

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang merupakan aturan hukum yang dibuat oleh pihak pembuatnya dan memiliki kekuatan mengikat, substansi undang-undang bisa berupa perintah atau larangan untuk penduduk dan warga negara. Apabila dianalogikan undang-undang sebagai kontrak sosial, maka dapat dikatakan bahwa masyarakat memberikan wewenang kepada negara untuk mengelola berbagai aspek, termasuk mengatur perilaku warganya. Oleh karena itu, perlu ada pembatasan dalam penggunaan wewenang tersebut oleh negara. Kedaulatan yang dimiliki oleh masyarakat kemudian diserahkan kepada negara melalui proses representasi dan kompetisi pemilihan, sehingga para pemimpin yang terpilih diharapkan memenuhi keinginan masyarakat yang telah menyerahkan kedaulatan tersebut. Namun, dalam 5 (lima) tahun terakhir hingga tanggal 24 September 2023 lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) beserta Presiden menerbitkan 94 Undang-Undang (UU).¹ Dengan rincian sebagai berikut:

Tahun	Jumlah UU
2019	24

¹ Kementerian Sekretariat Negara, 2020, "Matriks Produk Hukum," *Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Kementerian Sekretariat Negara*, <https://jdih.setneg.go.id/Matrix>, (diakses pada 25 September 2023 pukul 11.23).

2020	13
2021	11
2022	29
2023	17
TOTAL	94

Tabel 1.1 Jumlah UU Tahun 2019-2023
Sumber: Kementerian Sekretariat Negara. 2023

Namun, jumlah undang-undang yang dibuat meningkat beriringan secara linear dengan jumlah permohonan *Judicial Review* yang diajukan di Mahkamah Konstitusi (MK), permohonan pengujian yang diajukan mencakup permohonan uji materiil dan uji formil² sebagai berikut:

Tahun	Jumlah Permohonan <i>Judicial Review</i>
2019	122
2020	139
2021	121
2022	143
2023	149
TOTAL	674

Tabel 1.2 Jumlah Permohonan Judicial Review tahun 2019-2023
Sumber: Laporan Mahkamah Konstitusi 2019-2023

² Mahkamah Konstitusi, 2020, “Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang,” <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=18>. (diakses pada 26 September 2023 pukul 21.40).

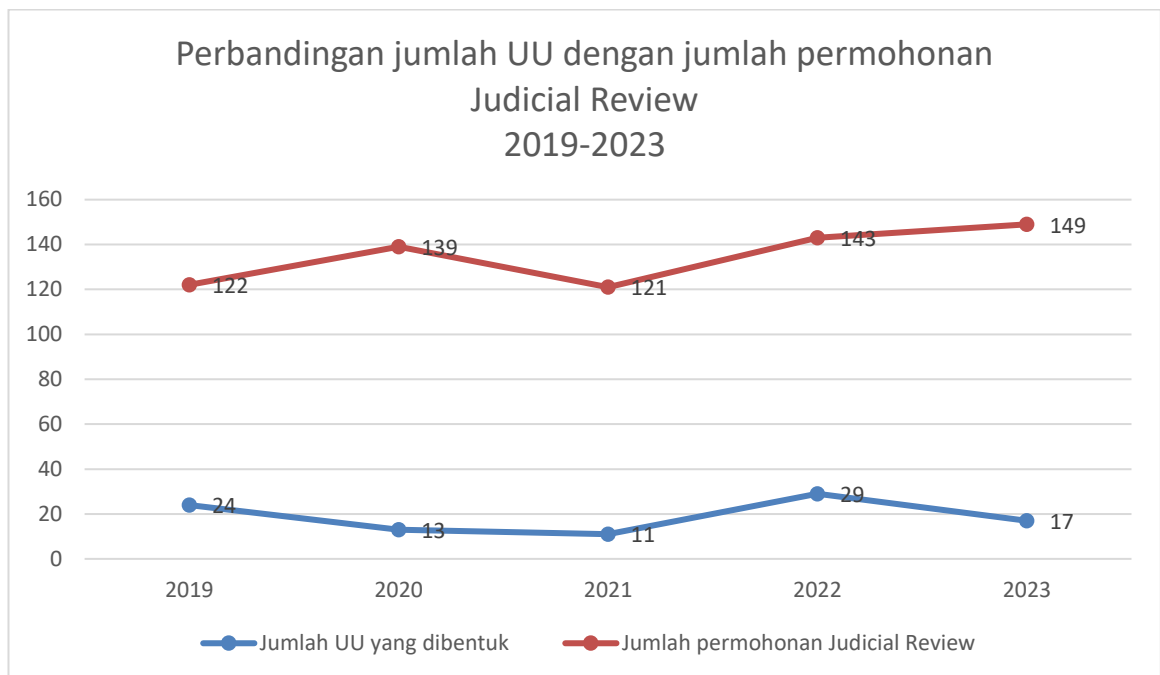


Diagram 1.1 Perbandingan Jumlah UU dengan Pengajuan *Judicial Review*
 Sumber: Kementerian Sekretariat Negara dan Laporan Mahkamah Konstitusi
 2019-2023

Berdasarkan data perbandingan ini menunjukkan bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia belum partisipatif dan aspiratif. Apabila berbicara mengenai partisipasi maka hal ini berkaitan dalam ranah proses pembentukannya atau biasa disebut dengan ranah formil pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam laporan tahunan Mahkamah Konstitusi (MK) sejak tahun 2019-2022 terdapat 16 permohonan uji formil, yakni tahun 2019 sebanyak 2 permohonan³, tahun 2020 sebanyak 3 permohonan⁴, tahun 2021 tidak ada permohonan uji formil, dan tahun 2022

³ Mahkamah Konstitusi, 2019, *Mengawal Demokrasi Konstitusional Pemilu Serentak 2019: Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi RI 2019*, hlm. 15-30.

⁴ Mahkamah Konstitusi, *Laporan Tahunan 2020-Meneguhkan Supremasi Konstitusi di Masa Pandemi*, 2020, hlm. 20-25.

sebanyak 11 permohonan⁵. Adapun dari semua permohonan tersebut hanya satu permohonan pengujian formil saja yang dikabulkan Mahkamah Konstitusi (MK) yakni permohonan uji formil Nomor 91/PUUXVIII/2020 perihal pengujian UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang dalam amarnya MK menyatakan pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan” dan putusan ini merupakan putusan pertama MK yang mengabulkan permohonan pengujian formil UU.⁶

Dalam pertimbangan hukum putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi (MK) mempertimbangkan bahwa untuk memastikan hak partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, partisipasi tersebut harus dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*)⁷. Partisipasi yang bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi aspek krusial, mengingat implikasi peraturan yang dihasilkan memiliki dampak langsung pada masyarakat dan memengaruhi kualitas produk hukum. Perlu diperhatikan bahwa pembuatan peraturan seharusnya bertujuan untuk memberikan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi masyarakat, sesuai dengan tujuan hukum itu sendiri. Penting untuk menghindari pembuatan peraturan yang justru memberatkan masyarakat. Konsep ini sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1

⁵ Mahkamah Konstitusi, *Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi RI 2022: Menata Sistem Demokrasi Konstitusional*, 2022. hlm. 23-25

⁶ Mahkamah Konstitusi, *Laporan Tahunan Mahkamah Konsituti 2021: Transformasi Digital untuk Penegakan Konstitusi*, 2021. hlm. 12-17

⁷ Lihat Pertimbangan Hakim Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

ayat 2 UUD 1945, yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Partisipasi masyarakat juga mencerminkan konsep demokrasi "dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat," yang berarti bahwa rakyat harus terlibat secara langsung dalam menentukan kebijakan pemerintahan yang memengaruhi nasib mereka.⁸

Namun, secara normatif, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Perundang-Undangan (UU P3) dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur pembentukan peraturan belum mengatur atau memuat ketentuan terkait partisipasi yang bermakna. Keadaan ini menyebabkan ketidakpastian hukum, mengingat belum adanya parameter yang jelas untuk menilai produk hukum yang terbentuk melalui proses partisipatif.⁹

Adapun apabila dilihat secara historis, keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang telah diatur sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-Undang tersebut menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis dalam tahapan persiapan atau pembahasan rancangan undang-undang. Pada tahun 2011, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

⁸ Imanullah, M.A., & Satriawan I, "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembuatan Undang-Undang untuk Mewujudkan Kesejahteraan," *Prosiding UMY Grace*, Vol. 1, No. 2 (November, 2020), hlm.275.

⁹ Fahmi R Firdaus, "Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik dalam Proses Pembentukan Undang-Undang.," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17, No. 3 (Agustus, 2020), hlm.288.

Tentang Pembentukan Perundang-Undangan (UU P3) diberlakukan, menggantikan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. UU P3 memperluas ketentuan mengenai partisipasi masyarakat dengan menegaskan bahwa masukan dari masyarakat dapat disampaikan melalui berbagai platform, termasuk Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), Kunjungan Kerja, Sosialisasi, seminar, lokakarya, dan diskusi. Selain itu, UU P3 secara eksplisit menjelaskan bahwa partisipasi diinginkan dari individu maupun kelompok yang memiliki kepentingan terkait dengan materi rancangan undang-undang yang sedang dibahas.

Namun, dalam pelaksanaannya, lembaga yang memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang dianggap kurang bersifat aspiratif dan partisipatif dalam proses pembentukan undang-undang, yang mengakibatkan produk hukum yang dihasilkan tidak mencerminkan suara rakyat. Hal ini disebabkan karena produk hukum yang dihasilkan merupakan hasil dari proses politik. Mahfud MD menyatakan bahwa hukum dapat dianggap sebagai produk politik jika didasarkan pada "das sein" dengan mengkonsepkan hukum sebagai undang-undang.¹⁰ Dalam kenyataannya, jika hukum dikonsepsikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif, tak ada yang membantah bahwa hukum merupakan produk politik karena itu adalah kristalisasi, formalisasi, atau legislasi dari berbagai kehendak politik yang saling bersaing, baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar. Berdasarkan

¹⁰ Mahfud MD, 2011, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, hlm. 25.

penjelasan ini, dapat dikatakan bahwa secara prinsip hukum adalah produk politik, dan muncul pertanyaan tentang bagaimana pemerintah menjalankan kewajibannya secara seharusnya (*sollen*), yaitu memberikan kesejahteraan pada masyarakatnya. Namun, undang-undang yang dijadikan panduan merupakan hasil dari proses politik yang panjang. Sebaliknya, pembuat undang-undang seharusnya telah dipersyaratkan sejak awal perancangan untuk menghasilkan undang-undang yang mampu memenuhi berbagai kebutuhan. Pertama, undang-undang tersebut dapat dilaksanakan; kedua, dapat ditegakkan; ketiga, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak bagi sasaran yang diatur; dan keempat, mampu menyerap aspirasi masyarakat.¹¹ Namun, undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif, setelah dibahas dan mendapat persetujuan eksekutif, seringkali tidak memberikan hasil yang bersifat aspiratif dan akomodatif, bahkan terkadang menyengsarakan masyarakat. Hal ini tercermin dalam pengajuan permohonan pengujian formil undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi sebagai tanggapan terhadap adanya kecacatan dalam proses pembentukan undang-undang.

Disamping itu, situasi ini diakibatkan oleh ketiadaan konsekuensi yang harus dihadapi oleh DPR terkait dengan ketidaksesuaian kebijakan dan pembentukan undang-undang dengan kebutuhan masyarakat. Sejalan dengan pandangan tersebut, Alexander Abe, Sirajuddin, dan rekan-rekan menjelaskan bahwa partisipasi dalam pembentukan undang-undang tidak semata-mata

¹¹ Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Yogyakarta, FH UII Press, hlm. 10-15.

tergantung pada peran DPR, karena dalam kenyataannya seringkali kepentingan rakyat hanya dimanfaatkan sebagai strategi politik untuk memastikan kelangsungan hidup dan kepentingan pribadi atau kelompok mereka.¹² Berdasarkan hal tersebut di negara yang menganut demokrasi, penyelenggaraan negara seharusnya didasarkan pada prinsip partisipatif.¹³ Dengan melibatkan masyarakat, diharapkan dapat menciptakan wadah untuk mengungkapkan aspirasi, mengaktifkan peran masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik, dan sebagai bentuk antisipasi terhadap penyalahgunaan kekuasaan yang mungkin dilakukan oleh pejabat, sekaligus sebagai bentuk nyata penegakan kedaulatan rakyat.¹⁴

B. Rumusan Masalah

1. Apa yang dimaksud dengan partisipasi bermakna dalam proses pembentukan Undang-Undang di Indonesia?
2. Bagaimanakah implementasi penerapan partisipasi bermakna dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji konsep partisipasi bermakna dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia
2. Untuk mengevaluasi penerapan partisipasi bermakna dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja

¹² Salahudin Tunjung Seta, "Hak Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.17, No. 2 (Juni, 2020), hlm.154.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Darmini Roza and Gokma Toni Parlindungan S, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan-undangan untuk Mewujudkan Indonesia Sejahtera dalam Pandangan Teori Negara Kesejahteraan," *Jurnal Cendikia Hukum*, Vol. 5, No. 1, (Agustus, 2019), hlm.12.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memiliki manfaat dalam ilmu hukum tata negara khususnya pada penerapan partisipasi bermakna dalam Proses Pembentukan UU Ciptak Kerja

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini memberikan rekomendasi kepada lembaga yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan dalam hal ini yaitu DPR dan Presiden untuk berkomitmen menerapkan partisipasi bermakna pada setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan.