

PERAN PARTISIPASI MASYARAKAT SEBAGAI HAK KONSTITUSIONAL DALAM PEMBENTUKAN UNDANG UNDANG DI INDONESIA

Oleh:

Shinta Dewy
Azkiyatunnisak
Silm Oktapani

dewisintadewi1997@gmail.com

Magister Ilmu Hukum
Universitas Lancang Kuning

ABSTRAK

Partisipasi masyarakat dijamin pada pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa "semua warga negara memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan serta wajib menjunjung hukum dan pemerintahan tanpa kecuali." Pernyataan ini menunjukkan bahwa keterlibatan publik bukan hanya hak, tetapi juga berupa kewajiban setiap warga dalam menjalankan serta mendukung proses hukum yang ada. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif yang melibatkan pendekatan perundang-undangan, filosofis dan konseptual. Berdasarkan hasil dari penelitian dan analisis, disimpulkan bahwasanya partisipasi publik merupakan bagian dari hak konstitusional yang diakui dan dilindungi oleh undang-undang. Maka, apabila dalam proses pembentukan undang-undang dilakukan tanpa melibatkan masyarakat atau menjauhkan keterlibatan publik secara aktif, maka hal tersebut dapat dianggap sebagai bentuk pelanggaran terhadap ketentuan konstitusi. Partisipasi dari masyarakat adalah suatu hal penting yang merupakan kesempatan untuk masyarakat luas turut ikut serta dalam pembentukan peraturan tersebut sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku sehingga menjamin terciptanya sistem hukum yang inklusif dan representatif.

Kata Kunci: *Partisipasi Masyarakat, Hak Konstitusional, Proses Legislasi*

PENDAHULUAN

Dalam sistem demokrasi, partisipasi masyarakat memegang peran yang penting terhadap proses pembentukan Undang-undang. Partisipasi ini ialah bentuk nyata kedaulatan rakyat yang tercermin dalam sistem pemerintahan Indonesia. Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwasanya “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Hal tersebut menegaskan bahwasanya setiap dari warga negara berhak terlibat dalam proses legislasi sebagai bagian dari hak konstitusional mereka. Melalui partisipasi aktif, masyarakat dapat menyampaikan aspirasi, kepentingan, serta pengawasan pada produk hukum yang dihasilkan oleh lembaga legislatif.

Prinsip partisipasi ini juga ditekankan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yaitu pada pasal 96 yang mengatur hak masyarakat untuk memberikan masukan berbentuk lisan ataupun tulisan dalam proses legislasi. Keterlibatan atau partisipasi ini mencakup seluruh tahapan pembuatan undang-undang, termasuk perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan evaluasi implementasi. Prinsip ini berupaya untuk menjamin bahwa peraturan pemerintah selaras dengan kebutuhan dan tujuan masyarakat, sehingga menghasilkan undang-undang yang responsif dan menjunjung prinsip-prinsip tata kelola yang baik, termasuk akuntabilitas serta transparansi.

Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan partisipasi masyarakat ini terhadap pembentukan perundang-undangan di Indonesia masih menghadapi berbagai kendala. Tantangan ini meliputi keterbatasan akses masyarakat terhadap informasi, kurangnya mekanisme yang jelas untuk menyerap aspirasi masyarakat, hingga faktor-faktor sosial dan ekonomi yang menghambat keterlibatan masyarakat dalam proses legislasi. Tidak jarang terjadi bahwa proses legislasi yang melibatkan masyarakat hanya dilakukan secara formalitas dan terbatas, sehingga partisipasi masyarakat menjadi kurang bermakna dan terkesan sekadar memenuhi prosedur administratif. Kondisi ini menunjukkan perlunya perhatian lebih terhadap

implementasi prinsip partisipasi yang sejati dan efektif terhadap proses pembentukan Perundang-undangan di Indonesia.

Penelitian pada tulisan ini bertujuan untuk mengkaji partisipasi masyarakat sebagai hak konstitusional dalam pembentukan undang-undang di Indonesia serta mengevaluasi penerapannya berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pada penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan filosofis. Pendekatan tersebut digunakan untuk memahami prinsip-prinsip dasar dari hak konstitusional warga negara terhadap pembentukan undang-undang, serta untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Dengan demikian, diharapkan agar penelitian ini dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan konsep partisipasi masyarakat agar lebih inklusif dan efektif dalam proses legislasi, serta memberikan rekomendasi terhadap upaya peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian hukum normatif, fokus pada norma-norma yang termasuk dalam peraturan perundang-undangan. Yaitu dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan yang berlandaskan hukum serta pendekatan konseptual. Pendekatan penelusuran bahan hukum pada penelitian ini ialah dengan sumber daya hukum primer, skunder dan juga tersier, termasuk analisis kualitatif karena fokusnya pada unsur-unsur kunci yang berkaitan dengan penelitian dan pemahaman yang dilakukan.

RUMUSAN MASALAH

Rumusan masalah yang diangkat dalam penulisan ini adalah:

1. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang?
2. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-undang sebagai hak konstitusional?

PEMBAHASAN

1. Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan Undang-undang

Konsep penting partisipasi pada konteks ini merujuk pada pembentukan alat pelibatan masyarakat dalam proses legislasi. Artinya, jika hukum positif mengharuskan pembuat undang-undang untuk menerapkan konsep partisipasi dalam pembuatan undang-undang, maka masyarakat harus diikutsertakan sebagai komponen integral dalam proses legislasi. Berdasarkan dengan prinsip-prinsip *Good Governance* yang diantaranya ialah akuntabilitas, keterbukaan, dan keterlibatan masyarakat, keterlibatan/partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan Undang-undang merupakan salah satu jenis tata kelola pemerintahan yang baik (Achmad, 2001). Mengingat hal ini, keterlibatan masyarakat sangat penting untuk pembuatan semua peraturan perundang-undangan.

Menurut Mahfud MD, produk legal harus memiliki sifat populis dan responsif yang mengekspresikan bentuk rasa keadilan dan memenuhi keinginan masyarakat. Kelompok sosial maupun individu dalam masyarakat mempunyai peran yang signifikan terhadap proses pembuatannya, begitu pula produk hukum yang konservatif, ortodoks, dan elistik yang mana isinya lebih mencerminkan terhadap keinginan pemerintah. Produk-produk tersebut bersifat positivis instrumental, artinya merupakan alat implementasi ideologi dan program negara yang lebih tertutup terhadap tuntutan kelompok sosial dan perorangan.

Pada kajian ilmu hukum, undang-undang dibagi menjadi dua jenis pemahaman, pertama ialah undang-undang dalam arti materil (*wet in materiele zin*) dan yang kedua ialah undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*) (Ansori, 2019). Undang-undang yang dibuat oleh seorang legislator adalah undang-undang dalam arti formil, menurut N.E. Algra. Selain itu, Jimly Asshidiqqie berpendapat bahwa seseorang dapat melihat perbedaan antara hukum formil dan material dari berbagai sudut seperti cara pandang atau perspektif. Makna materil pada undang-undang mengacu pada undang-undang yang dilihat dari segi substansi, isi, atau materialitasnya. Menurut Asshiddiqie (2010), hukum dalam pengertian formil dipandang dalam hal pembentukan dan bentuknya. Undang-undang merupakan peraturan undang-undang yang dibuat oleh DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) berdasarkan kesepakatan bersama dengan Presiden, sesuai dengan UU No. 12/11

Pasal 1 No. 3. Peraturan perundang-undangan ialah “ peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan ”, menurut UU Nomor 12/11 Pasal 1 Angka 2. Sesuai dengan pengertian di atas, peraturan perundang-undangan terdiri dari sejumlah komponen (Maria, 2007).

- a) Keputusan dibuat secara tertulis.
- b) Didirikan oleh instansi pemerintah atau pejabat yang berwenang
- c) Mengikat Umum

Kemudian, menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan juga terdiri dari 3 komponen :

- 1) Peraturan perundang-undangan disebut juga hukum tertulis karena berbentuk keputusan yang tertulis
- 2) Peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk oleh seorang pejabat ataupun lingkungan jabatan (badan,organ) yang memiliki kekuasaan untuk menyusun peraturan yang berlaku atau peraturan yang mengikat umum.
- 3) Mengikat secara umum

Ada berbagai macam sifat pada undang-undang dalam hukum tertulis, yaitu pada jenis instansi dan pada yang memiliki wewenang untuk membuatnya. Dengan sistem hukum civil law, Indonesia ialah suatu negara yang mengikuti tradisi hukum Eropa. Pentingnya hukum / peraturan perundang-undangan yang tertulis atau “statutory laws” atau “statutory legislation” adalah diantara karakteristik utama dari sistem hukum Eropa Kontinental atau civil law. Kedudukan “statutory law” tersebut lebih diutamakan dibanding putusan hakim atau yurisprudensi (Asshiddiqie, 2010). Perumusan peraturan Undang-undang atau instrumen hukum harus selaras terhadap prinsip-prinsip dasar dan ideologi Negara Indonesia, khususnya yaitu Pancasila yang merupakan paradigma pembangunan hukum, juga UUD NRI (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia) Tahun 1945 yang merupakan dasar konstitusional, berpegang kepada prinsip-prinsip yang mengatur pembentukan terhadap peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan dijelaskan dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2004, disingkat dengan UU No. 10/04. Prosesnya pada hakikatnya diawali dari perencanaan, persiapan, penyusunan tata cara, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan. Metode dan juga prosedur pembuatan peraturan UU telah dimasukkan ke dalam UU sejak awal Undang-Undang No. 10/04 yang mana kemudian diubah serta disempurnakan oleh Undang-Undang No. 12/11. Proses terhadap pembentukan undang-undang, sebagaimana direvisi oleh UU No. 13 Tahun 2022, meliputi langkah-langkah perencanaan, penyusunan, musyawarah, ratifikasi atau penetapan, dan pengundangan. Setiap fase pembangunan harus mematuhi gagasan transparansi, memastikan bahwa publik memiliki kesempatan untuk memberikan saran dan aspirasi pada pembuatan peraturan perundang-undangan (Hamzah & Kemal, 2013).

Dalam konteks pembuatan undang-undang, partisipasi berarti keterlibatan publik/masyarakat dalam proses pembuatan peraturan Undang-undang tersebut. diawali dari perencanaan hingga penilaian terhadap pelaksanaan peraturan. Secara teori terdapat 4 (empat) konsep partisipasi masyarakat terhadap proses pembentukan undang-undang :

- 1) Partisipasi sebagai kebijakan, yakni menganggap partisipasi sebagai suatu proses konsultatif antara pengambil kebijakan dan masyarakat yang berdampak pada peraturan perundang-undangan.
- 2) Partisipasi sebagai strategi/taktik, yakni keterlibatan sebagai taktik agar mendapatkan dukungan dari masyarakat terhadap legitimasi program pemerintah.
- 3) Partisipasi sebagai instrumen komunikasi, memandang partisipasi sebagai alat komunikasi pemerintah sebagai pelayan masyarakat untuk mengetahui apa yang diinginkan masyarakat.
- 4) Partisipasi sebagai sarana penyelesaian konflik, yakni partisipasi merupakan cara untuk menyelesaikan konflik dan menumbuhkan rasa saling menghormati dan percaya dalam masyarakat.

Konstruksi peraturan perundang-undangan partisipatif mempunyai 2 makna, yaitu metode dan substansi. Proses pembuatan undang-undang merupakan suatu cara yang perlu dilaksanakan secara jelas agar masyarakat luas dapat

berkontribusi dalam pengaturan suatu topik tertentu. Untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang demokratis dan responsif, substansi materi yang diatur harus diarahkan pada kepentingan masyarakat luas. Dengan demikian, demokrasi, transparansi, serta keterlibatan dalam proses legislasi merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan pada sebuah negara demokrasi. Kelangsungan hidup masyarakat luas akan terancam jika undang-undang yang disahkan tidak memenuhi kepentingan publik.

Hal ini menyiratkan bahwa masyarakat berperan sebagai pemberi dan penerima dalam menerapkan nilai-nilai keterbukaan dan transparansi. Karena pembentuk undang-undang kini dituntut untuk aktif memberikan informasi (pengetahuan) mengenai materi dan proses pembuatan undang-undang, baik atas keinginan sendiri ataupun karena permintaan. Masyarakat menjadi pemberi karena keaktifan pemberian ruang masukan berdasarkan penerapan konsep keterbukaan. Partisipasi warga negara dalam perumusan peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah lainnya merupakan ciri dari penerapan prinsip keterbukaan dan transparansi (Widiati, 2018).

Transparansi merupakan gagasan dan pengetahuan, sedangkan keterbukaan merupakan sarana atau wadah untuk menyampaikan masukan atau gagasan yang diperoleh dari pengolahan informasi yang ada. Partisipasi publik harus dipahami tidak sebagai tujuan akhir, melainkan sebagai upaya untuk menciptakan ruang yang lebih besar bagi masyarakat, terutama kelompok masyarakat sipil. Kelompok ini berperan aktif dalam mendorong berbagai kebijakan yang dapat memberikan dampak signifikan pada proses legislasi secara luas mencakup pelaksanaan hingga evaluasi kebijakan tersebut.

2. Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan Undang-undang sebagai Hak Konstitusional

Konstitusi UUD 1945 menetapkan bahwasanya setiap warga negara mempunyai sejumlah hak, yaitu: hak untuk hidup, hak membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan, hak mengembangkan diri, hak atas rasa aman, hak memperoleh kesejahteraan, hak berpartisipasi dalam politik, serta hak-hak perempuan dan hak anak. Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki kewajiban

untuk menghormati dan melindungi hak-hak tersebut. Hak-hak mendasar ini dikenal sebagai hak konstitusional, sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Dalam sistem hukum Indonesia, istilah "hak konstitusional" disebut dalam UU No. 24 Tahun 2003 yang telah direvisi dengan UU No. 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, dan merujuk pada hak-hak yang dijamin oleh UUD 1945.

Kewajiban yang tercantum dalam hak konstitusional warga negara dituang dalam peraturan perundang-undangan adalah hak untuk terlibat dalam pemerintahan sebagai sarana ambisi, transparansi, dan keterlibatan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa permasalahan prosedural merupakan inti dari proses penyelenggaraan perundang-undangan dalam kerangka teori pengembangan peraturan perundang-undangan.

Pernyataan "Without procedures, law and legal institutions would fail in their purposes" (D.J. Galligan, 1996). Ungkapan "partisipasi bermakna dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan" diadopsi MK (Mahkamah Konstitusi) dalam putusannya No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang UUCK (Undang-undang Cipta Kerja). MK (Mahkamah Konstitusi) menggarisbawahi bahwa keterlibatan masyarakat harus diperbolehkan pada proses pembuatan undang-undang. Pemerintah diharuskan bekerja sama dengan masyarakat untuk menciptakan barang hukum yang responsif. Inilah salah satu cara gagasan negara demokrasi Indonesia mengekspresikan kedaulatan rakyat.

Menurut Pasal 27 ayat 1 dan Pasal 28C ayat 2 Undang-undang Dasar 1945, yang memberikan kesempatan terhadap setiap individu agar berpolitik dan turut membangun masyarakat, negara, dan negaranya, keterlibatan masyarakat dilindungi sebagai hak asasi. Dapat dikatakan bahwa pembuatan suatu undang-undang merupakan pelanggaran terhadap konsep kedaulatan rakyat jika dilakukan melalui prosedur dan cara yang sungguh-sungguh menghalangi atau membatasi partisipasi masyarakat dalam pembahasan dan perdebatan isinya.

Akibatnya, di samping pembentukan kerangka hukum formal melalui peraturan perundang-undangan, sangat penting untuk melibatkan masyarakat secara substantif untuk mendorong partisipasi dan juga keterlibatan publik yang otentik. Partisipasi publik/masyarakat yang lebih substansial membutuhkan

beberapa prasyarat utama diantaranya ialah hak untuk menyampaikan pendapat, hak agar pendapat tersebut diperhitungkan dan juga hak untuk menerima penjelasan atau respon terhadap pendapat yang disampaikan.

Kelompok masyarakat yang terkena dampak atau mempunyai perhatian pada usulan undang-undang tersebut merupakan sasaran utama pada partisipasi publik tersebut. Keterbukaan legislatif dalam memandu proses perencanaan, pengembangan, pembahasan, pengesahan, dan penetapan undang-undang dan peraturan pada hakikatnya merupakan standar keterlibatan yang bermakna dalam gagasan negara demokratis. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 28F UUD, keterbukaan informasi merupakan hak yang dimiliki setiap masyarakat / warga negara. Menciptakan tata kelola pemerintahan yang unggul, terbuka, transparan, partisipatif dalam seluruh kegiatan kenegaraan, mulai dari proses pengambilan keputusan, pelaksanaan, hingga penilaian, dilandasi oleh keterbukaan informasi. Informasi yang transparan dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan dapat mencegah legislator dari adanya penyisipan kepentingan pribadi atau kelompok tertentu, serta manipulasi terhadap keterlibatan masyarakat dalam peraturan yang dibuat. Karena masyarakat memiliki akses dan pengetahuan terhadap segala informasi yang berkaitan dengan pembuatan peraturan perundang-undangan, transparansi informasi juga akan meningkatkan legitimasi perencanaan legislatif.

Menurut Erni Styowati, pembuatan peraturan perundang-undangan tanpa adanya keterlibatan masyarakat setidaknya dapat menimbulkan empat dampak merugikan, antara lain :

- 1) Aturan tersebut tidak efektif karena gagal mencapai hasil yang diinginkan.
- 2) Peraturan tersebut tidak impelatif, dari mulai aturan tersebut diundangkan hingga saat dijalankan.
- 3) Peraturan tersebut tidak respointif, masyarakat tidak dilibatkan saat perancangan hingga diundangkan yang menyebabkan penolakan.
- 4) Adanya aturan tersebut menyebabkan kesulitan baru bagi masyarakat.

Karena masyarakat diberikan wadah untuk menyampaikan pendapatnya selama proses legislasi, Pasal 96 UU No. 12/11, menjamin partisipasi masyarakat terhadap proses tersebut.

KESIMPULAN

Sebagai landasan pemerintahan suatu negara, konstitusi memberikan landasan hukum yang kuat untuk membela prinsip-prinsip demokrasi. Karena merupakan negara demokratis, Indonesia memerlukan keterlibatan aktif warga negara dalam seluruh aspek administrasi pemerintahan, termasuk pembuatan undang-undang dan kebijakan. Karena undang-undang harus mengikutsertakan masyarakat dalam pembuatannya dan mempunyai dampak yang luas sehingga menjadikan satu kesatuan. Karena dalam negara demokrasi, penting untuk menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan keinginan rakyat.

Implementasi partisipasi yang efektif mengharuskan pemerintah untuk menyediakan akses informasi dan keterlibatan publik yang nyata, mulai dari perencanaan hingga evaluasi kebijakan. Oleh karena itu, upaya peningkatan efektivitas partisipasi masyarakat diperlukan untuk membentuk undang-undang yang lebih inklusif dan responsif, demi mewujudkan cita-cita pemerintahan yang demokratis sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abe, A. (2005). *Perencanaan Daerah Partisipatif*. Yogyakarta: Pustaka Baru.
- Ansori, L. (2019). *Legal Drafting: Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. Depok: Rajagrafindo Persada.
- Asshiddiqie, J. (2010). *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Assidique, J. (2003). *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press.
- Halim, H., & Putera, K. R. S. (2013). *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah : Konsepsi Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2020). Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.
- Manan, B. (1992). Dasar-Dasar Perundang-Undangan Indonesia. Jakarta: Ind-Hill-Co.
- Nwapi, C. (2010). A legislative proposal for public participation in oil and gas decision-making in Nigeria. *Journal of African Law*, 54 (2), 184 – 211.
- Risiyono, J. (2016). Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Jakarta: Perludem.
- Santoso, M. A. (2001). Good Government dan Hukum Lingkungan. Jakarta: ICEL.
- Soeprapto, M. F. I. (2007). Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan. Yogyakarta: Kanisius.
- Widiati, E. P. (2018). Efficient public participation in the local law-making process. *Yuridika*, 33 (3), 389 – 401. DOI: <http://dx.doi.org/10.20473/ydk.v33i3.8914>