe hukum yang dihasilkan. Adapun tipe-tipe hukum sendiri secara teoretis dapat diklasifikasikan sebagaimana dikemukakan oleh Nonet dan Selznick sebagai berikut:

Tabel 1. Tiga Tipe Hukum menurut Nonet dan Selznick³⁰

	HUKUM REPRESIF	HUKUM OTONOM	HUKUM RESPONSIF
TUJUAN HUKUM	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
LEGITIMASI	Ketahanan sosial dan tujuan negara (raison d'etat)	Keadilan prosedural	Keadilan substantif
PERATIRAN	Keras dan rinci namun berlaku lemah terhadap pembuat hukum	Luas dan rinci; mengikat penguasa maupun yang dikuasai	Subordinat dari prinsip dan kebijakan
PERTIMBANGAN	Ad hoc; memudahkan mencapai tujuan dan bersifat partikular	Sangat melekat pada otoritas legal; rentan terhadap formalisme dan legalisme	Purposif (berorientasikan tujuan); perluasan kompetensi kognitif
DISKRESI	Sangat luas; oportunistik	Dibatasi oleh peraturan; delegasi yang sempit	Luas, tetapi tetap sesuai dengan tujuan
PAKSAAN	Ekstensif; dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum	Pencarian positif bagi berbagai alternatif, seperti insentif, sistem kewajiban yang mampu bertahan sendiri
MORALITAS	Moralitas komunal; moralisme hukum; "moralitas pembatasan"	Moralitas kelembagaan; yakni dipenuhi dengan integritas proses hukum	Moralitas sipil; "moralitas kerja sama"
POLITIK	Hukum subordinat terhadap politik kekuasaan	Hukum "independen" dari politik; pemisahan kekuasaan	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik; keberpaduan kekuasaan
HARAPAN AKAN KETAATAN	Tanpa syarat; ketidaktaatan per se	Penyimpangan peraturan yang	Pembangkitan dilihat dari aspek

³⁰ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in transition: toward responsive law* (Newyork: Routledge, 2017)., hal. 16.

	dihukum sebagai pembangkangan	dibenarkan, misalnya untuk menguji validitas undang-undang atau perintah	bahaya substantif; dipandang sebagai gugatan terhadap legitimasi
PARTISIPASI	Pasif, Kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan	Akses dibatasi oleh prosedur baku; munculnya kritik atas hukum	Akses diperbesar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial

Sumber: Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in transition: toward responsive law* (Newyork: Routledge, 2017)

Merujuk pada pemikiran Nonet dan Selznick tersebut, tipe hukum ideal adalah dan diharapkan adalah tipe hukum responsif, yang mana hal ini tidak tercermin dalam karakteristik hukum kebijakan legislasi nasional selama masa pandemi ini. Dalam tipe hukum responsif, hukum dipandang sebagai fasilitator atau sarana menanggapi kebutuhan dan aspirasi sosial. Hukum dapat mengimplikasikan dua hal, yaitu, pertama, hukum harus fungsional pragmatis, bertujuan, dan rasional. Kedua, hukum berperan sebagai norma kritik untuk mengubah pranata sosial yang tidak sesuai.³¹

Salah satu elemen yang penting untuk menghasilkan produk hukum yang responsif adalah partisipasi masyarakat. Menurut Nonet dan Selznick, pentingnya peran masyarakat dalam pembentukan produk hukum harus terlihat pada proses pembentukannya yang partisipatif dengan mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat. Selain itu harus juga bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat. Artinya produk hukum bukan kehendak penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.³²

1.2. Pengaturan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang dari Masa ke Masa

a. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (“UU 10/2004”)

Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat pada UU 10/2004 diatur pada Bab X tentang Partisipasi Masyarakat. Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam undang-undang ini diatur pada 1 pasal, yaitu pada pasal 53 yang mengatur bahwa:

“Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.”³³

³¹ Wimm Haliim, “Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif,” *Masyarakat Indonesia* 42, no. 1 (2016): 19–30., hal. 23.

³² Jati, “Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif,” hal. 331.

³³ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, LNRI Tahun 2004 Nomor 53, TLNRI Nomor 4389., Pasal 53.

Pada bagian penjelasan pada undang-undang ini disebutkan bahwa makna dari partisipasi masyarakat sebagaimana diatur pada Pasal 53 adalah, “Hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/dewan perwakilan rakyat daerah.”³⁴

b. Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (“UU 12/2011”)

Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat pada UU 12/2011 diatur pada Bab XII tentang Partisipasi Masyarakat. Pengaturan mengenai partisipasi masyarakat pada undang-undang ini diatur ke dalam 1 pasal yang terdiri dari 4 ayat. Partisipasi masyarakat sebagaimana diatur pada Pasal 96 ayat (1) memiliki substansi yang serupa dengan Pasal 53 UU 10/2004, di mana terdapat pengakuan bahwasannya merupakan bagian dari hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang dalam bentuk pemberian masukan baik secara lisan ataupun tulisan.

Pada UU 11/2012 terdapat penjabaran terperinci mengenai bentuk partisipasi masyarakat mengenai:³⁵

- a) Medium dan momentum partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Dalam hal ini, masyarakat dapat berpartisipasi untuk memberikan pendapatnya terkait dengan aspirasi mereka untuk pembentukan undang-undang melalui: 1) rapat dengan pendapat umum; 2) kunjungan kerja; 3) sosialisasi; dan/atau 4) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- b) Subjek masyarakat yang dimaksud pada Pasal 96 ayat (1) yang memiliki hak untuk berpartisipasi dan perlu didengar pendapatnya. Dalam hal ini undang-undang menyebutkan bahwa masyarakat yang dimaksud adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- c) Perlunya dibuka akses yang dibuka seluas-luasnya untuk memudahkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang. Salah satu cara untuk memperbesar akses masyarakat dalam pembentukan undang-undang adalah dengan memastikan bahwasannya Rancangan Undang-Undang dapat diakses oleh masyarakat luas.

Permasalahan partisipasi publik di dalam UU 12/2011 adalah terdapat ketidakjelasan mengenai wadah dan bagaimana mekanisme dari penyampaian partisipasi publik sebagaimana telah diatur pada Pasal 96 UU 12/2011 tersebut. Pentingnya pengaturan konkrit ini dilakukan agar terdapat tolak ukur yang jelas

³⁴ Ibid., Penjelasan Pasal 53.

³⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, LNRI Tahun 2011 Nomor 82, TLNRI 5234., Pasal 96 Ayat (1) – Ayat (4).

mengenai sejauh mana seharusnya partisipasi publik perlu dilakukan, sehingga partisipasi publik dapat dengan optimal dilaksanakan.³⁶

d) Undang-Undang 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (“UU 13/2022”)

Paradigma pengakomodasian partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang menjadi semakin ditekankan pada undang-undang 13/2022. Hal ini sebagaimana ditekankan dalam bagian menimbang huruf b undang-undang ini yang menyebutkan bahwa:

“bahwa untuk mewujudkan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan dengan menambahkan antara lain pengaturan mengenai..... serta memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna.”³⁷

Undang-undang ini juga mengubah ketentuan Pasal 96 yang mengatur mengenai partisipasi masyarakat yang sebelumnya diatur pada undang-undang 12/2011. Pengaturan dan Implementasi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Saat ini

D. Kesimpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan uraian pembahasan sebagaimana telah dielaborasi di atas, maka kesimpulan dari penulisan artikel ini adalah:

Politik hukum perkembangan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang dari masa ke masa menunjukkan progresivitas pengakomodasian partisipasi publik yang semakin komprehensif dan juga konkret mengenai batasan dan sejauh apa partisipasi publik harus dilakukan dalam pembentukan undang-undang. Misalnya UU 13/2022 yang mempertegas kewajiban dari pembentukan undang-undang untuk mendiseminasi informasi kepada masyarakat terkait dengan undang-undang yang harus dilakukan. UU 13/2022 ini juga secara jelas makna dari partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang, yaitu partisipasi publik atau *meaningful participation* yang harus memenuhi tiga prasyarat yaitu: (i) hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); (ii) hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan (iii) hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Pengaturan mengenai partisipasi publik yang diatur di dalam UU 13/2022 saat

³⁶ Antoni Putra, “Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 1 (2020): 1–10., hal. 7.

³⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, LNRI Tahun 2022 Nomor 143, TLNRI Nomor 6801., bagian menimbang huruf b.

ini merupakan implementasi dari PMK 91/2020 yang mengamanatkan perlunya dilakukan partisipasi masyarakat secara berarti dengan subjek masyarakat yang perlu diprioritaskan adalah kelompok masyarakat yang terdampak secara langsung atau memiliki perhatian terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Meskipun secara normatif terdapat progresivitas pengaturan mengenai partisipasi publik, pada tataran praktik masih terdapat permasalahan dalam implementasinya. Contohnya adalah diundangkannya Perppu 2/2022 yang merupakan perbaikan terhadap UU 11/2020, merupakan pendekatan yang keliru mengingat prasyarat suatu situasi dikatakan kegentingan memaksa sehingga perlu dikeluarkannya Perppu tidak dipenuhi. Idealnya pembentuk undang-undang memperbaiki UU 11/2020 dengan sepenuhnya melibatkan masyarakat. Sebagaimana diatur di dalam UU 13/2022.

Konsepsi partisipasi publik yang telah dituangkan dalam peraturan pembentukan undang-undang di Indonesia harus mampu untuk dioperasionalisasikan dalam praktiknya. Adapun implementasi partisipasi publik ini dapat dilakukan dengan metode di antaranya adalah *Pertama*, pembentuk undang-undang dapat senantiasa memanfaatkan berbagai medium dalam menjangkau aspirasi masyarakat sehingga dapat memperluas kesempatan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. *Kedua* pembuat undang-undang perlu untuk memprioritaskan untuk memastikan bahwa aspirasi dan kepentingan dari golongan pihak yang terdampak atas pemberlakuan undang-undang telah diberikan kesempatan untuk menyampaikan aspirasinya dan mempertimbangkannya dalam tiap pembentukan undang-undang. Selain apabila aspirasi masyarakat tidak dapat diakomodir dan dipenuhi pembuat UU harus dapat menjelaskan alasan dan pendapatnya kepada masyarakat.

Daftar Pustaka

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- . *Perihal Undang-Undang*. 2 ed. Buku-e digital LIPI, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- . *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Efendi, Jonaedi, dan Johnny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Depok: kencana, 2016.
- Isharyanto. *Ilmu Negara*. Karanganyar: Oase Pustaka, 2016.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Edisi ke 2. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Magnis-Suseno, Franz. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar dan Kenegaraan Modern*. Jakarta: PT Gramedia, 2019.
- MD, Moh. Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Nonet, Philippe, dan Philip Selznick. *Law and Society in transition: toward responsive law*. Newyork: Routledge, 2017.
- Riskiyono, Joko. *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi, 2016.

B. Artikel Jurnal

- Anggoro, Syahriza Alkahir. "Politik Hukum: Mencari Sejumlah Preseden." *Jurnal Cakrawala Hukum* 10, no. 1 (2019): 77–86.
- Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Planning Association* 85, no. 1 (2019): 24–34.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- . *Perihal Undang-Undang*. 2 ed. Buku-e digital LIPI, 2004.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- . *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Aswandi, Bobi, dan Kholis Roisah. "Negara Hukum dan Demokrasi Pancasila dalam Kaitannya dengan Hak Asasi Manusia (HAM)." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 1, no. 1 (2019): 128–145.
- Efendi, Jonaedi, dan Johnny Ibrahim. *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Depok: kencana, 2016.
- Haliim, Wimm. "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat dalam Membentuk Demokrasi dan Hukum yang Responsif." *Masyarakat Indonesia* 42, no. 1 (2016): 19–30.
- Hsb, Ali Marwan. "Kegentingan yang Memaksa dalam Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, no. 01 (2017): 109–122.

- Isharyanto. *Ilmu Negara*. Karanganyar: Oase Pustaka, 2016.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi*. Edisi ke 2. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Jati, Rahendro. "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif." *Rechtsvinding* 1, no. 3 (2012).
- Magnis-Suseno, Franz. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar dan Kenegaraan Modern*. Jakarta: PT Gramedia, 2019.
- MD, Moh. Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Nabatchi, Tina, dan Matt Leighninger. *Public Participation for 21st Century Democracy*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2015.
- Nasution, Mirza. *Politik Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Medan: Puspantara, 2015.
- Nonet, Philippe, dan Philip Selznick. *Law and Society in transition: toward responsive law*. Newyork: Routledge, 2017.
- Noviati, Cora Elly. "Demokrasi dan Sistem Pemerintahan." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 2 (2013): 333-354.
- Oktaryal, Agil, Antoni Outra, Estu Dyah Arifianti, Fajri Nursyamsi, Giri Ahmad Taufik, Gita Putri Damayan, M. Nur Sholikin, Muhammad Faiz Aziz, dan Ronald Rofiandri. *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020*. Jakarta, 2021.
- Pojanowski, Jeffrey A. "Reading Statutes in The Common Law Tradition." *Virginia Law Review* 101, no. 5 (September 2015) (2015): 1357-1424.
- Prasojo, Eko. "People and Society Empowerment: Perspektif Membangun Partisipasi Publik." *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik* 4, no. 2 (2004): 10-24.
- Prastyo, Angga. "Batasan Prasyarat Partisipasi Bermakna dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 11, no. 3 (2022): 405-436.
- Putra, Antoni. "Penerapan Omnibus Law dalam Upaya Reformasi Regulasi." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 1 (2020): 1-10.
- Qoroni, Waisol, dan Indien Winarwati. "Kedaulatan Rakyat dalam Konteks Demokrasi di Indonesia." *Juournal Incio Legis* 2, no. 1 (2021): 51-65.
- Riskiyono, Joko. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan." *Aspirasi: Jurnal Masalah-Masalah Sosial* Volume 6, no. 2 (2015): 159-176.
- . *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggaraan Pemilu*. Jakarta: Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi, 2016.
- . *Pengaruh Partisipasi dan Pengawasan Publik dalam Pembentukan Undang-Undang*. Jakarta: Publica Indonesia Utama, 2022.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali Pers, 2013.
- Voll, Willy D.S. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

C. Sumber Lainnya

Ombudsman Republik Indonesia, “Omnibus Law Minim Partisipasi Publik, Ombudsman Buka Kesempatan Pengaduan” <https://ombudsman.go.id/news/r/omnibus-law-minim-partisipasi-publik-ombudsman-buka-kesempatan-pengaduan>, diakses pada 25 Januari 2023.