



**PELAKSANAAN ASAS KETERBUKAAN DALAM PEMBENTUKAN  
UNDANG-UNDANG DI INDONESIA**

**TESIS**

**Oleh :**

**MOHAMAD ROKY HUZAENI, S.H.  
NIM. 210720101023**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN,  
RISET DAN TEKNOLOGI  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS JEMBER  
2023**



**PELAKSANAAN ASAS KETERBUKAAN DALAM PEMBENTUKAN  
UNDANG-UNDANG DI INDONESIA**

**TESIS**

**Oleh :**

**MOHAMAD ROKY HUZAENI, S.H.  
NIM. 210720101023**

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN,  
RISET DAN TEKNOLOGI  
PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS JEMBER  
2023**



**PELAKSANAAN ASAS KETERBUKAAN DALAM PEMBENTUKAN  
UNDANG-UNDANG DI INDONESIA**

**TESIS**

untuk memperoleh gelar magister dalam program studi Magister Ilmu Hukum  
pada program Pascasarjana Universitas Jember

Oleh :

**MOHAMAD ROKY HUZAENI, S.H.**

**NIM. 210720101023**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**2023**

**MOTTO**

“Tuhan tidak menuntut kita untuk sukses, Tuhan hanya menuntut kita berjuang tanpa henti”

(Emha Ainun Nadjib)<sup>1</sup>



---

<sup>1</sup> Emha Ainun Nadjib, *Allah Tidak Cerewet Seperti Kita*, (Jakarta Selatan: Noura Books, 2019).

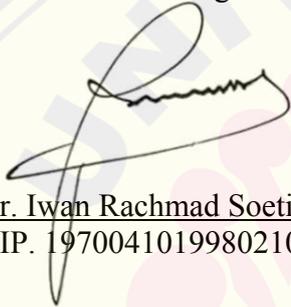
**PERSETUJUAN PEMBIMBING**

Tesis berjudul “Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia” telah disetujui pada:

Hari, tanggal : Rabu, 28 Juni 2023

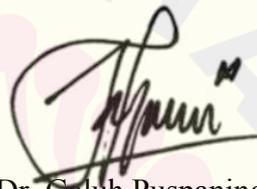
Tempat : Fakultas Hukum Universitas Jember

Dosen Pembimbing Utama



Dr. Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H.  
NIP. 197004101998021001

Dosen Pembimbing Anggota



Dr. Galuh Puspaningrum, S.H., M.H.  
NRP. 760015749

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum  
Fakultas Hukum Universitas Jember

Dr. Y.A. Triana Ohoiwutun, S.H., M.H.  
NIP. 196401031990022001

**PENGESAHAN**

**PELAKSANAAN ASAS KETERBUKAAN DALAM PEMBENTUKAN  
UNDANG-UNDANG DI INDONESIA**

Hari, Tanggal : Senin, 10 Juli 2023  
Tempat : Fakultas Hukum Universitas Jember  
SK Penguji : 6121/UN25.1.1/SP/2023

Panitia Penguji:  
Ketua Penguji,

Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.  
NIP. 198206232005011002

Anggota Penguji I,

  
Dr. Ainul Azizah, S.H., M.H.  
NIP. 197602032005012001

Anggota Penguji II,

  
Al Khanif, S.H., LL.M., Ph.D  
NIP. 19790728009121003

Anggota Penguji III,

  
Dr. Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H.  
NIP. 197004101998021001

Anggota Penguji IV,

  
Dr. Galuh Puspaningrum, S.H., M.H.  
NRP. 760015749

**Mengesahkan:**  
**Dekan Fakultas Hukum**  
**Universitas Jember,**

Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H.  
NIP. 198206232005011002

**PENYATAAN ORISINALITAS**

Dengan ini menyatakan bahwa:

1. Karya ilmiah (tesis) ini asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Magister Ilmu Hukum, baik di Universitas Jember maupun Universitas-universitas lain.
2. Tesis ini merupakan gagasan, ide, pemikiran dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan dari orang lain, terkecuali arahan yang diberikan oleh Pembimbing Utama dan Anggota, serta beberapa masukan dan saran dari Tim Dosen Penguji Tesis.
3. Dalam tesis ini terdapat karya atau pendapat yang ditulis atau dipublikasikan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan dengan disebutkan dalam sumber kutipan maupun daftar pustaka.
4. Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur jiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik maupun saksi lainnya yang berlaku di lingkungan universitas Jember

Jember, 28 Juni 2023

Yang Membuat Pernyataan



**Mohamad Roky Huzaeni, S.H.**  
**NIM. 210720101023**

### UCAPAN TERIMA KASIH

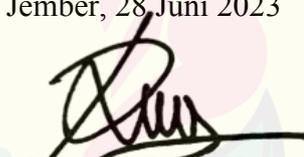
Syukur alhamdulillah atas segala rahmat dan karunia yang telah Allah limpahkan kepada kita, tuhan semesta alam yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang. Sholawat dan salam kepada manusia Agung Muhammad SAW yang telah menjadi penerang serta *life guide* sehingga tesis yang berjudul “**Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia**” dapat terselesaikan.

Peneliti menyadari dalam penyusunan tesis ini banyak hambatan, kendala dan kesulitan-kesulitan yang dihadapi. Namun dengan adanya keterlibatan berbagai pihak yang telah menyumbangkan bantuan, bimbingan, petunjuk saran serta kritik bagi penelitian ini, maka peneliti menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Dr. Ir. Iwan Taruna, M.Eng, selaku Rektor Universitas Jember;
2. Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M.Hum., selaku Direktur Pascasarjana Universitas Jember;
3. Prof. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H., M.H. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember sekaligus Ketua Penguji yang telah memberikan motivasi, saran dan masukan serta evaluasi demi perbaikan dalam penulisan tesis ini;
4. Dr. Y.A Triana Ohoiwutun, S.H., M.H. selaku Koordinator Prodi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember;
5. Dr. Iwan Rachmad Soetijono, S.H., M.H. dan Dr. Galuh Puspaningrum, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Utama dan Anggota yang selama ini telah banyak memberikan motivasi, saran dan nasihat serta membimbing secara sabar dan ikhlas sehingga dapat menyelesaikan tesis ini dengan tepat waktu;
6. Dr. Ainul Azizah, S.H., M.H. dan Al Khanif, S.H., LL.M., Ph.D selaku Sekretaris dan Anggota Penguji untuk bimbingan, saran dan masukan serta evaluasi demi perbaikan dalam penulisan tesis ini;

7. Para dosen yang terhormat dan seluruh Staf serta Karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan ilmu dan membantu selama perkuliahan;
8. Prof. Dr. M Noor Harisudin, M.Fil.I, yang telah memberikan banyak masukan dan saran dalam penyelesaian tesis ini;
9. Kedua orang tua penulis yang dengan penuh cinta kasih telah mendidik dan membesarkan kepada Bapak Abdul Choliq dan Ibu Sumiarsih terima kasih yang tidak terbatas;
10. Kakak kandung penulis Hendra Kurniawan, S.H. dan Hofi Hannan Ar Rasyid, S.Pd. serta adiku Izza Afkarina yang telah memberikan dukungan selama ini;
11. Sahabat, kolega serta semua pihak yang telah banyak membantu dukungan serta motivasi, semoga yang telah diperbuat mendapat balasan kebaikan yang setimpal dari Allah SWT.

Jember, 28 Juni 2023



Mohamad Roky Huzaeni, S.H.

## RINGKASAN

**Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia; Mohamad Roky Huzaeni; 210720101023; 152 Halaman; Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Jember.**

Bertitik tolak pada pembentukan undang-undang yang dilakukan secara tidak terbuka dan transparan telah bertentangan dengan nilai dan prinsip demokrasi yang menjunjung tinggi keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana perubahan kedua Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 telah memandatkan bahwa pembentukan undang-undang harus dilaksanakan berdasarkan asas keterbukaan. Namun dalam pelaksanaannya, asas keterbukaan masih menyisakan kekosongan hukum lantaran tidak adanya konsekuensi apabila undang-undang tidak dibentuk secara terbuka dan transparan yang seharusnya secara logika awam apabila tidak melaksanakan asas keterbukaan dalam pembentukannya, maka undang-undang tersebut telah cacat secara formil dan materiil. Dari permasalahan diatas dirumuskanlah permasalahan pertama, apa *ratio legis* asas keterbukaan dalam pembentukan undang undang? Kedua, bagaimana penerapan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia?. Ketiga bagaimana pengaturan kedepan serta upaya apa yang dapat memperkuat asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia?. Berdasarkan pemikiran diatas penulis menggunakan tipe penelitian yuridis normatif yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan perbandingan. Penelitian ini bertujuan untuk memperkuat kedudukan rakyat dalam negara demokratis serta merekonstruksi asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang, dengan teori ilmu perundang-undangan, partisipasi, kedaulatan rakyat dan tujuan hukum serta konsep pembentukan undang-undang, konsep partisipasi dan konsep keterbukaan penelitian ini menghasilkan bahasan bahwa: 1) Asas keterbukaan memiliki *ratio legis*/tujuan penting dalam pembentukan undang-undang, Pertama, keterbukaan merupakan konsep dalam penyelenggaraan negara yang telah tertuang dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. Kedua, Keterbukaan merupakan Hak Asasi Manusia yang harus dipenuhi yang apabila tidak dilakukan keterbukaan maka telah melanggar Hak Asasi Manusia. Ketiga, dilakukan keterbukaan dalam pembentukan undang-undang dapat mencegah terjadinya korupsi legislasi. Keempat, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah memandatkan bahwa asas keterbukaan sebagai asas yang ‘harus dilakukan’ dan dipedomani dalam membentuk undang-undang. 2) Pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia masih belum maksimal dan tidak substansial hal tersebut dapat terlihat dari beberapa undang-undang yang dibentuk secara tidak transparan dan cenderung abai terhadap partisipasi publik, bahkan Mahkamah Konstitusi melakukan standar ganda terhadap asas keterbukaan. 3) untuk memperkuat asas keterbukaan perlu adanya rekonstruksi terhadap undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan memberlakukan konsekuensi hukum dan dibentuknya pedoman formil pelaksanaan asas keterbukaan serta dengan pemanfaatan teknologi dan peran aktif legislator menyebarluaskan informasi menjadi corong dalam memperkuat asas

keterbukaan pembentukan undang-undang. Kesimpulan penelitian ini bahwa asas keterbukaan merupakan asas yang krusial dalam pembentukan undang-undang karena merupakan esensi dari negara hukum demokratis yang berkedaulatan rakyat. Sehingga perlu pemberlakuan konsekuensi hukum terhadap asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang yang bersifat Responsif, Partisipatif dan Populis.



*SUMMARY*

**Implementation of the Principle of Openness in Forming Laws in Indonesia; Mohamad Roky Huzaeni; 210720101023; 152 Pages; Law Study Program, Faculty of Law, University of Jember.**

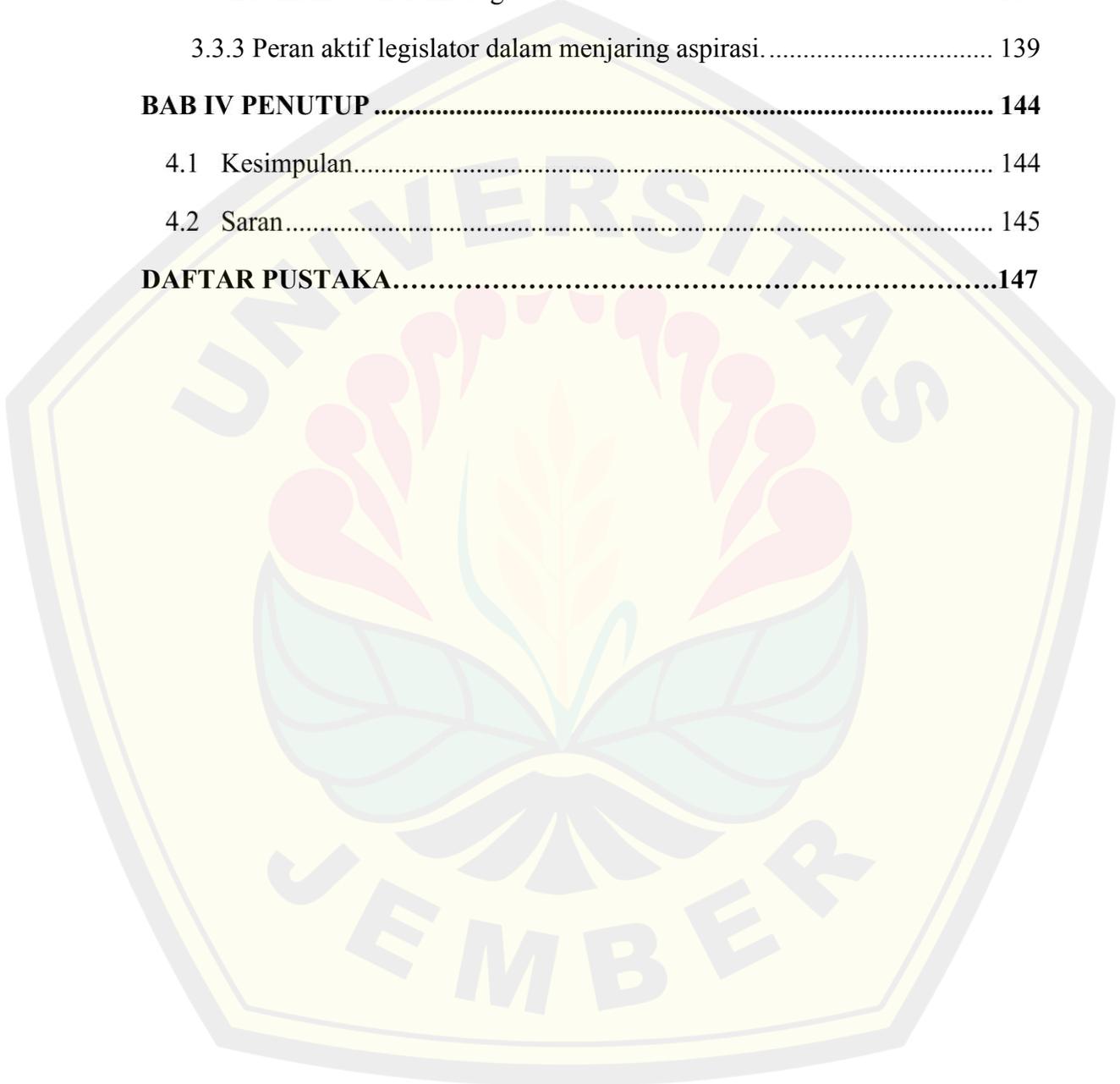
Starting from the formation of laws that are not made openly and transparently, this contradicts the values and principles of democracy which upholds openness in the administration of government. Article 5 of Law Number 12 of 2011 as the second amendment to Law 13 of 2022 has mandated that the formation of laws must be carried out based on the principle of transparency. However, in practice, openness principle still leaves a legal void because there are no consequences if the law is not formed in an open and transparent manner, which logically should be. From the problems above, the first problem is formulated, what is the legal ratio of openness principle in the formation of laws? Second, how is the application of openness principle in the formation of laws in Indonesia? Third, what are the future arrangements and what efforts can strengthen openness principle in the formation of laws in Indonesia? Based on the above thoughts, the authors use a normative juridical research type that places law as a building system of norms, with a statutory, conceptual and comparative approach. This study aims to strengthen people's position in a democratic state and to reconstruct openness principle in the formation of laws, with the theory of legislation, participation, people's sovereignty and the purpose of law as well as the concept of forming laws, the concept of participation and the concept of openness. that: 1) The principle of openness has a legal ratio/important objective in the formation of laws. First, openness is a concept in the administration of the state which has been stipulated in Law Number 14 of 2008 concerning public information disclosure. Second, openness is a human right that must be fulfilled, if openness is not carried out then it violates human rights. Third, openness in the formation of laws can prevent legislative corruption. Fourth, the Law on Formation of Legislation has mandated that the principle of openness is a principle that 'must be done' and is guided in forming laws. 2) The implementation of openness principle in the formation of laws in Indonesia is still not optimal and not substantial. This can be seen from several laws that are not made transparent and tend to ignore public participation, even the Constitutional Court has applied a double standard to openness principle. 3) To strengthen the principle of openness, it is necessary to reconstruct the law on the formation of statutory regulations by imposing legal consequences and forming formal guidelines for the implementation of openness principle as well as by utilizing technology and the active role of legislators in disseminating information to become a mouthpiece in strengthening openness principle in the formation of laws. The conclusion of this study is that the principle of openness is a crucial principle in the formation of laws because it is the essence of a democratic rule of law with the sovereignty of the people. So it is necessary to apply legal consequences to the principle of openness in the formation of responsive, participatory and populist laws.

**DAFTAR ISI**

SAMPUL DEPAN.....	i
SAMPUL DALAM.....	ii
PRASYARAT GELAR.....	iii
MOTTO.....	iv
PERSETUJUAN.....	v
PENGESAHAN.....	vi
PERNYATAAN ORISINALITAS.....	vii
UCAPAN TERIMA KASIH.....	viii
RINGKASAN.....	x
SUMMARY.....	xii
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR TABEL.....	xvi
DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	xvii
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	8
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	9
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	9
1.3.2 Manfaat Penelitian .....	9
1.4 Orisinalitas Penelitian .....	10
1.5 Metode Penelitian.....	13
1.5.1 Tipe Penelitian .....	14
1.5.2 Pendekatan Masalah .....	14
1.5.3 Sumber Bahan Hukum.....	16
1.5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum.....	18
1.5.5 Analisis Bahan Hukum .....	19

1.6	Kerangka Alur Pikir Tesis.....	19
1.7	Sistematika Penelitian .....	22
<b>BAB II KERANGKA TEORITIS DAN KONSEPTUAL.....</b>		<b>23</b>
2.1	Kerangka Teori Penelitian.....	23
2.1.1	Teori Ilmu Perundang-Undangan .....	23
2.1.2	Teori Partisipasi .....	28
2.1.3	Teori Kedaulatan Rakyat .....	32
2.1.4	Teori Tujuan Hukum .....	34
2.2	Kerangka Konseptual Penelitian .....	36
2.2.1	Konsep Pembentukan Undang-Undang.....	36
2.2.2	Konsep Partisipasi Publik .....	45
2.2.3	Konsep Keterbukaan.....	46
2.2.4	Konsep <i>Ratio Legis</i> Pembentukan Undang-Undang .....	51
<b>BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>		<b>55</b>
3.1	<i>Ratio Legis</i> Asas Keterbukaan Pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.....	55
3.1.1	Konsep Keterbukaan Informasi dalam Penyelenggaraan Negara.....	58
3.1.2	Keterbukaan dan Hak Asasi Manusia.....	70
3.1.3	Korupsi Legislasi .....	80
3.1.4	Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang .....	91
3.2	Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang .....	97
3.2.1	<i>Meaningful Participation</i> Putusan Mahkamah Konstitusi .....	99
3.2.2	Perbandingan Pembentukan Undang-Undang di Berbagai Negara.....	103
3.2.3	Pembentukan Undang-Undang Yang Tidak Taat Asas Keterbukaan.....	118
3.2.4	Standar Ganda Putusan Mahkamah Konstitusi.....	125

3.3 Pengaturan Kedepan Dan Upaya Memperkuat Asas Keterbukaan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia.....	129
3.3.1 Pengaturan Asas Keterbukaan Pembentukan Peraturan Perundang- Undangan Secara Teoritis dan Praktis.....	129
3.3.2 Pemanfaatan Teknologi .....	136
3.3.3 Peran aktif legislator dalam menjaring aspirasi.....	139
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>144</b>
4.1 Kesimpulan.....	144
4.2 Saran.....	145
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>147</b>



**DAFTAR TEBEL**

Tabel 1.1 Index Demokrasi Indonesia .....	1
Tabel 1.2 Kajian Terdahulu .....	12
Tabel 1.3 Kerangka Alur Pikir Tesis .....	21
Tabel 2.1 Hierarki Norma Hukum Hans Nawiasky .....	37
Tabel 2.2 Hierarki Peraturan Perundang Undangan UUP3 .....	38
Tabel 3.1 Pasal keterbukaan informasi sebelum pemberlakuan UUKIP .....	68
Tabel 3.2 Capaian Prolegnas DPR RI .....	84
Tabel 3.3 Perbandingan Kekuasaan Dalam Pembentukan Undang-Undang ...	117
Tabel 3.4 Waktu Pengerjaan Undang-Undang Cipta Kerja .....	121
Tabel 3.5 Waktu Pengerjaan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi .....	125

**DAFTAR PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Negara yang menganut prinsip demokrasi dapat terlihat dari keikutsertaan masyarakat dalam mengaktualisasikan kepentingan politiknya. Dalam beberapa catatan index demokrasi Indonesia mengalami penurunan, seperti laporan yang dirilis oleh *The Economist Intelligence Unit* (yang selanjutnya disebut dengan EIU) menyatakan bahwa Indeks Demokrasi Indonesia Tahun 2022 yang mengalami penurunan jumlah skor sebesar 0,32 dibandingkan pada tahun 2015. Skor ini menempatkan posisi Indonesia di urutan 54 dari 167 negara dengan klasifikasi demokrasi cacat atau *Flawed Democracy*.<sup>2</sup>



Tabel diatas menggambarkan index demokrasi Indonesia sejak tahun 2015 pada masa pemerintahan Jokowi.<sup>3</sup> Awal pemerintahannya index demokrasi

<sup>2</sup> Yang dimaksud dengan “demokrasi cacat” adalah mereka (negara) yang memiliki perolehan skor index demokrasi antara 6-8, dalam penjelasannya *These countries also have free and fair elections and, even if there are problems (such as infringements on media freedom), basic civil liberties are respected. However, there are significant weaknesses in other aspects of democracy, including problems in governance, an underdeveloped political culture and low levels of political participation.* Lihat di, Economist Intelligence, *Democracy Index 2022 Frontline democracy and the battle for Ukraine.* 2023, h. 67.

<sup>3</sup> Jokowi terpilih sebagai Presiden Republik Indonesia ke-7 periode 2014-2019 dengan Wakil Presiden Yusuf Kalla dan terpilih lagi pada periode 2019-2024 dengan Wakil Presiden Kiai Ma’ruf Amin.

Indonesia menjadi yang tertinggi dengan skor 7,03, namun berjalannya waktu terus mengalami penurunan dan pada masa pemerintahan keduanya di tahun pertama 2020 index ini menjadi yang paling rendah dalam satu dekade terakhir. Ini menjadi catatan yang perlu di perhatikan dalam penurunan index demokrasi Indonesia walaupun di tahun 2021 mengalami peningkatan dan 2022 yang mengalami stagnasi dan masih belum melampaui di tahun 2015.

Terdapat lima indikator dalam menilai indeks demokrasi suatu negara oleh EIU. Indikator tersebut menjadikan penentu yang kemudian diklasifikasikannya negara berdasarkan kategori rezim. Adapun kategori rezim tersebut di antaranya Otoriter, Hibrida, Demokrasi Cacat dan Demokrasi Penuh.<sup>4</sup> Di Indonesia sendiri berdasarkan indikator tersebut mendapat skor 6,71 dengan rincian memberikan skor 7.92 untuk proses pemilu dan pluralisme. Sementara dalam kinerja dan fungsi pemerintah mendapat skor 7.86, budaya politik 4.38, partisipasi politik 7.22 serta kebebasan sipil dengan skor 6.18. Sehingga dari penilaian indikator tersebut Indonesia dikategorikan (*Flawed Democracy*).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Dalam pengelompokan rezim index demokrasi EIU membaginya menjadi empat berdasar pada skor yang di peroleh dari tiap-tiap negara. Skor tersebut merupakan dari hasil survei yang dilakukan oleh EIU dengan menggunakan survei opini publik, penilaian para ahli dan juga memanfaatkan survei nilai dunia seperti *the Eurobarometer surveys, Gallup polls, Asian Barometer, Latin American Barometer, Afrobarometer and national surveys*, hasil tersebut dalam metodologinya dibagi atas dasar skor. Pertama, skor lebih dari 8 (delapan) adalah kategori rezim ‘demokrasi penuh’ (*Full democracies*), Rezim ini hanya memiliki sedikit masalah dalam fungsi demokrasi. Kebebasan politik dan sipil serta budaya politiknya cenderung kondusif bagi perkembangan demokrasi, media bersifat independen, sistem sistem check and balances yang efektif dan keputusan peradilan yang ditegakkan. Kedua, rezim dengan skor antara 6 (enam) sampai 8 (delapan) adalah kategori (*flawed democracies*) ‘demokrasi cacat’, rezim ini menyerupai (*Full democracies*) namun ada kelemahan yang sangat signifikan kebebasan media, tata kelola budaya politik yang kurang berkembang serta rendahnya partisipasi politik. Ketiga, rezim (*Hybrid regimes*) dikategorikan rezim ini apabila mendapat skor lebih dari 4 (empat) sampai dengan 6 (enam), permasalahan pada demokrasi ini adalah sistem pemilu yang memiliki banyak permasalahan secara substansial, kelemahan yang paling serius terdapat pada budaya politik, kinerja pemerintahan serta partisipasi politik, pada rezim ini pula korupsi cenderung merajalela, supremasi hukum lemah, kebebasan sipil terkekang dan intimidasi terhadap jurnalis serta peradilan yang tidak independen. Keempat, rezim otoriter skor yang dikategorikan sebagai rezim otoriter adalah negara yang skor indeks demokrasinya tidak lebih dari 4, pada rezim ini hampir tidak terlihat sisi demokrasinya walaupun ada itu hanya sebagian kecil, media selalu dikendalikan oleh negara, intimidasi terhadap kebebasan sipil peradilan yang tidak independen serta jika ada pemilu tidak akan dilaksanakan secara bebas dan adil. Lihat di, Economist Intelligence, *Democracy Index 2022 Frontline democracy and the battle for Ukraine*. 2023, h. 67.

<sup>5</sup> Economist Intelligence, “Democracy Index 2021 The China Challenge” (New York, 2022), h. 13.

*Freedom House*<sup>6</sup> yang juga merilis catatan index demokrasi menunjukkan bahwa Indonesia masih berada dalam klasifikasi *Partly Free* dengan perolehan skor 59 dari 100 yang menempatkan Indonesia berada di posisi 108 dari 210 negara.<sup>7</sup> Bahkan dalam penilai keterbukaan pemerintah Indonesia mendapat skor 2 dari 4, hal ini menandakan bahwa jika proses keterbukaannya rendah maka bisa di pastikan keterlibatan masyarakat akan rendah. Lain halnya seperti Jerman dimana keterbukaan pemerintahnya mendapat skor 4 dari 4 yang dikarenakan pemerintah memberikan akses yang luas kepada masyarakat dan akses tersebut mendapat perlindungan hukum yang tidak diskriminatif.

Permasalahan yang paling di soroti oleh *Freedom House* dalam catatannya ialah kontroversi dari Undang-Undang Cipta kerja yang minim partisipasi publik dan prosesnya pembentukannya sangat singkat.<sup>8</sup> Dalam laporannya bahwa pemerintah tidak berkonsultasi dengan publik secara memadai tentang isi undang-undang dan konsultasi sengaja dihindari untuk menabur kebingungan atas ketentuan tersebut. Walaupun Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (yang selanjutnya disingkat MKRI) sebagian besar setuju dan memutuskan undang-undang tersebut inkonstitusional bersyarat pada November 2021 karena cacat dalam proses penyusunan, putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tidak mencabut undang-undang tersebut, tetapi mengharuskan pemerintah untuk menyusun kembali undang-undang dengan kepatuhan yang lebih besar terhadap proses legislasi, termasuk konsultasi publik.

---

<sup>6</sup> Freedom House diproduksi setiap tahun oleh tim analis internal dan eksternal serta penasihat ahli dari akademisi, wadah pemikir, dan komunitas hak asasi manusia. Edisi 2022 melibatkan 128 analis, dan hampir 50 penasihat. Para analis, yang menyiapkan draf laporan dan skor, menggunakan berbagai sumber, termasuk artikel berita, analisis akademik, laporan dari organisasi nonpemerintah, individu yang berprofesional, dan penelitian di lapangan. Meskipun unsur subjektivitas tidak dapat dihindari, proses pemerinkatan menekankan konsistensi metodologis, ketelitian intelektual, dan penilaian yang seimbang dan tidak memihak sehingga dapat diterima. [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW\\_2022\\_Methodology\\_For\\_Web.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_Methodology_For_Web.pdf)

<sup>7</sup>Freedom House, "Freedom In The Word 2022," 2022, <https://freedomhouse.org/country/indonesia/freedom-world/2022>.

<sup>8</sup> *Ibid.*

Proses pembentukan undang-undang secara normatif harus dilakukan secara terbuka sebagaimana didasarkan pada “Asas Keterbukaan”.<sup>9</sup> Asas tersebut memandatkan kepada para legislator untuk diberikannya kesempatan keterlibatan yang luas kepada masyarakat serta untuk di akomodirnya kepentingan masyarakat, maka proses pembentukannya harus dilakukan dengan transparan dan terbuka. Penjelasan asas keterbukaan tersebut memberikan dua makna penting terhadap proses pembentukan undang-undang, yakni Transparansi dan Partisipasi.

Transparansi pembentukan undang-undang merupakan langkah awal untuk mewujudkan *The principle of good regulatory practice*<sup>10</sup> dan menghindarkan kecurigaan dari masyarakat, sebab sebuah undang-undang sangat rentan direcoki oleh kepentingan-kepentingan politik.<sup>11</sup> Jika dalam proses pembentukannya dilakukan secara tertutup maka implikasinya proses pembentukannya tersebut telah mengalami cacat formil/prosedural.

Transparansi merupakan jalan menuju partisipasi, keikutsertaan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang tidak dapat terlaksana apabila legislator tidak membuka informasi dan menyebarkannya kepada masyarakat. Sebagaimana di jelaskan di atas bahwa keterbukaan ditujukan untuk mendapat masukan-masukan masyarakat (partisipasi), konsekuensi logisnya dari asas tersebut membuat setiap tahap pembentukannya dari perencanaan hingga pengundangan harus bersifat transparan dan terbuka serta dapat di akses dengan mudah oleh publik. Hal ini bertujuan untuk memberikan sumbangan pemikiran serta untuk di pertimbangkannya masukan masyarakat dalam pembentukannya.

---

<sup>9</sup> Pasal 5, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan LN No. 143 Tahun 2022, TLN No. 6801.

<sup>10</sup> Prinsip ini memiliki tujuan sebagai petunjuk (*guidance*) bagi para legislator dalam merumuskan atau membuat rancangan undang-undang, dengan prinsip-prinsip tersebut diharapkan suatu undang-undang yang dibuat dapat memberikan keadilan, kepastian dan kemanfaatan bagi seluruh warga negara. Lihat, Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang* (Yogyakarta: EA Books, 2022), h. 357.

<sup>11</sup> Multazam Riza Luthfi, *Hubungan Antara Partisipasi Masyarakat, Pembentukan Undang-Undang dan Judicial Review*, Al-Daulah Vol 5, No. 2, 2015, h. 179.

Praktik pembentukan undang-undang yang cenderung tertutup, cepat dan minim partisipasi masih sering terjadi di Indonesia, salah satunya Undang-Undang No. 10 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja hingga berujung pada *Judicial review* yang pada akhirnya di nyatakan sebagai inkonstitusional bersyarat oleh MKRI. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang Cipta Kerja menjelaskan bahwa dalam pertimbangan hakim proses pembentukannya tidak mematuhi prosedur perundang-undangan yang ada.

Perubahan pada Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana dalam perubahan ketiga Undang-Undang No. 7 Tahun 2020 secara formil tidak taat terhadap prosedural pembentukannya, prosesnya sangat singkat dan bahkan melanggar asas keterbukaan. Ini menandakan bahwa sebenarnya persoalan keterbukaan tidak hanya terjadi pada proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang secara formil bermasalah dengan prosedural pembentukannya. Namun perubahan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi cenderung sama dan bahkan dalam rapat pembahasan rancangan perubahan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi di gelar secara tertutup dan hal tersebut dibenarkan oleh Wakil Ketua komisi III DPR RI dengan alasan agar tidak menimbulkan kesalahpahaman ditengah masyarakat.<sup>12</sup> Sesungguhnya hal demikian telah bertentangan terhadap Pasal 88 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (yang selanjutnya disingkat UUP3) menyebutkan bahwa seharusnya rancangan undang-undangan disebarluaskan sejak tahap penyusunan program legislasi nasional (Prolegnas) dengan tujuannya agar publik mengetahui dan dapat memberikan masukan.

Putusan MKRI No. 90/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Mahkamah Konstitusi sejatinya telah melakukan Standard Ganda. Hal tersebut dikarenakan masalah yang sama namun dengan putusan yang berbeda. Memang secara prosedural permasalahan Undang-Undang Cipta Kerja tidak hanya pada keterbukaan dan minimnya partisipasi, namun metode

---

<sup>12</sup> Puspa Haryanti Sari, "Pembahasan Revisi UU Mahkamah Konstitusi Digelar Tertutup," 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/08/27/13541091/pembahasan-revisi-uu-mahkamah-konstitusi-digelar-tertutup>.

omnibus law yang pada saat itu belum diatur pada UUP3 serta perubahan pertamanya dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 menjadi bagian dari pengujian secara formil atas Undang-Undang Cipta Kerja. Hal tersebut telah menjadi perhatian dari Herman Belz bahwa konstitusi itu rentan untuk di tafsirkan secara berbeda, tergantung dari berbagai perspektif ideologis yang berkepentingan dan bisa saling bertentangan.<sup>13</sup>

Salah satu dasar penyusunan draf rancangan undang-undang adalah aspirasi dan kebutuhan hukum dalam masyarakat sebagaimana dalam ketentuan Pasal 18 UUP3. Namun bagaimana bisa mengetahui bahwa suatu produk hukum tersebut merupakan kebutuhan masyarakat apabila dalam prosesnya tertutup dan masyarakat tidak dilibatkan yang demikian inilah oleh Sherry R Arnstein disebut *Manipulation*.<sup>14</sup> Pemerintah melakukan kecurangan terhadap masyarakat sehingga memunculkan anggapan program tersebut merupakan kebutuhan masyarakat. Partisipasi masyarakat di jadikan sebagai alat kendaraan oleh pemerintah, sehingga mengakibatkan hilangnya esensi demokrasi dalam produk hukum lantaran tidak adanya peran serta masyarakat.

Asas keterbukaan juga memandatkan untuk adanya proses partisipasi dalam legislasi. Hal ini dipertegas dalam Pasal 96 perubahan kedua UUP3, Meskipun demikian, perubahan Pasal tersebut cenderung mereduksi makna partisipasi masyarakat menjadi konsultasi publik, alhasil perubahan tersebut tidak menysasar pada bagian-bagian yang substansial.<sup>15</sup> Perubahan tersebut memandatkan pembentukan undang-undang untuk diakomodasinya aspirasi dari masyarakat serta keterlibatannya. Namun, masih tidak ada ketentuan yang lebih jauh mengatur terkait dengan teknis dan juga mekanisme partisipasi masyarakat tersebut harus diakomodasi oleh legislator.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Politik dan Kotak Pandora Abad Ke-21* (Bandung: Yrama Widya, 2020), h. 209.

<sup>14</sup> Sherry R. Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, *Journal of the American Institute of Planners* Vol. 35, No. 4, 1969, h. 218.

<sup>15</sup> Pidato penguken Guru Besar oleh Prof. Bayu Dwi Anggono. S.H., M.H, *Pembaruan Penataan Peraturan Perundang-undangan: Suatu Telaah Kelembagaan*, Jember, 29 Oktober 2022

<sup>16</sup> Mughyar Nugraha dan Latifah Ratnawaty, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, *Yustisi* Vol. 3, No. 1, 2016, h. 32.

Meskipun telah diberikan prasyarat dari putusan Mahkamah Konstitusi tentang partisipasi bermakna, perubahan Pasal 96 tentang partisipasi publik tidak sepenuhnya mematuhi putusan tersebut. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 96 Angka 8 yang menyatakan Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Frasa ‘dapat’ pada Pasal ini memiliki pengertian yang jauh berbeda dari (*right to be explained*) hak untuk dijelaskan, yang dalam hal ini konsekuensinya tidak ada kewajiban bagi pembentuk perundang-undangan untuk menjelaskan kepada masyarakat atas pendapat yang diberikan.

Sejatinya dalam ketentuan Pasal 5 UUP3 mengharuskan pembentukan undang-undang dilaksanakan secara taat asas, namun aturan tersebut tidak diimbangi dengan konsekuensi hukum yang berakibat pada kekosongan hukum. Sehingga apabila dalam pembentukannya tidak melibatkan masyarakat sebagaimana ketentuan asas keterbukaan tentu hal tersebut memunculkan kontroversi pada masyarakat, yang nalar awam seharusnya berakibat cacat formil dan materiilnya peraturan perundang-undangan itu sendiri. Seharusnya jaminan keterbukaan tersebut diatur dengan memberikan konsekuensi hukum apabila tidak melibatkan masyarakat dalam pembentukannya.

Konsep kedaulatan rakyat yang tertuang dalam UUD NRI 1945 bukan hanya terlibat dalam pemilu namun lebih jauh dari pada itu masyarakat berhak mengaktualisasikan kepentingan politiknya dengan ikut serta dalam pembentukan undang-undang. J.J Rousseau yang mengemukakan teori kedaulatan rakyat berpandangan bahwa pemerintah hanyalah sebagai wakil dan yang memiliki ialah rakyat.<sup>17</sup> Sehingga apabila dalam urusan kenegaraan pemerintah tidak menjalankannya atas kehendak rakyat dan melakukan penyimpangan atas itu maka pemerintah tersebut berkah untuk diganti, kedaulatan tersebut di dasarkan pada kehendak umum. Karena pada intinya partisipasi publik merupakan bentuk dari kedaulatan rakyat, dengan demikian

---

<sup>17</sup> Rudy, *Mencari Bentuk Kedaulatan Dalam UUD Tahun 1945*, Fiat Justitia, Vol. 7, No. 3, 2013, h. 258.

seharusnya negara hadir dan menjamin pelibatan masyarakat dalam segala bentuk persoalan negara termasuk pembentukan undang-undang.

Konsep partisipasi publik yang melibatkan dan menjangkau aspirasi dari masyarakat menjadi sangat penting karena dalam sila ke-empat memandatkan adanya musyawarah dan mengutamakan kepentingan rakyat dan negara. Sangat mustahil untuk menemukan keadilan apabila pemerintah membentuk suatu perundang-undangan yang kepentingannya untuk masyarakat akan tetapi tidak melibatkan masyarakat dalam prosesnya. Sehingga minimnya partisipasi publik berakibat pada pengujian *Judicial review* yang dapat diartikan sebagai gagalnya legislasi dalam mewujudkan nilai-nilai Pancasila.<sup>18</sup>

Berdasarkan uraian diatas dan Mengingat bahwa memperoleh informasi merupakan bagian dari HAM dan sebuah negara yang bercirikan demokratis adalah dengan dilakukannya keterbukaan informasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang baik maka penulis akan mengkaji lebih lanjut dalam penelitian berbentuk tesis secara yuridis-normatif, dengan judul **“Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia”**

## 1.2 Rumusan Masalah

1. Apa *Ratio Legis* Asas Keterbukaan dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimana Penerapan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia?
3. Bagaimana Pengaturan Ke Depan Serta Upaya Apa Yang Dapat Memperkuat Asas Keterbukaan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia?

---

<sup>18</sup> Qurrotul Uyun dan Mohamad Roky Huzaeni, *Paradigma Hukum Berbasis Pancasila* (Depok: Pustaka Radja, 2022), h. 39.

### 1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

#### 1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini secara umum bertujuan untuk memberikan penjelasan secara komprehensif mengenai pentingnya pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan pendekatan teori dan konsep sebagai upaya membentuk produk hukum yang baik. Adapun tujuan khusus dalam penelitian ini untuk;

1. Memahami *ratio legis* dari adanya asas keterbukaan pembentukan undang-undang.
2. Menganalisis serta untuk menemukan penerapan asas keterbukaan yang baik dalam pembentukan undang-undang mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan.
3. Untuk menemukan pengaturan pelaksanaan asas keterbukaan yang baik dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

#### 1.3.2 Manfaat Penelitian

Rumusan dan tujuan masalah diatas merupakan landasan peneliti yang diharapkan mampu memberikan sumbangsih manfaat teoritis dan praktis di antaranya sebagai berikut:

1. Aspek Teoritis

Penelitian tesis ini mengangkat tema perundang-undangan ini diharapkan mampu berkontribusi untuk memperkaya khazanah keilmuan dalam perkembangan ilmu hukum khususnya bidang hukum ketatanegaraan dan hukum perundang-undangan di Indonesia. Besar harapan agar dalam proses pembentukan undang-undang dapat dilaksanakan dengan tertib, baik secara formil maupun materiil.

2. Aspek Praktis

Pada aspek ini yang menjadi harapan peneliti dapat memberikan pandangan dan masukan kepada para perancang undang-undang baik yang dilakukan oleh DPR dan Presiden, DPRD Provinsi dan Gubernur, DPRD Kabupaten dan Bupati, beserta masyarakat, agar

dalam proses pembentukannya menaati asas-asas pembentukan yang baik.

#### 1.4 Orisinalitas Penelitian

Sebagai pertanggungjawaban moral akademis, sebagian dari bentuknya berupa keaslian penelitian, keaslian penelitian dilakukan dengan menguraikan beberapa penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya yang kaitan terhadap topik penelitian yang sama dengan penelitian ini, sehingga dapat dijadikan materi perbandingan.

*Pertama*, Tesis yang ditulis oleh Irma Purnamasari, Mahasiswa Magister Administrasi Publik, Universitas Diponegoro Semarang pada tahun 2008 dengan Judul “Studi Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Di Kecamatan Cibadak Kabupaten Sukabumi”.<sup>19</sup> Permasalahan awal dari penelitian tersebut berangkat dari tidak dapat tercapainya kebutuhan masyarakat di Kecamatan Cibadak lantaran dalam proses perencanaan (Musrebang) kebijakannya belum melibatkan masyarakat untuk memutuskan prioritas kegiatan. Tentunya hal ini berdampak pada kebijakan yang tidak akan menysasar pada kebutuhan masyarakat. Selain dari pemangku kebijakan yang tidak proaktif dalam menjaring aspirasi ternyata masyarakat di Kecamatan Ciladak masih kurang pemahaman terkait dengan perencanaan pembangunan.

*Kedua*, Tesis yang ditulis oleh Joko Riskiyono, Mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara pada tahun 2015 dengan Judul “Pengaruh Aspirasi dan Partisipasi Publik dalam Pembentukan dan Pengawasan Perundang-Undangan (Studi Kasus Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum)”.<sup>20</sup> Penelitian tersebut menekankan pada pengaruh

---

<sup>19</sup> Irma Purnamasari, *Studi Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Di Kecamatan Cibadak Kabupaten Sukabumi* (Semarang: Mahasiswa Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro, 2008).

<sup>20</sup> Joko Riskiyono, *Pengaruh Aspirasi dan Partisipasi Publik dalam Pembentukan dan Pengawasan Perundang-Undangan (Studi Kasus Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum)* (Sumatera Utara: Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara, 2015).

partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang mana konfigurasi politik pembentukannya tersebut kental dengan upaya untuk mengusik independensi dan netralitas penyelenggara pemilu. Hingga berujung pada pengajuan *Judicial Review* oleh masyarakat sipil yang tergabung dalam aliansi masyarakat selamatkan pemilu, dengan hasil dikabulkannya sebagian dengan dibatalkan beberapa ketentuan syarat pencalonan dan pengunduran diri harus ada jeda waktu paling singkat 5 (lima) tahun sejak mengundurkan diri dari partai politik dan juga dihapusnya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dari parpol yang ada di DPR dan Pemerintah. Penelitian tersebut memberikan makna bahwa putusan MKRI sesungguhnya telah meletakkan fondasi pentingnya aspirasi, partisipasi, dan pengawasan oleh masyarakat dalam memberlakukan undang-undang.

*Ketiga*, Tesis yang ditulis oleh Fahmi Ramadhan Firdaus, Mahasiswa Magister Ilmu Hukum, Universitas Indonesia dengan Judul “Urgensi Memperkuat Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia”.<sup>21</sup> Dasar dari penelitian ini berangkat dari beberapa kasus yang dalam proses pembentukan undang-undang sangat minim partisipasi, sehingga sangat rentan terjadinya korupsi legislasi. Objek kajian dalam penelitian ini terletak pada penguatan partisipasi publik sehingga dilakukan studi komparatif mengenai partisipasi publik dari berbagai negara. Terdapat Beberapa upaya yang direkomendasikan dalam penelitian ini untuk memperkuat partisipasi publik yakni mendorong terciptanya transparansi, pemanfaatan teknologi dan memahami bahwa partisipasi sebagai dari kebutuhan dalam proses pembentukan undang-undang.

Adapun yang menjadi kebaruan dalam penelitian tesis ini, dengan judul “Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia” adalah mengenai konsep dan batasan-batasan dari keterbukaan

---

<sup>21</sup> Fahmi Ramadhan Firdaus, *Urgensi Memperkuat Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia* (Jakarta: Program Studi Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia, 2021).

pembentukan undang-undang sebagaimana yang menjadi permasalahan dalam latar belakang, dengan pisau analisis utama teori kedaulatan dan teori tujuan hukum yang hanya meliputi kemanfaatan dan kepastian hukum. Penelitian ini juga berupaya untuk mengungkap makna dari asas keterbukaan dan memperjelas kedudukan masyarakat dalam pembentukan undang-undang.

**Tabel 1.2**  
**Kajian Terdahulu**

Nama Instansi/Tahun	Judul	Metode	Hasil Pembahasan
Irma Purnamasari, Universitas Diponegoro (2008)	Studi Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Di Kecamatan Cibadak Kabupaten Sukabumi	Penelitian Kualitatif dengan metode deskriptif	Membahas tentang partisipasi masyarakat yang tidak terbangun dan tertutupnya pemerintahan dalam perencanaan pembangun kecamatan Cibadak  sehingga tidak mampu menopang kebutuhan prioritas masyarakat.
Joko Riskiyono Universitas	Pengaruh Aspirasi dan Partisipasi Publik dalam Pembentukan	Penelitian <i>Yuridis Normatif</i>	Membahas secara mendalam keterlibatan

Sumatera Utara (2015)	dan Pengawasan Perundang-Undangan (Studi Kasus Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum)	dan <i>Yuridis Empiris approach.</i>	masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum. Serta pengawasan publik terhadap proses legislasi
Fahmi Ramadhan Firdaus, Universitas Indonesia (2021)	Urgensi Memperkuat Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia	Penelitian <i>Yuridis Normatif,</i> dengan pendekatan <i>Statute approach, conceptual Approach, historical approach, comparative</i>	Membahas pentingnya partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang dan menekankan terhadap prinsip keterbukaan yang luas agar bisa mencapai partisipasi secara baik.

### 1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian hukum sebagaimana dijelaskan oleh Arief Sidharta yang memiliki pandangan positivistik ialah metode penelitian normatif/doktrinal dengan petunjuk secara hermeneutic untuk menentukan

*dejure dan defacto* berdasar kerangka tatanan hukum yang berlaku dan mengacu pada positivitas, koherensi, keadilan dan martabat manusia.<sup>22</sup>

Mengingat bahwa ilmu hukum memiliki sifat *sui generis*<sup>23</sup> dengan metodologi tersendiri yang tidak dapat disamakan dengan disiplin ilmu lainnya, secara garis besar metodologi hukum terbagi menjadi tiga bagian yakni, metodologi pengembangan hukum, metodologi pembentukan hukum dan metodologi penegakan hukum.<sup>24</sup> Metode tersebut merupakan suatu jalan yang ditempuh dalam penelitian berlangsung berdasar rencana tertentu. Metode penelitian ini meliputi:

### 1.5.1 Tipe Penelitian

Sebagai penelitian hukum dengan berdasar konsekuensi pemilihan topik permasalahan dan objek yang dikaji adalah mengenai asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang maka tipe penelitian (*Legal Research*) yuridis normatif menjadi pilihan yang tepat untuk penelitian yang dirancang dan difokuskan pada kajian penerapan kaidah atau norma dalam hukum positif.<sup>25</sup>

### 1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yang memiliki keterkaitan terhadap permasalahan yang akan di bahas di antaranya, Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), Serta Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*). Pendekatan ini diharapkan mampu menjelaskan uraian atas substansi penelitian, karena pendekatan penelitian merupakan cara pandang dalam memilik spektrum ruang bahasan.

---

<sup>22</sup> Anthon F. Susanto, *Penelitian Hukum Transformatif-Partisipatorif* (Malang: Setara Press, 2015), h. 7.

<sup>23</sup> Rosihan, "Ilmu Hukum Disiplin Ilmu yang Bersifat Sui Generis," *Pro Hukum* Vol 11, No. 3, 2022, h. 327.

<sup>24</sup> I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam justifikasi Teori hukum*, 3 ed. (Jakarta: Kencana, 2019), h. 30.

<sup>25</sup> Jonny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, 2 ed. (Malang: Bayumedia, 2006), h. 295.

#### I.5.2.1 Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini adalah suatu pendekatan yang menelaah segala jenis undang-undang dan regulasi yang memiliki kaitan dengan isu hukum yang di ketengahkan.<sup>26</sup> Fokus kajian terhadap penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, serta peraturan pelaksanaannya.

#### I.5.2.2 Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Beranjak dari adanya norma kosong pendekatan ini digunakan untuk menganalisis serta menguraikan permasalahan penelitian.<sup>27</sup> Pendekatan ini juga dipergunakan dalam memahami konsep-konsep yang merujuk kepada prinsip-prinsip hukum dan doktrin-doktrin atau pandangan pakar hukum. Dalam kajian ini yang dimaksud dengan konsep-konsep tersebut ialah asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang.

Rujukan konsep yang utama adalah (*Eight Rungs On Ladder of Citizen Participation*) di kemukakan oleh Sherry R Arnstein yang membagi tingkat partisipasi masyarakat berdasarkan kekuatan pengaruhnya, begitupun dengan konsep yang lain seperti Rousseau dalam *Volunter generalnya* dan Bentham dalam utilitarianismenya.

#### I.5.2.3 Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*).

Pendekatan perbandingan adalah sebuah pendekatan yang berorientasi untuk mengkaji, menganalisis serta meninjau model-model yang terapkan dan memiliki kemiripan sehingga dapat memperoleh hasil dalam memecahkan permasalahan.<sup>28</sup> Dalam penelitian ini yang menjadi perbandingan adalah karakteristik pelaksanaan keterbukaan dan partisipasi dalam proses pembentukan undang-undang di berbagai

---

<sup>26</sup> Dyah Octorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), h. 110.

<sup>27</sup> I Made Pasek Diantha, *Op.cit*, h. 159.

<sup>28</sup> *Ibid*, h. 162.

negara hukum yang demokratis diantaranya Amerika Serikat, Jerman dan Afrika Selatan.

Secara karakteristik pembentukan undang-undang di ketiga negara juga melalui proses yang serupa yakni, perencanaan, pembahasan dan pengundangan. Walaupun tidak memiliki kemiripan secara penuh dalam sistem hukum dan pemerintahan, negara tersebut masuk dalam kategori negara “demokratis” yang memberikan ruang untuk publik terlibat dalam segala persoalan negara. Sehingga tidak menutup kemungkinan proses perbandingan dalam hal keterbukaan ini dapat diterapkan di Indonesia.

Alasan lain perbandingan terhadap ketiga negara tersebut karena secara index demokrasi baik dari EIU ataupun Freedom House lebih unggul dari Indonesia utamanya dalam keterbukaan pemerintah. Perbandingan karakteristik yang menjadi objek kajian dalam penelitian ini hanya meliputi pada bagian keterbukaan, proses dan Kekuasaan pembentukan undang-undangnya.

### **1.5.3 Sumber Bahan Hukum**

Digunakannya bahan hukum ini untuk memecahkan dan menganalisis masalah yang ditetapkan sebagai bahan penelitian. Bahan hukum juga difungsikan sebagai penunjang sebuah penelitian. Terdapat dua bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini antara lain;

#### **1.5.3.1 Bahan Hukum Primer**

Cohen & Olson dalam I Made menyebutkan bahwa hukum primer adalah “aturan-aturan yang tercatat yang ditegakkan oleh negara. mereka dapat ditemukan dalam keputusan pengadilan, undang-undang yang disahkan oleh badan legislatif, keputusan dan regulasi eksekutif serta keputusan di lembaga administratif” dan semua jenis aturan tertulis yang dibentuk oleh negara.<sup>29</sup> Bahan Hukum primer dijadikan sebagai bahan hukum utama karena

---

<sup>29</sup>*Ibid*, h. 142.

memiliki otoritas yang bersifat mengikat. Adapun sumber hukum yang dimaksud dalam penelitian ini adalah

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- 3) Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
- 4) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 5) Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 6) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib;
- 7) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang;
- 8) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 90/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- 9) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Cipta Kerja;
- 10) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 25/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara
- 11) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 69/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas

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

#### I.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Secara pengertian sekunder ini adalah kedua sehingga Bahan hukum ini dipergunakan untuk melengkapi sebagai penunjang dalam memperoleh data di samping bahan hukum primer. secara jelas bahan hukum sekunder ini bukan dokumen resmi melainkan berupa segala jenis publikasi tentang hukum yang meliputi buku, jurnal, komentar-komentar atas putusan pengadilan dan pendapat pakar atau ahli.

#### 1.5.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan data ini dilakukan dengan menyesuaikan pada pendekatan penelitian yang dilakukan. pendekatan ini meliputi *Statute Approach*, *Conceptual Approach* dan *Comparative Approach* dengan permasalahan dan teori terkait. Dalam hal mendapatkan data, peneliti mengumpulkan melalui penelitian kepustakaan *library research* dan penelusuran secara online melalui *e-journal* dan website yang credible. dengan memahami bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Pengumpulan di dalam bahan hukum dilakukan dengan studi pustaka terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder,<sup>30</sup> yang berkaitan dengan asas keterbukaan pembentukan undang-undang. Bahan hukum tersebut diseleksi dengan cara mengumpulkan bahan penelitian yang kemudian dikelompokkan berdasarkan substansi dan kebutuhan logis dan sesuai dengan maksud terciptanya gambaran penelitian. Bahan hukum pengumpulan tersebut dilakukan demi mendapatkan sebuah jawaban dari penelitian yang dilakukan demi menjawab persoalan-persoalan hukum yang dihadapi.

---

<sup>30</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-12 (Jakarta: Kencana, 2016) h. 187

### 1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Proses analisis yang digunakan dalam tesis ini dilakukan dengan empat tahap setelah bahan hukum terkumpul, yakni preskriptif, komparasi, evaluasi dan argumentasi.<sup>31</sup> Pada tahap preskriptif dipaparkan apa adanya tentang suatu peristiwa hukum tanpa disertainya tanggapan atau pendapat pribadi peneliti. Setelah melakukan proses preskriptif lebih lanjut dilakukan perbandingan terhadap satu pendapat dengan pendapat lainnya, ini merupakan tahap komparasi. Selanjutnya tahap evaluasi peneliti menentukan pijakan penelitian berdasar pandangan perbandingan/komparasi pendapat. Pada tahap terakhir yakni tahap argumentatif yang mana peneliti berargumentasi untuk menjawab permasalahan penelitiannya.

### 1.6 Kerangka Alur Pikir Tesis

Kerangka alur pikir ini digunakan untuk mengoreksi secara substansial mengenai topik atau permasalahan yang sedang dikaji. Kerangka alur pikir tesis merupakan suatu hubungan atau relevansi antara suatu konsep dengan konsep yang lain. Kerangka Dalam konteks itu, peneliti hendak mengkaji serta menganalisis asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undangan, sehingga melihat fakta empiris pelaksanaan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang hanya sebagai formalitas saja.

Peneliti menggunakan teori kedaulatan rakyat atau yang menurut Rousseau disebut sebagai “*volunte generale*” dalam melihat makna dari sebuah negara yang mengatasnamakan kedaulatan rakyat, adapun kedaulatan itu lekat dengan keterlibatan publik sehingga digunakan pula teori partisipasi dalam hal ini konsep *Eight Rungs On Ladder of Citizen Participation* Sherry R Arnstein menjadi bahan penjelasan terkait partisipasi publik. Karena penelitian ini tentang pembentukan undang-undang maka teori ilmu perundang-undangan digunakan sebagai panduan dalam

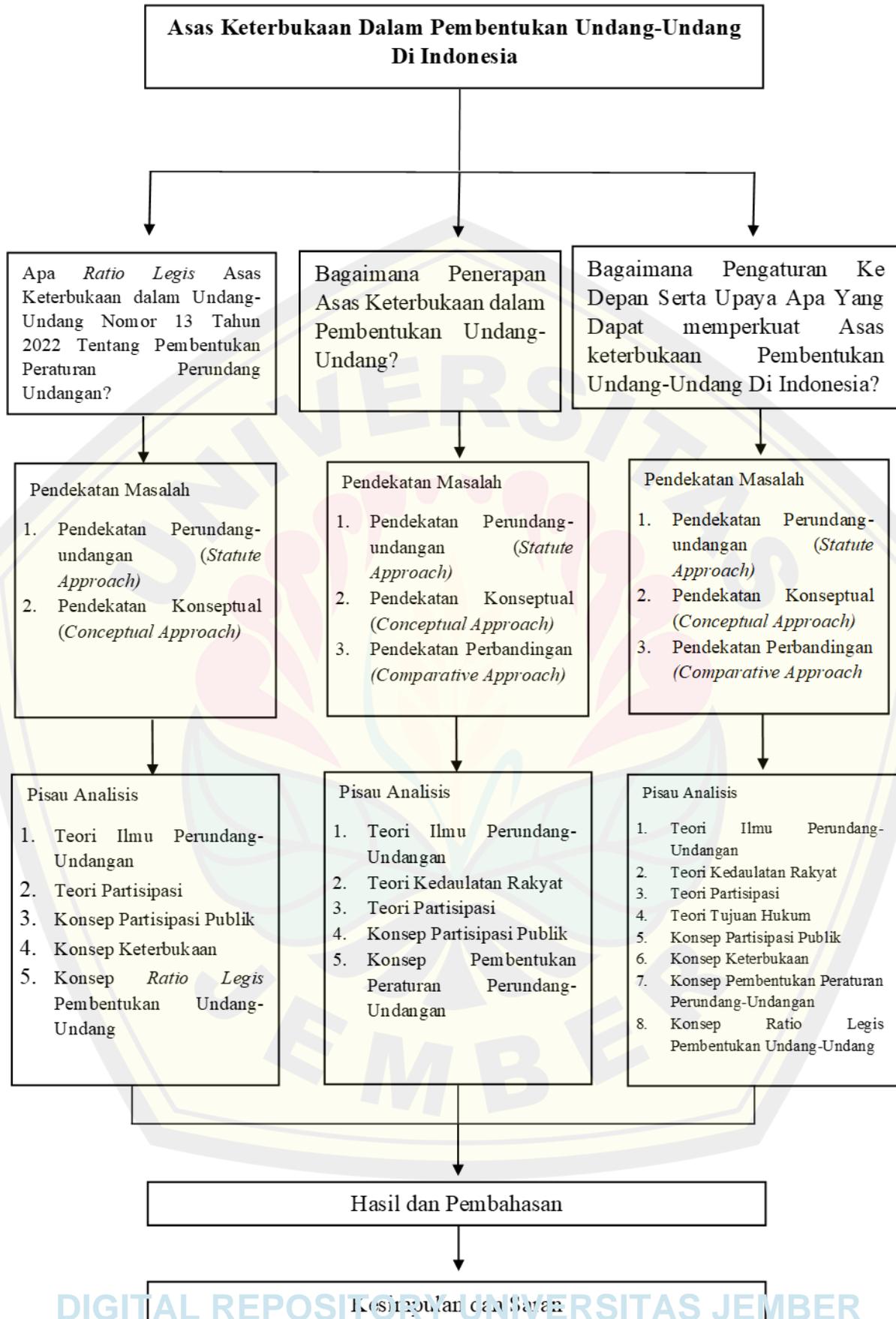
---

<sup>31</sup> *Ibid*, h. 152-156.

menjelaskan perbuatan dalam pembentukan undang-undang dan bersifat normatif. Teori tujuan hukum yang meliputi kemanfaatan hukum dan kepastian hukum di jadikan analisis untuk menjabarkan makna asas keterbukaan.

Pada Penulisan tesis ini, peneliti menyampaikan bahwa pelaksanaan asas keterbukaan pembentukan undang-undang harus dilakukan secara nyata dan diberikan konsekuensi hukum apabila tidak dilaksanakan. Asas keterbukaan meliputi transparansi dan partisipasi sehingga jika dalam proses pembentukan tidak dilakukan secara transparan maka publik tidak akan dapat berpartisipasi. Selain itu, peneliti juga menyampaikan bahwa perlunya pengaturan tentang partisipasi publik sebagaimana yang telah di amanahkan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tentang *meaningfull participation*. Peneliti juga meyakini pembentukan undang-undang secara transparan dan melibatkan masyarakat akan menjawab persoalan negara.

Tabel 1.3  
 Kerangka Alur Pikir Tesis



## 1.7 Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan berisi tentang deskripsi alur pembahasan dalam penulisan tesis. Dalam rangka menghasilkan karya tulis yang sistematis serta untuk memberikan gambaran yang utuh. Maka peneliti menyusun sistematika penulisan sebagai berikut:

**Bab I Pendahuluan** : pada bagian ini peneliti menjelaskan latar belakang dari judul tesis secara runut dan runtut, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian dan metode penelitian. Latar belakang ini merupakan kegelisahan akademik peneliti yang kemudian di lanjutkan dengan merumuskan permasalahan serta menguraikan tujuan dan manfaat dari penelitian yang dilakukan, adapun orisinalitas dan metode penelitian sebagai guide dalam mencari kebaruan penelitian.

**Bab II Kerangka Teori dan Konseptual** : bagian ini memuat teori-teori dan konsep hukum yang relevan dengan penelitian sebagai pisau analisis dalam menjawab isu hukum. Teori dan konsep yang dimaksud di ialah teori ilmu perundang-undangan, teori kedaulatan rakyat, teori partisipasi dan teori tujuan hukum. Adapun konsep hukum meliputi, konsep keterbukaan, konsep partisipasi publik, konsep pembentukan undang-undang dan konsep *ratio legis* pembentukan undang-undang.

**Bab III Hasil dan Pembahasan** : pada bagian ini peneliti memaparkan beberapa penelitian terdahulu sebagai pijakan fundamental untuk mengukur seberapa urgen penelitian ini dibuat dengan mempertimbangkan orisinalitas (*originality*) serta kebaruan (*novelty*). Sehingga isu hukum dapat terjawab dengan alur pikir yang sistematis. Penelitian ini menggunakan kajian yuridis normatif dengan beberapa pendekatan masalah yakni: pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan komparatif (*comparative approach*).

**Bab IV Penutup** : pada bagian ini peneliti menyajikan konklusi mengenai pembahasan yang dianalisis serta ditambahkan saran/ rekomendasi yang dapat dijadikan acuan untuk menjadi kontribusi dalam ruang lingkup praktik maupun pengembangan teoretis

## BAB II

### KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

#### 2.1 Kerangka Teori Penelitian

##### 2.1.1 Teori Ilmu Perundang-Undangan

Ilmu Perundang-undangan merupakan sebuah interdisipliner yang lahir dari Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan<sup>32</sup> yang di dalamnya terdapat pula Teori Perundang-undangan. Penggunaan istilah Ilmu pengetahuan perundang-undangan<sup>33</sup> di Indonesia merujuk pada pidato A. Hamid S. Attamini dalam pengukuhan sebagai guru besar, yang mengikuti pendapat dari Burkhardt Krems sebagaimana disebutkan dengan *gesetzgebungswissenschaft* yang diterjemahkan Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan.

Oleh karenanya Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan ini mengenai pembentukan hukum negara, maka persandingan *gesetzgebungswissenschaft* terhadap ilmu hukum, ilmu politik, dan sosiologi dilihat dari suatu segi lebih sempit dan dari suatu segi lebih luas. Lebih sempit karena pembentukan peraturan hukum oleh negara yang menjadi objeknya, dan lebih luas karena menggunakan paradigma, permasalahan dan metode disiplin ilmu-ilmu tersebut. Sebagaimana di ungkapkan oleh

<sup>32</sup> Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan merupakan ilmu yang berkembang pertama kali di eropa barat, utamanya negara yang berbahasa Jerman. Peter Noll (Guru Besar Hukum Pidana, Hukum Acara Pidana Dan Kriminologi Universitas Zuhrich) Dan Jurge Rodig (Guru Besar Hukum Perdata, Hukum Acara Perdata, Teori Hukum dan Informatika Hukum Universitas Giessen) mengemukakan permasalahan perundang-undangan secara fundamental dan original. bahkan Peter Noll lah orang yang pertama menulis monografi tentang *Gesetzgebungslehre* pada tahun 1973 serta menempatkan metode perundang-undangan (*Methode Der Gezeztgebung*) dalam kedudukannya yang penuh dan sejajar dengan metode penemuan hukum (*Methode Der Rechtsvinding*). Tokoh-tokoh lain yang ikut serta mengembangkan ilmu pengetahuan perundang-undangan yakni, S.O. Van Poelje, Harald Kindermann, Burkhardt Krems, Werner Mainhofer, serta W.G. Van Der Velden. Lihat Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB, *Ilmu Perundang-Undangan* (Malang: Setara Press, 2021), h. 4–7.

<sup>33</sup> Istilah ilmu pengetahuan perundang-undangan belum memiliki keseragaman walaupun lahir dari negara-negara yang berbahasa Jerman Di Eropa Kontinental. Seperti S.O. Van Poelje dengan istilah *Wetgevingsleer* atau *Wetgevingskunde* dan Jurgen Rodig dengan istilah *Gesetzgebungslehre*., W.G. Van Der Velden dengan istilah *Wetgevingstheorie*. Peter Noll dengan *Gesetzgebungslehre* serta Burkhardt Krems dan Werner Maihofer Dengan istilah *Gesetzgebungswissenschaft*. Lihat, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanusius, 2007), h. 7.

Krems bahwa ilmu pengetahuan Perundang-undangan tidak sepenuhnya disiplin yuridis, *gesetzgebungswissenschaft* yang luas ini bukanlah ilmu pengetahuan dari ahli hukum dan untuk para ahli hukum.<sup>34</sup>

Selanjutnya Krems membagi *gesetzgebungswissenschaft* kedua arah penelitian. Teori perundang-undangan orientasinya pada mencari kejelasan makna atau pengertian-pengertian yang bersifat kognitif, sedangkan ilmu perundang-undangan orientasinya pada melakukan perbuatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif. Krems juga menyebutkan bahwa ilmu Perundang-undangan dibagi dalam tiga sub bagian, Proses, Metode dan Teknik Perundang-undangan. Lebih lanjut dalam perkembangannya Maria Farida menambahkan Dasar-dasar Perundang-undangan yang juga merupakan kesatuan dari bagian Ilmu Perundang-undangan. Menurutnya pembagian diatas untuk pengembangan selanjutnya serta memenuhi kebutuhan perancangan peraturan perundang-undangan.<sup>35</sup> Adapun penjelasan mengenai sub bab dalam ilmu Perundang-undangan yakni:

a. Dasar-dasar Perundang-undangan

Peraturan perundang-undangan bukanlah artikel ataupun opini dari akademis yang dirancang berdasarkan teori. Peraturan perundang-undangan adalah sebuah arsip yang memiliki dampak konsekuensi bagi yang diaturnya. Sehingga Proses pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah perkara yang mudah, perumusannya tidak hanya memasukkan teks-teks ke dalam Pasal-Pasal, namun lebih jauh, seorang *legal drafter* harus cermat dan memahami materi muatan, hierarki dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Sebab peraturan perundang-undangan juga merupakan bagian dari dokumen politik yang mengandung kepentingan dari berbagai pihak.

Perumusan peraturan perundang-undangan yang perlu dipahami terlebih dahulu ialah berkaitan dengan dasar-dasar perundang-undangan.

---

<sup>34</sup> Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB, *Op.cit*, h. 6.

<sup>35</sup> Maria Farida Indrati, *Op.cit*, h. 9.

Dasar ini merupakan pedoman awal dalam menyusun serta membentuk peraturan perundang-undangan. Dasar-dasar perundang-undangan telah terkonstitusional dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan peraturan Perundang-Undang.

Hal tersebut juga diterangkan oleh Crabble dengan menyatakan bahwa aspek yang paling penting dari sebuah peraturan perundang-undangan, bukan hanya terletak pada proses pembentukannya.<sup>36</sup> Regulasi yang baik, pada hakikatnya juga memerlukan perhatian utamanya pada dasar-dasar pembentukannya yang berkaitan erat dengan landasan, asas, serta materi muatannya. Pembentukan peraturan sebagaimana di ungkapkan oleh krems menyangkut (*form der regelung*) Bentuk dan susunan peraturan, (*verfahren der ausarbeitung der regelung*) prosedur dan proses pembentukan peraturan, (*inhalt der regelung*) isi peraturan, serta (*methode der ausarbeitung der regelung*) metode pembentukan peraturan.

b. Proses Perundang-undangan

Pasal 1 angka 1 dalam ketentuan Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 perubahan pertama Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menyebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan produk hukum negara oleh lembaga yang berwenang utamanya peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam hierarki Pasal 7 mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan.

Ketentuan ini berbeda dari Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Pengertian pembentukannya dimulai pada saat perencanaan, persiapan,

---

<sup>36</sup> Penjelasan ini diuraikan oleh Crabbel dalam Naskah akademik RUU tentang pembentukan peraturan perundang-undangan .VRCA Crable, *Legistalitive Drafting* (London: Cavendish Publishing limited, 1994), h. 24.

teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan penyebarluasan.<sup>37</sup> Terdapat hilangnya sebuah tahapan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yakni tahapan yang hilang dalam proses pembentukannya adalah penyebarluasan. Terkait terdapatnya penyebarluasan dalam proses pembentukannya tersebut dikritik oleh Maria Farida dalam bukunya Ilmu Perundang-undangan yang dijelaskan bahwa penggunaan istilah penyebarluasan tidaklah tepat, lantaran proses penyebarluasan dilakukan pasca suatu peraturan telah selesai ‘dibentuk’, artinya, telah di tetapkan kemudian juga telah diundangkan. Dengan demikian, masuknya penyebarluasan dalam ‘proses pembentukan’ dapat berakibat peraturan tersebut masih belum dianggap selesai sebagai proses, apabila seluruh masyarakat Indonesia tidak mengetahui adanya peraturan tersebut.<sup>38</sup>

c. Metode Perundang-undangan

Maksud dari Metode ini memiliki tujuan untuk menjabarkan inti dari suatu peraturan perundang-undangan.<sup>39</sup> Inti yang dimaksud adalah untuk mencapai tujuan yang di arahkan kepada masyarakat. Metode ini merupakan ilmu tentang pembentukan isi norma hukum yang dirumuskan dengan cara-cara atau metode tertentu.

Di Indonesia sebelum perubahan kedua UUP3 menggunakan metode kodifikasi dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan. Pengertian Kodifikasi menurut sendiri Umar Said adalah dibukukannya satu kitab undang-undang yang memiliki kesamaan hukum atau sejenis, secara lengkap dan sistematis.<sup>40</sup> Sehingga dalam satu undang-undang tersebut hanya memuat norma yang memiliki

---

<sup>37</sup> Eka NAM Sihombing dan Ali Marwan HSB, *Op.cit*, h. 124.

<sup>38</sup> Ali Marwan Hsb, *Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum*, De Jure Vol. 16, No. 3, 2016, h. 257.

<sup>39</sup> Ramadhan Fahmi Firdaus, *Mewujudkan Undang-Undang Yang Partisipatif* (Banyumas: Amerta Media, 2021), h. 17.

<sup>40</sup> Edy Sujendro, *Gagasan Pengaturan Kodifikasi Dan Unifikasi Peraturan Perubahan Dan Peraturan*, Law Review, Vol. 3, No. 2, 2020, h. 392.

kesamaan substansi materi muatannya seperti halnya, hukum pidana dalam KUHPidana, hukum dagang dalam KUHDagang, hukum perdata dalam KUHPerdata.

Pasca perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terdapat metode baru yakni metode omnibus law, yang pada dasarnya metode ini tidaklah sama dan tidak memiliki kemiripan dengan metode yang biasa diterapkan di Indonesia yakni metode kodifikasi, metode ini merupakan hasil dari modifikasi.<sup>41</sup> Pengaturan omnibus law dituangkan pada bagian ke 7 dan di adopsinya Metode Omnibus pada Perencanaan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 42A “Penggunaan metode omnibus dalam penyusunan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus ditetapkan dalam dokumen perencanaan.”

Menurut Duhaime dalam *Legal Dictionary* Omnibus Law adalah “*draft law*” berisikan gabungan-gabungan dari beberapa substansi hukum dalam satu undang-undangan. artinya *omnibus* merupakan metode yang mengkombinasikan beragam substansi hukum dalam satu peraturan.” Sejalan dengan hal tersebut Audrey O” Brien juga menyebutkan bahwa omnibus law adalah rancangan dari berbagai undang-undang (*bill*) yang cakupannya lebih dari satu aspek dan digabung menjadi satu undang-undang.<sup>42</sup>

#### d. Teknik Perundang-undangan

Teknik merupakan suatu yang diperlukan dalam menyusun kerangka peraturan perundang-undangan. Teknik ini memiliki keterkaitan utamanya pada teks norma itu sendiri, sehingga perlunya keseragaman. Keterkaitan yang dimaksud adalah penggunaan sistematika yang baku dalam penguasaan norma-norma, adanya definisi

<sup>41</sup> Fitriani A. Sjarif, “Pilihan Menggunakan Metode ‘Omnibuslaw’ Dalam Pembentukan UU Di Indonesia (Dikaji Dari sudut Pandang Ilmu Perundang-Undangan)” (PSHK, 2020), <https://pshk.or.id/rr/proyeksi-penerapan-metode-omnibus-law-dalam-penyusunan-undang-undang/>.

<sup>42</sup> Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia* (Jakarta: Konpress, 2020), h, 177.

atau penjelasan serta batasan pengertian untuk menghindari kekeliruan penafsiran atau multitafsir, serta penggunaan kata yang tidak baku dan tidak dapat dimengerti.<sup>43</sup>

Berkaitan dengan teknik perundang-undangan telah di rumuskan dalam bagian lampiran yang tidak dapat terpisahkan dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 perubahan kedua Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang merupakan pedoman untuk menyusun peraturan perundang-undangan<sup>44</sup>

### 2.1.2 Teori Partisipasi

Kata Partisipasi ialah kata saduran dari (*participatie*) yang dalam bahasa Belanda diartikan ikut serta dalam suatu kegiatan pembangunan.<sup>45</sup> Sedangkan arti partisipasi dalam (KKBI) ialah turut berperan serta dalam suatu kegiatan.<sup>46</sup> Mikelsen menyatakan hal yang hampir serupa dengan mengartikan partisipasi adalah sebuah keterlibatan sukarela dari masyarakat untuk perubahan yang menentukan nasibnya sendiri.<sup>47</sup> Rudisi menjelaskan secara kompleks mengenai pengertian dari partisipasi bahwa ke ikut sertaannya seseorang yang di lakukan dengan aktualisasi pencurahan pikiran, materi dan tenaga,<sup>48</sup> berkaitan dengan suatu hal yang diharapkan oleh kegiatan tersebut. Pengertian partisipasi berdasar uraian pendapat diatas memiliki konteks makna yang sama pada intinya maksud dari partisipasi adalah untuk keterlibatan. Keterlibatan ini adalah keikutsertaan mulai dari proses pembuatan keputusan, pelaksanaan serta evaluasi.

<sup>43</sup>Rahayu, “Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan,” [https://pusdik.mkri.id/materi/materi\\_234\\_10.%20Teknik%20Penyusunan%20Peraturan%20Perundang-Undangan%20\(Bagian%20I\)%20-%201E.pdf](https://pusdik.mkri.id/materi/materi_234_10.%20Teknik%20Penyusunan%20Peraturan%20Perundang-Undangan%20(Bagian%20I)%20-%201E.pdf).

<sup>44</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi Dan materi Muatan*, Revisi (Yogyakarta: Kanusius, 2020), h. 119.

<sup>45</sup> Adrian Tawai dan Muh. Yusuf, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan* (Kendari: Literacy Institute, 2017), h. 9.

<sup>46</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, “Partisipasi,” 2022.

<sup>47</sup> Anthon F. Susanto, *Op.cit*, h. 188.

<sup>48</sup> Adrian Tawai dan Muh. Yusuf, *Op.cit*, h. 14.

Partisipasi masyarakat oleh Sherry R Arnstein dibedakan dalam 8 tingkatan,<sup>49</sup> tingkatan partisipasi tersebut didasarkan pada kekuatan masyarakat dalam menentukan produk akhirnya, yang dalam konsepnya (*Eight Rungs On Ladder of Citizen Participation*). Konsep ini digunakan untuk melakukan penilaian terhadap partisipasi masyarakat.

Pembagian delapan tingkatan itu berdasarkan pada tingkat partisipasi serta kekuatan pengaruh masyarakat dalam menentukan produk akhir, setiap tangga memiliki klasifikasi tersendiri berdasar tingkatannya:

a. Manipulasi (*Manipulation*)

Tingkatan yang paling rendah dalam konsep Arnstein adalah *Manipulation*. Partisipasi ini hanyalah tipu-tipu, masyarakat tidak benar-benar dilibatkan, justru pemerintah menggunakan kekuasaan dan kekuatannya untuk membuat komunitas yang mendukung pemerintah jika di istilahkan hari ini seperti *buzzer* sehingga memunculkan anggapan program kebijakan itu merupakan kebutuhan masyarakat. Pada tahap ini masyarakat hanya sebagai kendaraan bukan dalam pemilik kedaulatan.

b. Terapi (*Therapy*)

Tingkatan kedua adalah *Therapy*. Pada tingkatan ini hanya dilakukan perubahan pola pikir masyarakat dari pada mendapat masukan, walaupun publik terlibat dalam kegiatannya namun hanya mendengarkan informasi keputusan yang dibuat (pura-pura melibatkan masyarakat).

c. Pemberian Informasi (*Informing*)

Tingkatan ketiga adalah *Informing*. Pada tingkat ini sudah mengarah kepada transisi dari tidak adanya partisipasi kepada tokenism. Namun pada tingkatan *informing* ini hanya bersifat satu arah, pemerintahan hanya memberikan informasi tanpa adanya feedback dari masyarakat. Sehingga pada tingkatan ini masyarakat hanya menjadi ‘pendengar’ atas apa yang menjadi rencana program tanpa bisa mempengaruhi program tersebut.

---

<sup>49</sup> Sigit Wijaksono, *Pengaruh Lama Tinggal Terhadap Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Permukiman*, Comtech Vol. 4, No. 1, 2013, h. 25.

*Informing* ini sering kita temui dalam pada media massa yang merupakan alat yang sering digunakan komunikasi satu arah.

d. Konsultasi (*Consultation*)

Tingkatan keenam adalah *Consultation*. Pada tingkatan ini informasi dapat mengundang opini masyarakat. Arnstein sendiri menyatakan tingkatan konsultasi adalah jalan menuju partisipasi penuh. Meskipun komunikasinya sudah dua arah namun sifatnya masih terkesan buatan karena ide-ide dari masyarakat tidak dijadikan bahan pertimbangan. Bentuk tingkatan ini seperti survei, pertemuan atau dengan pendapat publik, partisipasi pada tahap ini masih tetap menjadi ritual semu.

e. Perujukan (*Placation*)

Pada tingkatan kelima ini masyarakat sudah mulai mempunyai pengaruh terhadap program pemerintah, dimana pemerintah membiarkan masyarakat terlibat dalam setiap kebijakan dan menjadi anggota (badan kerja sama) bersama dengan wakil dari pemerintah. Dengan kata lain masyarakat sudah dapat memberikan masukan namun tetap pada akhirnya masukan tersebut masih di pegang oleh elit kekuasaan. Hal ini disebabkan jumlah masyarakat yang menjadi anggota kerjasama masih terlalu sedikit dibandingkan dengan anggota instansi pemerintah.

f. Kemitraan (*Partnership*)

Tingkatan keenam adalah *Partnership* yang mana masyarakat menjalin kerja sama dan memiliki kekuatan bernegosiasi serta mempengaruhi pemegang kekuasaan. Pemerintah membagi tanggung jawab kepada masyarakat mulai perencanaan, penyusunan, pengambilan keputusan, dan pemecahan berbagai permasalahan melalui badan kerja sama. Setelah ada kesepakatan antara masyarakat dan pemerintah tidak dibenarkan melakukan perubahan-perubahan secara sepihak.

g. Pelimpahan Kekuasaan (*Delegated Power*)

Tingkatan Selanjutnya adalah *Delegated Power* merupakan tingkatan ketujuh. tingkat ini melimpahkan kekuasaan kepada masyarakat untuk membuat program yang bermanfaat masyarakat sendiri, dan setiap

persoalan yang ada pemerintah tidak memutuskan sendiri melainkan mereka melakukan komunikasi dan mengadakan tawar-menawar dari pada memberikan tekanan.

h. Pengawasan Masyarakat (*Citizen Control*)

Tingkatan terakhir adalah pengawasan masyarakat. Pada citizen control ini masyarakat memiliki peran serta kedaulatan penuh atas program yang berkaitan dengan kebutuhan-kebutuhannya. Masyarakat dalam hal ini memiliki otoritas dan kewenangan penuh dalam pelaksanaan kebijakan dan pada tingkatan ini masyarakat dapat langsung berhubungan dengan pihak luar untuk mendapatkan bantuan tanpa adanya perantara dari pihak ketiga.<sup>50</sup>

Secara umum konsep yang dibangun oleh Arnstein adalah partisipasi yang didasarkan pada kekuatan dari masyarakat itu sendiri, Arnstein mengelompokkan delapan tingkatan tersebut ke dalam tiga bagian kelompok besar yakni;

- a) Tidak adanya peran serta atau *non participation* yang meliputi *manipulation* dan *therapy*.
- b) Peran serta masyarakat dalam bentuk tinggal menerima tanpa bisa mempengaruhi yang meliputi *informing*, *consultation* dan *placation*.
- c) Keikutsertaan masyarakat dalam bentuk mempunyai kekuasaan yang meliputi *partnertship*, *delegated power* dan *citizen control*.

Dikaji dari konsep Sherry R Arnstein partisipasi masyarakat Di Indonesia dalam pembentukan undang-undangan, masih berada pada tahap konsultasi atau dalam konsepnya berada pada Tokenism, yang mana masyarakat diperkenankan berpendapat tetapi tidak memiliki kekuatan untuk mempengaruhi pendapatnya. Meskipun dalam ketentuan Pasal 96 UUP3 memberikan jaminan partisipasi, Namun hanya bersifat formal semata, tidak menjelaskan secara rinci alur, mekanisme, serta bagaimana tanggapan itu dapat diterima dan ditolak. Pasal 96 tentang partisipasi

---

<sup>50</sup> Ibid, h. 28.

tersebut cenderung hanya memandatkan pemerintah untuk menampung dan menjamin adanya partisipasi masyarakat untuk terlibat pada proses legislasi dan belum ada ketentuan lebih lanjut mengenai teknis partisipasi itu sendiri. Sehingga terkesan *informing* karena keputusan tetap berada pada pembentuk undang-undang.<sup>51</sup>

### 2.1.3 Teori Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan merupakan suatu kemampuan untuk mengatur perilaku manusia dalam wilayah kedaulatan dengan jaminan, bahwa perilaku yang menyimpang itu bisa dipaksa untuk taat kepada pengaturan itu.<sup>52</sup> Artinya kedaulatan bukan hanya kemampuan belaka melainkan juga adalah kekuasaan dan kewenangan tertinggi. Kekuasaan ini dilengkapi dengan kemampuan memaksa untuk menjamin perdamaian dan keamanan wilayah kedaulatan terhadap suatu hal yang mengganggu serta mencegah terjadinya *Homo homini lupus*.

Teori kedaulatan rakyat dipelopori oleh J. Rousseau dan John Locke. Dalam kontrak sosialnya beranggapan bahwa berdirinya sebuah negara dan adanya pemerintahan didasari atas kehendak dengan perjanjian seluruh rakyat.<sup>53</sup> Dalam pendapatnya Rousseau menyatakan bahwa “*tout homme est ne libre*” setiap kelahiran manusia mereka sungguh-sungguh merdeka. Tetapi, agar kepentingannya hidupnya tetap terjamin, maka setiap orang menyerahkan hak dan kekuasaannya dengan sukarela kepada suatu organisasi yang diadakan bersama yang diberi nama ‘negara’.<sup>54</sup>

Kedaulatan rakyat (*volksouvereiniteif*) ini berasal dari proses di mana asal dan persetujuannya merupakan sebuah kesepakatan bersama oleh rakyat. Kesepakatan bersama ini tidak kemudian melibatkan keseluruhan individu-individu melainkan kesepakatan yang perlu ‘melibatkan’ rakyat

<sup>51</sup> Mohamad Roky Huzaeni dan Izzah Qotrun Nada, “*Public Participation Reconstruction In Legislation Formation in Indonesia Post-Pandemic*,” Sarpas, Vol 2, No. 1, 2022, h. 57.

<sup>52</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Op.cit*, h. 118.

<sup>53</sup> Lintje Anna Marpaung, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Andi, 2018), h. 38.

<sup>54</sup> Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang* (Depok: Nadi Pustaka, 2017), h. 17.

dan kepentingannya untuk keberpihakan rakyat. Dengan demikian yang dimaksud kedaulatan rakyat adalah daulat yang dimiliki oleh rakyat dan diwakilkan kekuasaannya kepada pemerintah atau “*volunte generale*”<sup>55</sup> oleh Rousseau.

Konsep kedaulatan rakyat ini menurutnya menjelma dalam sebuah peraturan perundang-undangan. Sehingga konsep kedaulatan rakyat mempunyai sifat yaitu, *Pertama*, Kesatuan (*unite*) yang bersifat monistis, *Kedua*, Bulat, tak terbagi (*Inidivisibilite*), *Ketiga*, Tidak dapat dialihkan (*Inalienabilite*), dan *Keempat*, Tidak dapat diubah (*Imprescriptibilite*). Pendapat yang sama juga sebutkan oleh Kant bahwa negara memiliki tujuan untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan atas warga negara. Pengertian kebebasan ini bukan pengertian kebebasan “liberalisme” melainkan yang dimaksud ialah kebebasan dengan batas-batas perundang-undangan dan hak untuk merumuskan undang-undang itu sendiri ialah rakyat. Maka, sejatinya undang-undang adalah penjelmaan dari kehendak rakyat.<sup>56</sup> Dengan demikian dapat dikatakan bahwa teori kedaulatan rakyat bersifat demokrasi, yang artinya kepentingan rakyat dituangkan dalam suatu produk hukum perundang-undangan.

Setelah rakyat menyerahkan haknya kepada penguasa, maka penguasa wajib mengembalikan hak itu kepada rakyat dalam bentuk jaminan serta hak-hak warga negara. Disamping itu, negara juga harus menjamin adanya kebebasan dan persamaan karena sejatinya penguasa hanya sekedar menjadi wakil rakyat yang dibentuk berdasarkan kehendak rakyat.

Sistem konstitusionalisme Indonesia dibangun dengan menempatkan Presiden dan DPR sebagai pemegang titipan kedaulatan rakyat dari rakyat melalui proses yang disebut pemilihan umum. Pemilu

<sup>55</sup> *Volunte Generale* oleh Rousseau memiliki pengertian yang berdaulat ialah rakyat sedangkan pemerintah hanya menjadi wakil saja. apabila pemerintah tidak menjalankan urusannya sesuai dengan kehendak rakyat, maka pemerintah itu harus diganti. kedaulatan rakyat didasarkan pada kehendak umum. Lihat Joko Riskiyono, *Ibid*, h. 18.

<sup>56</sup> *Ibid*, h. 20.

merupakan sarana untuk memilih siapa yang akan menjadi wakil rakyat untuk menjalankan kekuasaan. Makanya partisipasi warga dapat ditempatkan sebagai bagian dari politik hukum warga.

Kedua lembaga yang dipilih secara langsung tersebut memiliki peranan penting dalam membentuk undang-undang. Harapannya para wakil yang dipilih oleh rakyat itu dapat menitik beratkan kepentingan-kepentingan masyarakat di atas kepentingan yang lain. Dengan kata lain setiap pembentukan undang-undang para wakil yang dipilih oleh rakyat tersebut dapat mendengarkan dan menjaring aspirasi dari masyarakat. Sehingga dapat merumuskan konsep kebijakan hukum yang diharapkan dan di impikan oleh masyarakat.

Suatu undang-undang adalah hukum yang dibentuk dan memiliki daya berlaku, hukum tersebut memiliki dua sifat yakni perintah dan larangan. Rousseau menggambarkan dalam kontrak sosialnya bahwa rakyat memberikan kekuasaan terhadap negara untuk begitu banyak urusan termasuk mengatur rakyat tersebut. Oleh karena itu harus ada batasan bagi negara untuk melaksanakan titipan kewenangan itu.

Dalam Prespektif Bryan Thompson sebagai mana di kutip oleh Zainal Arifin konstitusionalitas yang dikerjakan oleh negara harus memiliki landasan dalam hukum, dan akan mengikat apabila melandasinya pada kekuasaan tertinggi (kedaulatan) dalam negara. dan ketika kedaulatan itu telah dilimpahkan kepada negara maka, negara memiliki kewajiban untuk mematuhi konsep pembatasan kekuasaan yang telah disematkan kepadanya dan dengan sungguh-sungguh memperhatikan keinginan rakyat, sebagai sumber kedaulatan dalam negara.<sup>57</sup>

#### **2.1.4 Teori Tujuan Hukum**

Tujuan hukum sebagaimana di kemukakan oleh Gustav Radbruch dalam karyanya yang berjudul "*einführung in die rechtswissenschaften*" yang meletakkan tiga nilai dasar di dalamnya yakni, Kepastian, Keadilan

---

<sup>57</sup> Mochtar, *Op Cit*, h. 176.

dan Kemanfaatan.<sup>58</sup> Oleh karenanya, dalam pembentukan hukum untuk mencapai kesempurnaan maka para pengemban hukum harus senantiasa memenuhi aspek tujuan hukum tersebut. Namun dari ketiga tujuan hukum tersebut tidak semua aspek akan terpenuhi, dan ada salah satu dari ketiga tujuan tersebut yang akan di prioritaskan. Maka dari itu penelitian menggunakan teori tujuan hukum yang berkaitan dengan kemanfaatan dan kepastian.

Kemanfaatan hukum merujuk pada teori dari Jeremy Bentham dengan *Utilitarianismenya*, dia beranggapan bahwa kebahagiaan yang sebanyak-banyaknya dengan mewujudkan apa yang berfaedah merupakan tujuan dari hukum.<sup>59</sup> Sederhananya dalam teori ini adalah kedayagunaan dari suatu tindakan itu di maksimalkan, sehingga dari tindakan tersebut dapat dinikmati keuntungan, manfaat, kebahagiaan serta kenikmatan.<sup>60</sup>

*Utilitarianisme* merupakan salah satu tujuan dalam membentuk undang-undang, seperti yang menjadi ungkapannya “*the greatest happiness of the greatest number*” yang selalu indetik dengan kemanfaatan dapat diukur dengan kebahagiaan banyaknya orang.<sup>61</sup>

Produk undang-undang yang lahir akan mengikat setiap warga negara sehingga diperlukan pengayakan serius dalam pembentukannya. Jika merujuk pendapat Bentham bahwa dalam mencapai tujuan hukum harus bermanfaat, maka kemanfaatan itu dapat di ukur sejauh mana undang-undang tersebut dapat diterima oleh masyarakat. Hukum yang ditujukan kepada warga negara dapat bermanfaat apabila dalam pembentukannya melibatkan masyarakat.

Sedangkan pada kepastian hukum merujuk pada pendapat Lon fuller yang dalam karyanya berjudul *the Morality of Law* memaparkan 8 asas yang harus terpenuhi dalam membentuk sebuah hukum, apabila kedelapan asas

<sup>58</sup> Mario Julyano dan Aditya Yuli Sulistyawan, *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*, *Crepido* Vol. 1, No. 1, 2019, h. 14.

<sup>59</sup> Abdul Barkatullah, *Pengantar Filsafat Hukum* (Bandung: Nusamedia, 2017), h. 39.

<sup>60</sup> Endang Pratiwi, Theo Negoro, dan Hassanain Haykal, *Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum atau Metode Pengujian Produk Hukum?*, *Konstitusi* Vol. 19, No. 2, 2022, h. 277.

<sup>61</sup> Pratiwi, Negoro, dan Haykal, *Op cit*, h. 273.

tersebut tidak dapat terpenuhi, maka hukum telah gagal dan tidak bisa disebut sebagai hukum.<sup>62</sup> Delapan asas tersebut diantaranya:

- a. Harus ada aturan dan bukan kebijakan ad hoc;
- b. Aturan tidak boleh terus berubah;
- c. Aturan tidak boleh bertentangan;
- d. Aturan tidak berlaku surut;
- e. Sesuai dengan peraturan harus mungkin;
- f. Peraturan harus dipublikasikan;
- g. Aturan harus dapat dipahami;
- h. Harus ada kesesuaian antara aturan yang dinyatakan dengan penegakan aturan.

## 2.2 Kerangka Konseptual Penelitian

### 2.2.1 Konsep Pembentukan Undang-Undang

Pada konsepsi negara hukum undang-undang memiliki peran strategi dan kedudukannya sangat penting. Ini dapat di lihat dalam sistem hierarki ataupun dapat dilihat dari fungsi undang-undang itu sendiri.<sup>63</sup> undang-undang merupakan salah satu dari bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara Paul Scholten memandang bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan, sehingga harus diberikan tempat yang tinggi kepadanya.<sup>64</sup>

Peraturan perundang-undangan memiliki peranan penting dan strategis, ini di dasarkan atas sebab bahwa peraturan perundang-undangan merupakan sebuah kaidah yang mudah dikenali dan ditelusuri sehingga dapat memberikan kepastian hukum. Kemudian struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas dan pembentukannya dapat direncanakan, dengan itu pembangunan sistem hukum dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

<sup>62</sup> Yunus Bureni, *Moralitas Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Upaya Mencapai Keadilan Substantif*, Legislasi Vol. 10, No. 2, 2013, h. 126.

<sup>63</sup> A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Malang: Setara Press, 2015), 2.

<sup>64</sup> *Ibid*, h. 2.

Pada konsepsi Hierarki norma hukum dalam *Theorie Von Stufenordnung der Rechtsnormen* menempatkan undang-undang sebagai (*Formell Gesetz*) yang dalam jenjang norma hukum ini berada di tengah-tengah yang menjembatani antara konstitusi atau aturan dasar pokok (*staatsgrundgesetz*) dengan aturan pelaksana dan aturan otonom (*Vorordnung & Autonome satzung*).<sup>65</sup>

**Tabel 2.1**  
**Hierarki Norma Hukum Hans Nawiasky**



Materi muatan dari konstitusi tidak mendeskripsikan secara rinci dan hanya aturan pokok/dasar yang memang pada prinsipnya konstitusi hanya terbatas pada hal-hal yang mendasar dan bersifat pokok maka perlu adanya peraturan lebih lanjut yang menjadi penjelas atau penjabaran dari konstitusi, peraturan itu disebut aturan pelaksana. Oleh karena itu hierarki undang-undang memiliki peran penting sebagai penjabaran lebih lanjut dari konstitusi.

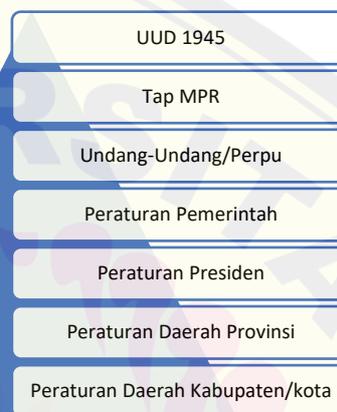
Adanya jenjang norma hukum ini melandasi asas *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori*, bahwa norma hukum yang lebih tinggi akan meniadakan norma hukum yang lebih rendah.<sup>66</sup> Sebagaimana pernah

<sup>65</sup> Adam Ilyas dan Dicky Eko Prasetio, “*Problematika Peraturan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya*,” *Konstitusi*, Vol 19, No. 4, 2022, h. 804.

<sup>66</sup> Mohamad Roky Huzaeni, “*Kedudukan Hukum Pancasila dan Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*,” *Jurnal Keindonesiaan*, Vol 2, No. 1, 2022, h. 116.

dijelaskan oleh Kelsen bahwa aturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi begitu seterusnya hingga rangkaian norma ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi yang di sebut (*staffundamentalnorm*)/Pancasila. Teori jenjang norma hukum telah diformulasikan di Indonesia pada UUP3 Pasal 7.

**Tabel 2.2**  
**Hierarki Peraturan Perundang-Undang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011**



Sebagai norma hukum yang berada dibawah UUD NRI Tahun 1945, undang-undang berfungsi menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang ada di dalam UUD NRI Tahun 1945 yang masih merupakan aturan dasar. Di samping itu undang-undang sebagai salah satu produk hukum dalam suatu negara mempunyai fungsi sebagaimana fungsi hukum pada umumnya. Fungsi utama dari undang-undang sangat tergantung pada tujuan negara yang dalam hal ini adalah pancasila. Secara umum fungsi dari undang-undang adalah (a) sebagai pengatur masyarakat (b) untuk membatasi kekuasaan (c) sebagai *a tool of social engineering*, (d) sebagai saran pembaruan.

Mengingat strategis dan pentingnya undang-undang dalam kehidupan bernegara, maka setiap negara akan berusaha membuat undang-undang ideal melalui proses pembentukan mulai dari perencanaan sampai pada penetapannya dan dilakukan dengan prinsip *cheks and balances* antar lembaga negara sesuai kedudukan dan kewenangan yang dimiliki.

Di Indonesia Organ utama dalam pembentukan undang-undang adalah DPR dan Presiden, kewenangan DPR dalam membentuk undang-undang tidak secara mutlak dapat dilakukan. Pembentukannya harus melalui kesepakatan bersama dengan Presiden, karena salah satu dari 3 (tiga) fungsi DPR juga melekat pada Presiden. Inilah yang kadang menjadikan produk hukum di Indonesia *deadlock*.<sup>67</sup>

Pembentukan undang-undang memiliki lima tahapan proses sebelum diundangkan dan dibukukan dalam lembar negara. Proses tersebut telah di jelaskan dalam UUP3 yang menyatakan bahwa pembentukannya terdiri dari tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

a. Perencanaan

Perencanaan merupakan tahap awal dalam proses legislasi. Pada tahap ini Rancangan Undang-Undang (yang selanjutnya di singkat RUU) dituangkan ke dalam Program Legislasi Nasional (yang selanjutnya di singkat prolegnas) yang disusun secara terencana, terpadu dan sistematis. Penyusunan prolegnas ini dilakukan untuk membuat rancangan penentu kedepan masa kerja legislasi dengan menentukan skala prioritas RUU yang akan menjadi pembahasan.

Pembentukan Prolegnas selalu di lakukan pada awal periode masa persidangan yang ditetapkan pada saat rapat paripurna DPR dan dalam rapat itu pula menentukan skala prioritas Prolegnas Jangka menengah dan Prolegnas Tahunan. Pada jangka menengah ini membuat seluruh RUU yang akan menjadi pekerjaan selama 5 tahun kedepan yang kemudian di tetapkan bersama antara Presiden dan DPR. Sedangkan Prolegnas tahunan merupakan pelaksana Prolegnas Jangka menengah dalam pengerjaan RUU

<sup>67</sup> Deadlock dalam proses legislasi merupakan sebuah kasus dimana berhentinya sebuah kesepakatan antara Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang yang dikarena tidak mendapat kesepakatan bersama. Hal ini pernah di ungkapkan oleh Scott Mainwaring imobilisasi dan deadlock selalu terjadi secara akut di sistem Presidensial multipartai. Zainal Arifin Mochtar, *Op cit*, h. 166

yang di formulasikan pada program tahunan. RUU yang dimuat dalam prolegnas di dasarkan atas.

- a) perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) perintah Undang-Undang lainnya;
- d) sistem perencanaan pembangunan nasional;
- e) rencana pembangunan jangka panjang nasional;
- f) rencana pembangunan jangka menengah;
- g) rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR dan rencana Strategi DPD;
- h) aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.<sup>68</sup>
- i) daftar Rancangan Undang-Undang dalam prolegnas jangka menengah periode masa keanggotaan DPR sebelumnya;
- j) hasil pemantauan dan peninjauan undang-undang yang dilaksanakan oleh DPR, DPD dan Pemerintah.<sup>69</sup>

Sehingga selama periode itu RUU yang menjadi pekerjaan adalah RUU yang terdapat pada Program Legislasi Nasional dan tidak dibenarkan membahas RUU di luar prolegnas, namun terdapat pengecualian pada Pasal 23.<sup>70</sup>

Selain itu dalam hal penyusunan prolegnas masyarakat dapat mengusulkan RUU yang di sampaikan kepada badan legislasi. RUU yang diusulkan disampaikan secara tertulis dengan memuat judul RUU dan

<sup>68</sup> Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

<sup>69</sup> Pasal 5, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

<sup>70</sup> Terdapat RUU yang dibentuk tanpa dimasukkan prolegnas atau bisa rencanakan kapan saja yang dalam Undang-Undang 12 tahun 2011 disebut sebagai kumulatif terbuka yang terdiri . pengesahan perjanjian internasional, akibat adanya putusan MKRI, APBN, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota dan penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Selanjutnya ada pula yang dapat dibentuk dengan dasar untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang. Lihat Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

keterangan mengenai konsepsi latar belakang tujuan penyusunan, saran yang ingin di wujudkan dan jangkauan arah pengaturan.

Penyebarluasan prolegnas ini dilakukan oleh seluruh lembaga yang berwenang proses pembentukan undang-undang (DPR, DPD dan Presiden) yang dikoordinasikan oleh badan legislasi.<sup>71</sup> Penyebarluasannya dilakukan sejak perencanaan sampai dengan penetapan.

#### b. Penyusunan

Pada tahap penyusunan RUU berdasarkan daftar prolegnas prioritas dari setiap lembaga penggagas RUU harus disertai dengan naskah akademik. Naskah akademik merupakan naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang.

Keberadaan naskah akademik ini menjadi sangat penting dalam pembentukan RUU karena di dalamnya mengandung gambaran tentang substansi, materi dan ruang lingkup dari suatu RUU. Ia juga berisikan penjelasan tentang konsepsi, pendekatan dan asas dari materi hukum yang hendak diatur. Maka fungsi utama keberadaan naskah akademik ini sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan oleh pembentuk undang-undang.<sup>72</sup>

Penyusunan naskah akademik ini merupakan sebuah kewajiban dalam membentuk RUU hal ini di dasarkan pada Pasal 43 ayat (3) yang terdapat keharusan pembentukan RUU disertai dengan adanya naskah akademik.<sup>73</sup> Pembuatan naskah akademik ini dapat juga melibatkan masyarakat, pelibatan masyarakat dalam tahap penyusunan dapat dilakukan

<sup>71</sup> Pasal 122, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib.

<sup>72</sup> Abdul Basyir, “*Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pemberlakuan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif Dan Responsif*,” Jurnal UIS Kajian Hukum dan Keadilan, Vol 2, No. 5, 2014, h. 292.

<sup>73</sup> Terdapat RUU yang dibentuk tanpa membuat naskah akademik namun RUU tersebut disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur seperti APBN, Perpu, pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, lihat Pasal 43 ayat (4). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234

dengan Rapat Dengan Pendapat Umum (RDPU), kunjungan kerja ke daerah dan kunjungan kerja keluar negeri.<sup>74</sup> Kegiatan yang dilaksanakan pada saat RDPU ini biasanya diikuti oleh masyarakat atau kelompok yang berkepentingan, seperti para pakar, pemangku kepentingan yang dianggap perlu serta masyarakat dan tokoh-tokoh yang memiliki perhatian pada RUU baik perseorangan ataupun kelompok. Sedangkan kunjungan kerja ke daerah lebih kepada meminta masukan atas materi muatan yang akan di atur dalam RUU dan pengaruhnya bagi pemerintah daerah dan masyarakat.<sup>75</sup>

Selanjutnya guna untuk penyusunan RUU sesuai dengan teknik dan prosedur maka setiap RUU jika berasal dari DPR maka harus di sampaikan kepada alat kelengkapan yang khusus membidangi legislasi untuk kemudian dilakukannya pengharmonisasian, pembulatan, dan penetapan konsepsi rancangan undang-undang. Pengharmonisasian pembulatan, dan penetapan konsepsi rancangan undang-undang ini dilakukan paling lama 20 (dua puluh) hari sejak RUU diterima oleh badan legislasi. Apabila usul RUU dari DPD maka rancangan tersebut disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPR dan jika RUU berasal dari Presiden maka rancangan tersebut disiapkan oleh menteri atau oleh pimpinan lembaga pemerintahan non-kementerian sesuai dengan tugas dan tanggungjawabnya.

c. Pembahasan

Setelah RUU disusun, tahap selanjutnya adalah pembahasan RUU. Pembahasan ini dilakukan dengan dua tingkat pembicaraan yang dilakukan oleh DPR bersama Presiden. Pada pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat badan legislasi, rapat badan anggaran atau rapat panitia khusus. Pembicaraan tingkat II merupakan pengambilan keputusan dalam rapat paripurna.

---

<sup>74</sup> Pasal 128 ayat (3), Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib.

<sup>75</sup> Pasal 61, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

Pada pembicaraan tingkat I adalah pengantar musyawarah, daftar inventarisasi masalah, penyampaian pendapat mini dan keputusan akhir. Pada pengantar musyawarah berisikan penjelasan RUU dari DPR sedangkan Presiden memberikan pandangan apabila RUU tersebut berasal dari DPR begitupun sebaliknya. Kegiatan selanjutnya adalah daftar inventarisasi masalah yang mana akan diajukan oleh Presiden jika RUU berasal dari DPR dan sebaliknya, daftar inventarisasi masalah akan diajukan DPR jika RUU berasal dari Presiden dengan mempertimbangkan usul dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD.<sup>76</sup> Untuk RUU yang memiliki kaitan dengan pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi serta perimbangan keuangan dilakukan dengan diikutsertakannya DPD

Kegiatan terakhir sebagai puncak dari pembicaraan tingkat I yakni pengambilan keputusan yang terlebih dahulu dilakukan penyampaian pendapat mini yang disampaikan oleh fraksi, DPD, jika RUU berkaitan dengan kewenangan DPD dan Presiden pembicaraan tingkat I dapat diundang pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika materi RUU berkaitan dengan lembaga negara atau lembaga lain.<sup>77</sup>

Keterlibatan masyarakat dalam pembahasan undang-undang diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat No. 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang, dimana masyarakat dapat diundang dalam rapat dengar pendapat umum untuk mendapatkan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas. Selain itu DPR dapat mengadakan kunjungan kerja ke daerah dalam rangka untuk mendapatkan masukan dari masyarakat.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Pasal 68, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234

<sup>77</sup> Ibid, Pasal 68.

<sup>78</sup> Pasal 101, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

Pembicaraan tingkat II dalam pembahasan berisikan tentang penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil pembicaraan tingkat I, pernyataan persetujuan dan penolakan secara lisan serta penyampaian pendapat akhir Presiden yang dilakukan oleh menteri yang ditugasi.<sup>79</sup>

Apabila dalam pernyataan persetujuan tidak mendapatkan musyawarah mufakat maka dilakukan dengan pengambilan keputusan suara terbanyak dan jika dalam hal pembahasan tidak mendapatkan persetujuan bersama maka RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

d. Pengesahan

RUU yang telah mendapat persetujuan bersama di sampaikan pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang jangka waktu yang ditentukan paling lama 7 (tujuh) hari pasca mendapat persetujuan bersama. Pengesahan Undang-Undang dilakukan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan, paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak RUU tersebut disetujui bersama. Namun apabila dalam 30 (tiga puluh) hari tersebut Presiden tidak menandatangani RUU tersebut maka dalam ketentuan UUP3, RUU tersebut telah sah menjadi Undang-Undang dan wajib di undangkan.

e. Pengundangan

Tahap terakhir ialah pengundangan yang bertujuan agar setiap orang mengetahuinya, kewenangan ini dilakukan oleh menteri Hukum dan HAM yang membidangi urusan pemerintahan bagian hukum. undang-undang yang telah diundangkan kemudian ditempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia. Dengan adanya pengundangan maka suatu peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat

---

<sup>79</sup> Pasal 69, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234

pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.<sup>80</sup>

### 2.2.2 Konsep Partisipasi Publik

Secara implisit UUD NRI Tahun 1945 sejatinya telah melandasi untuk adanya partisipasi dalam pelaksanaan bernegara dan berpemerintahan. Sehingga warga negara memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam ikut serta mengambil bagian dari proses tersebut.<sup>81</sup> Tidak ada diskriminasi dan pengistimewaan dalam proses partisipasi semua harus berlandaskan kesamaan untuk mewujudkan tujuan bangsa.

Pada pembentukan peraturan perundang-undangan partisipasi diartikan keikutsertaan dan keterlibatan kegiatan mulai dari perencanaan hingga dengan evaluasi.<sup>82</sup> Adapun menurut Saldi Isra menyatakan partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan yang seluruh lapisan masyarakat yang dapat dilakukan secara individu maupun kelompok, yang secara aktif untuk menentukan kebijakan publik atau Peraturan Perundang-undangan.<sup>83</sup>

Untuk Memahami arti partisipasi Sutoro memberikan penjelasan bahwa partisipasi masyarakat adalah kata kunci untuk pemberdayaan, dia juga merincikan partisipasi berkaitan dengan 3 (tiga) hal yakni:<sup>84</sup>

- a. Arena utama dalam partisipasi adalah kebijakan, kebijakan ini dapat berupa sebuah peraturan ataupun program. Kebijakan tersebut akan menjadi tempat yang dapat mempertemukan pemerintah dan masyarakat

<sup>80</sup> Pasal 87, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234

<sup>81</sup> Haris Syamsuddin, *Desentralisasi & otonomi Daerah* (Jakarta: Lipi, 2007), h. 57.

<sup>82</sup> Sirajuddin, Fatkhurohman, dan Zulkarnain, *Legislative Drafting; Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Malang: MCW Dan YAPPIKA, 2007), h. 181.

<sup>83</sup> Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, (Jakarta: Themis Publishing, 2017), h. 282.

<sup>84</sup> Nur Annisya, *Partisipasi masyarakat Terhadap Pembangunan Infrastruktur (di Desa Sungai Pinang Kecamatan Hulu Kuantan Kabupaten Kuatan Singingi Provinsi Riau)*, JOM FISIP Vol. 4, No. 2, 2017, h. 5.

- b. Makna partisipasi, ini berkaitan dengan apa saja yang dapat dilakukan oleh masyarakat, pada prinsipnya meliputi, suara, akses dan kontrol atas pemerintah dan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.
- c. Proses partisipasi, adalah mekanisme kegiatan untuk menyalurkan substansi partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat.

Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan telah terinstitusional dalam UUP3 Pasal 96 yang memberikan hak kepada masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya. Setiap proses pembentukannya masyarakat memiliki hak untuk terlibat dan memberikan masukan baik secara lisan ataupun tulisan serta masukan masyarakat tersebut dapat dilakukan dari berbagai platform baik secara daring atau luring yang bisa di akses dalam kegiatan konsultasi publik oleh perancang peraturan perundang-undangan<sup>85</sup>

Pada kegiatan partisipasi, keterlibatan masyarakat dibatasi dalam perundang-undangan, tidak seluruh masyarakat dapat berpartisipasi hal ini telah di sebutkan dalam Pasal 96 ayat 3 yang menyatakan keterlibatan masyarakat hanya dapat dilakukan apabila masyarakat tersebut memiliki kepentingan serta terdampak atas materi muatannya RUU. Menurut Maria Farida “masyarakat’ yang dimaksudkan adalah yakni setiap orang dan juga lembaga terkait atau lembaga swadaya masyarakat. yang ‘rentan’ terhadap peraturan tersebut.<sup>86</sup> Maksud rentan tersebut adalah yang memiliki dampak terhadap masyarakat, lembaga atau lembaga swadaya masyarakat.

### 2.2.3 Konsep Keterbukaan

- a. Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Keterbukaan merupakan salah satu cara untuk mewujudkannya dan menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang berwatak responsif, karena keterbukaan memiliki peran dan fungsi yang signifikan dalam upaya penguatan legitimasi terhadap substansi peraturan perundang-

<sup>85</sup> Konsultasi ini dapat di ikuti dalam rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, seminar, lokakarya, diskusi dan kegiatan konsultasi publik lainnya.

<sup>86</sup> Maria Farida Indrati, *Op.cit*, h. 263.

undangan. Penerapan keterbukaan yang dilakukan secara konsekuen dan konsisten akan menghasilkan suatu produk hukum yang dapat dilaksanakan secara efisien dan efektif. Maka dari itu prinsip yang harus dibangun dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan mengaktualisasikan keterbukaan secara nyata, karena prasyarat lahirnya pemerintahan demokratis dengan dilaksanakannya keterbukaan.<sup>87</sup>

Penjelasan mengenai asas keterbukaan dalam membentuk suatu produk hukum telah disebutkan dalam Pasal 5 Huruf G “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 yang dilakukan secara lisan dan/ atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan)”.<sup>88</sup> Penjelasan asas keterbukaan tersebut memberikan makna penting yang menjadi pokok penjabarannya yakni transparansi dan partisipasi.

#### b. Keterbukaan Informasi Publik

Pengertian keterbukaan memiliki corak yang beragam, Rima Yuliasuti mengartikan keterbukaan publik ialah penyampaian kabar faktual mengenai persoalan yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan negara, dan pemerintah sebagai bagian dari lembaga negara harus memiliki sikap keikhlasan dalam menyampaikannya.<sup>89</sup> Dengan dijadikannya keterbukaan sebagai prinsip dalam bernegara akan memberikan nilai legitimasi yang

---

<sup>87</sup>Iwan Sulistiyo dan Widayati, *Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal*, *Daulat Hukum* Vol. 1, No. 1, 2018, h. 197.

<sup>88</sup> Pasal 5, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang LN No. 143 Tahun 2022, TLN No. 6801.

<sup>89</sup> Mohamad Roky Huzaeni dan Wildan Rofikial Anwar, *Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. *Jurnal Dialektika Hukum*, Vol. 3, No. 2, 2021, h. 221.

kuat terhadap pemerintahan itu sendiri. Penyampaian keterbukaan oleh pemerintah harus juga disertakan dengan informasi yang tidak diskriminatif, benar serta jujur dan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan negara.

Sedangkan pengertian informasi berdasarkan Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, menyatakan bahwa informasi adalah keterangan, pernyataan, gagasan dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna dan pesan, baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat didengar, dan dibaca dan disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi serta elektronik maupun non elektronik. Pengertian umum informasi merujuk pada ketersediaan beraneka ragam bahan yang umumnya pula pengetahuan atau sesuatu yang di anggap bahan komunikasi. Sebagai bahan pengetahuan, ia terdapat di berbagai bentuk dan tampilan baik yang disajikan maupun tidak untuk disajikan atau dipublikasi.<sup>90</sup>

Sedangkan *National Institute of Standards and Technology* (NIST) Amerika serikat memberikan pengertian informasi sebagai berikut : *”information means any communication or representation of knowledge such as facts or data, in any medium or from, including textual, numerical, graphic, cartographic, narrative or audiovisual form”* (informasi mengandung makna komunikasi atau representasi dari pengetahuan misalnya fakta-fakta atau data dalam berbagai tempat maupun bentuk, termasuk tekstual, angka grafik, kartografi, narasi atau aneka bentuk audiovisual).<sup>91</sup>

Selanjutnya pengertian informasi publik menurut Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan

<sup>90</sup> Faizin, “Keberpihakan Pengaturan Hak Atas Informasi Publik Dalam Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik,” *Pranata Hukum* Vol 6, No. 2, 2011, h. 165.

<sup>91</sup> Sirajuddin, Didin Sukriono, dan Winardi, *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Keterbukaan Informasi dan Partisipasi* (Malang: Setara Press, 2011), h. 144.

publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan undang-undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Bashori Muhsin sebagaimana di kutip oleh Faizin memberikan karakter tersendiri terhadap informasi publik. Menurutnya informasi publik itu:

1. Merupakan bahan baik yang tertulis maupun yang termuat dalam bentuk tayangan (visual), elektronik maupun media non-elektronik. Bahkan, di luar itu ada upaya pernyataan pejabat dimasukkan dalam kategori informasi dan dikaitkan dengan masalah kebebasan akses informasi.
2. Bersumber dari lembaga resmi (negara/pemerintah) atau lembaga swasta, dengan catatan lembaga tersebut bertindak untuk dan atas nama pemerintah dan dibiayai oleh negara/pemerintah.
3. Bahan ini menyangkut hal khusus yakni tentang relasi dan korelasi antara negara/pemerintah dengan rakyat dan
4. Lebih ditekankan pada masalah penyelenggaraan pemerintahan.

Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik bahwa setiap informasi harus bersifat terbuka dan transparan, serta dengan dapat diakses oleh publik. Sejatinya undang-undang ini memiliki tujuan bahwa setiap masyarakat dapat mengetahui dan mengakses kebijakan publik, hal ini untuk mendorong partisipasi masyarakat dan mempengaruhi kebijakan. Inilah salah satu manfaat dari keterbukaan dapat diwujudkan pemerintah yang baik.

Sumber hukum utama dalam memperoleh informasi adalah konstitusi Pasal 28 F yang memberikan hak kepada setiap warga negara untuk memperoleh informasi dan menggunakannya sebagai keperluan individu dan lingkungan sekitar serta berhak melakukan pencarian dan

penyimpanan atas informasi dengan segala jenis saluran yang tersedia.<sup>92</sup> Dasar hukum tersebut diletakkan dalam BAB Hak Asasi Manusia sehingga dapat di ambil kesimpulan bahwa hak untuk memperoleh informasi adalah bagian dari hak asasi manusia yang tidak dapat terpisahkan.

Keterbukaan memiliki peran penting pada *trust* masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan secara terbuka dapat memberikan pertanggungjawaban yang jujur sehingga tidak akan muncul kecurigaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan tersebut. Disamping itu dengan keterbukaan juga memberikan dampak yang luas dalam pelibatan masyarakat, sehingga keputusan yang diambil tidak lagi merupakan keputusan sepihak melainkan dari berbagai elemen. Partisipasi tidak akan bermakna jika tanpa adanya jaminan keterbukaan.<sup>93</sup>

Hadirnya Undang-Undang No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ini sangat penting utamanya sebagai landasan hukum terhadap pemenuhan informasi atas masyarakat. Badan publik dalam undang-undangan tersebut berkewajiban melayani serta menyediakan kebutuhan informasi secara efektif dan efisien. Undang-undang tersebut juga mengharuskan badan publik untuk melakukan pembenahan atas sistem dokumentasi dan pelayanannya.<sup>94</sup>

### c. Freedom of Information

Faktor globalisasi menjadi pengaruh dalam perkembangan kebutuhan hidup manusia yang semakin hari selalu mengalami peningkatan dan perkembangan termasuk dalam kebutuhan informasi yang memiliki dampak pada pengembangan dan peningkatan kualitas diri. Hingga di era modern ini informasi menjadi komponen yang sangat penting.

Keterbukaan hari ini bukan merupakan hal yang tabu dalam pemerintahan, prinsip transparansi dengan mengedepankan aspek kepercayaan kepada masyarakat dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan

---

<sup>92</sup> Pasal 28 Huruf F, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>93</sup> Mohamad Roky Huzaeni, *Op.cit*, h.222.

<sup>94</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. LN. No.61 Tahun 2008, TLN No. 4846.

pemerintahan menjadi prinsip dasar dalam menjalankan kegiatan yang melibatkan orang banyak. Karena dengan mudahnya memperoleh informasi serta keingintahuan publik menjadikan keterbukaan sangat penting dalam proses bernegara. Karena jika dalam proses bernegara dilakukan secara tertutup layaknya seperti orde baru maka akan dikhawatirkan menimbulkan keresahan serta tidak menutup kemungkinan akan menguak dan berujung pada konflik sosial.<sup>95</sup>

Perhatian lembaga besar dunia seperti *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) yang berada dibawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa terhadap Keterbukaan Informasi Publik telah memberlakukan prinsip-prinsip standar internasional dalam *Freedom of information* yang terdapat sembilan prinsip diantaranya.<sup>96</sup>

- a. *Maximum Disclosure.*
- b. *Obligation To Publish*
- c. *Promotion Of Open Government,*
- d. *Limited Scope of Exceptions*
- e. *Processes To Facilitate Access*
- f. *Costs*
- g. *Open Meetings*
- h. *Disclosure Takes Precedence.*
- i. *Protection For Whistleblowers.*

#### **2.2.4 Konsep *Ratio Legis* Pembentukan Undang-Undang**

Membentuk suatu undang-undang tidak dapat dengan semerta-merta dilakukan, perlu adanya dasar rasional yang menjadi landasan mengapa undang-undang itu diperlukan. Pembentukan ini lekat dengan konsep pemikiran hukum rasional atau lebih dikenal dengan *ratio legis*. *Ratio legis* sendiri merupakan pemikiran hukum menurut akal sehat, akal budi/nalar

<sup>95</sup> Toni, *Analisis Keterbukaan Informasi Publik Dalam Kajian Teori Hak Asasi Manusia Dan Efektivitas Hukum*, Progresif: Jurnal Hukum Vol. 11, No. 2, 2017, h. 1–5.

<sup>96</sup> Tobi Mendel, *Freedom Of Information: A Compartive Legal Survei* (Paris: Unesco, 2008), h. 33–40.

yang merupakan alasan atau tujuan dari lahirnya peraturan hukum. Berdasarkan pengertian tersebut, dalam kaitannya sebuah undang-undang, maka harus dipahami juga bahwa *ratio legis* hampir sama dengan pengertian hakikat hukum yaitu merupakan intisari atau dasar undang-undang. Sehingga dalam membentuk undang-undang harus memiliki tujuan, materi muatan yang jelas. Hal ini dikarenakan penyusunan materi muatan harus mengacu kepada kebutuhan untuk memenuhi tujuan undang-undang yang telah dirumuskan.

Sebagaimana di ungkapkan oleh Adam Dyrda “*the point is that lawyers define ratio legis as a fact about a lawgiver (respectively judicial) motivation, reason, objective reasons, or aims for the legislative product*”. Bahwa para ahli hukum mengidentifikasi *ratio legis* merupakan sebagai fakta tentang motivasi yang menjadi alasan dan tujuan pembentukan undang-undang.<sup>97</sup> Untuk mengidentifikasi sebuah *ratio legis* dalam perundang-undangan dapat ditemukan pada konsideran.

Konsideran sendiri merupakan pertimbangan hukum yang melandasi terbentuknya perundang-undangan yang menjadi motivasi dan alasan latar belakang terbentuknya peraturan tersebut. Pada konsideran ini merangkum aspek filosofi, sosiologis dan yuridis yang merupakan syarat penyusunan perundang-undangan serta dasar utamanya.<sup>98</sup> Bagir Manan menyatakan bahwa adanya ketiga aspek tersebut landasan filosofis (*philosophical gelding*), landasan sosiologis (*sociologische gelding*), dan landasan yuridis (*juridische gelding*) sangat penting untuk menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas.<sup>99</sup>

Pernyataan serupa di sampaikan oleh Marzella Kordella “*the assumption of the legislator's rationality, which is accepted in the legal sciences, predetermines*” bahwa asumsi rasionalitas pembuat undang-

---

<sup>97</sup> Adam Dyrda, *The Real Ratio Legis and Where to Find It*, (Switzerland: Springer, 2018). h. 9

<sup>98</sup> Ali Marwan HSB & Valentina Shanty “*Diskresi Sebagai Dasar Pertimbangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*” *Law Jurnal*, Vol 1. No. 1. 2021. h. 1.

<sup>99</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, (Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994), h. 13-21.

undang, yang diterima dalam ilmu hukum menjadi penentu. Sehingga pembentukannya harus benar-benar melandasi dari berbagai aspek rasional yang dapat diterima. Lebih lanjut Marzella menjelaskan bahwa “*the values ascribed to legislator consist of three categories: legal values (legally binding values), reference values, and values of universal character. in the perspective of a legislator's axiological system, ratio legis may be qualified as a value, and also as a legally binding value*” nilai-nilai yang melekat pada pembuat undang-undang terdiri dari tiga kategori: nilai hukum (nilai yang mengikat secara hukum), nilai referensi, dan nilai karakter universal. Dalam perspektif sistem aksiologis pembuat undang-undang, *ratio legis* dapat dikualifikasikan sebagai nilai yang mengikat.<sup>100</sup>

Selain terdapat dalam konsideran landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis dapat di telaah lebih lanjut pada Naskah Akademik yang merupakan kajian kritis hasil penelitian secara ilmiah dengan pemikiran rasional dan objektif. Oleh karena itu, adanya naskah akademik penting untuk menguraikan pemikiran-pemikiran yang mendalam, sebelum akhirnya pemikiran tersebut disusun dalam sebuah naskah undang-undang.

Pada naskah akademik tersusun secara rinci *ratio legis* yang mendasari terbentuknya undang-undang, bahkan di Indonesia sebelum merancang suatu undang-undang penyusunan naskah akademik adalah sebuah kewajiban yang harus dilaksanakan. Sehingga dalam pembentukan undang-undang berdasarkan dari kajian kritis yang rasional serta dapat dipertanggungjawabkan. Adapun pengertian filosofis, sosiologis dan yuridis antara lain:

1. Landasan filosofis sendiri adalah pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa dalam konteks Indonesia sumber

---

<sup>100</sup> Marzena Kordela, *Ratio Legis is a Binding Legal Value*, (Switzerland: Springer, 2018). h. 19.

utamanya adalah Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).<sup>101</sup>

2. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. *Ratio legis* dari perspektif sosiologis ini menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.
3. Landasan yuridis merupakan menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada (kekosongan hukum).<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Laia, Sri Wahyuni, dan Sodialman Daliwu. "Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Bersifat Demokratis Di Indonesia." *Jurnal Education And Development* Vol 10. No. 1 (2022), h. 548

<sup>102</sup> *Ibid.* 549.

### BAB III PEMBAHASAN

#### 3.1 *Ratio Legis* Asas Keterbukaan Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Pasca reformasi 1998 Indonesia banyak mengalami perubahan tatanan kehidupan dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial dan budaya. Segenap komponen bangsa yang dimotori oleh mahasiswa mengusung demokratisasi untuk membangun kehidupan masyarakat yang lebih terbuka dan partisipasi publik yang semakin nyata.<sup>103</sup>

Demokrasi menjadi kata kunci yang hendak dicapai oleh semua komponen bangsa pengusung gerakan reformasi. Pada demokrasi diharapkan adanya tata kelola pemerintahan yang transparan, terbuka dan akuntable, institusi-institusi penopang demokrasi diharapkan untuk berfungsi sesuai peran yang dinisbahkan padanya. Dengan demokrasi, kesetaraan dan keterbukaan lebih mendapat tempat. Gagasan-gagasan untuk memakmurkan bangsa lebih dapat di kontestasikan dengan sebuah mekanisme yang dapat di akses oleh masyarakat.<sup>104</sup>

Demokrasi sangat lekat dengan keterbukaan, walaupun istilah demokrasi mengalami banyak pergeseran, pada akhirnya akan mencapai titik temu yakni adalah keterbukaan. Keterbukaan bukan lagi hal yang tabu bagi pemerintahan yang mengatasnamakan demokrasi, justru demokrasi lahir dari sebuah kediktatoran yang pemerintahannya tidak terbuka dan tidak dapat dipertanggungjawabkan. Alhasil sebuah sistem yang hari ini dinilai sebagai yang ideal lahir untuk menjawab segala persoalan atas kecemasan dan kecurigaan terhadap pemerintah. Sehingga masyarakat dalam sistem demokrasi mempunyai akses untuk mendapatkan keterbukaan informasi dan hak berpartisipasi.<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Fahri Hamzah, *Demokrasi Transisi Korupsi Orkestra Pemberantasan Korupsi Sistemik* (Jakarta: Faham Indonesia, 2012), h. 2.

<sup>104</sup> Ibid, h. 4.

<sup>105</sup> banyak negara yang awalnya otoriter kemudian beralih pada demokrasi karena pemerintahannya tidak terbuka dan transparan., Lihat Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di*

Seperti yang di ungkapkan Wakil Presiden RI ke yakni Jusuf Kalla, pada tanggal 1 Desember 2007 menyatakan bahwa demokrasi bukanlah tujuan, melainkan hanya alat untuk mencapai tujuan. Tentu saja setelah berhasil mendemokratisasi sebuah negara tujuannya tidak terhenti disitu, justru babak baru dimulai dengan segala persoalan yang lebih kompleks, Presiden RI ke-4 Abdurrahman Wahid pernah menyatakan bahwa pasca reformasi Indonesia dihadapkan kepada masalah yang berbelit, terutama korupsi meluas, penerapan otonomi daerah yang kerap *Counter-productive*, primordialisasi yang berdampak mengancam keutuhan bangsa dan sebagainya. Hal ini berujung pada macetnya proses penyejahteraan rakyat.<sup>106</sup>

Pernyataan dari Jusuf Kalla memang perlu dicermati lebih jauh karena seiring dengan fenomena “demokrasi banyak omong”. Francis Fukuyama seorang pemikir yang beraliran liberal ternyata mengukuhkan konstataasi dari Jusuf Kalla dan menyatakan bahwa hadirnya lembaga-lembaga yang demokratis di suatu negara memang bukan merupakan jaminan bagi adanya pemerintahan yang baik. Kadangkala lembaga tersebut hanya berpura-pura demokratis belaka, namun tidak pernah mengikut sertakan masyarakat dalam proses pendemokratisasiannya.<sup>107</sup>

Peran aktif dan keterlibatan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan merupakan wujud dari pemerintahan demokrasi, pengertian demokrasi sendiri adalah ideologi yang memandang keterlibatan rakyat dalam menjalankan pemerintahan sebagai suatu yang paling benar dalam menjalankan kehidupan politik.<sup>108</sup> Dalam demokrasi rakyat menjadi penentu bagaimana pola kekuasaan dan pelaksanaannya hendak di lakukan.

Lyman Tower Sargent mensyaratkan demokrasi sebagai berikut: (1) adanya sistem perwakilan yang efektif (2) adanya kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan atau dipertahankan dan dimiliki oleh warga negara, (3)

---

*Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018), h. 98.

<sup>106</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Politik dan Kotak Pandora Abad Ke-21*, h. 308.

<sup>107</sup> *Ibid*, h. 209.

<sup>108</sup> *Ibid*, h. 142.

persamaan hak antar warga negara (4) Publik dilibatkan dalam setiap pengambilan keputusan dan (5) adanya sistem pemilihan yang menjamin dihormatinya prinsip ketentuan mayoritas.<sup>109</sup>

Sebenarnya dalam negara hukum demokratis, keterbukaan merupakan sebuah jaminan (*waarborg*) yang seharusnya ada atau *conditio sine quanon* bukan suatu yang muncul secara kebetulan (*toevalig*). Keterbukaan menjadi sangat penting untuk penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan demokratis. Dapat dikatakan pula bahwa keterbukaan adalah prinsip hukum ketatanegaraan (*staatrechtelijkbeginsel*) untuk terselenggaranya kekuasaan yang baik.<sup>110</sup>

Esensi pemaknaan dari keterbukaan adalah bagaimana representasi kewenangan dan kekuasaan rakyat dijalankan dan hadir dalam setiap keputusan dan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Maka dalam negara yang menganut prinsip demokrasi tujuannya untuk menciptakan pemerintahan yang “*Good governance*”.<sup>111</sup>

Bhatta Berpendapat bahwa ada empat unsur mendasar dari *good governance* yakni akuntabilitas (*accountability*) yakni pemerintahan yang dapat di pertanggungjawabkan. Transparan (*transparency*) yakni lebih

<sup>109</sup> Samsul Arifin, “Kajian Penyelenggaraan Kebijakan Informasi Publik (studi Evaluasi Program Diseminasi Informasi di DISHUBKOMINFO Kabupaten Bangkalan Tahun 2012-2015)” (Surabaya, Universitas Airlangga, 2016), h. 25.

<sup>110</sup> Ridwan, “*Arti Penting Asas Keterbukaan Dalam Penyelenggraan Pemerintah Yang Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Neptotisme (KKN)*,” Jurnal Hukum Vol 11, No. 27, 2004, h. 56.

<sup>111</sup> Pengertian *good governance* memiliki banyak versi dalam menerangkannya seperti UNDP (united nation development program) menjelaskan 6 indikator kesuksesan *good governance* 1, mengikut sertakan semua, 2 transparan yang bertanggung jawab, 3 efektif dan adil, 4, supremasi hukum yang terjamin, 5, menjamin bahwa prioritas politik sosial dan ekonomi didasarkan pada consenssus masyarakat, 6 memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan. Sedangkan menurut lembaga administrasi negara (LAN) pengertian *good govemance* mengandung dua makna 1, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. 2 aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut. Dalam kaitan dengan jaminan hak atas kebebasan memperoleh informasi publik, maka indikator dari *good govemance* berupa transparansi dan keterbukaan diatas mengakomodasi hak tersebut. Pemerintah dituntut untuk selalu terbuka dan menjamin akses stekholder terhadap berbagai informasi mengenai proses kebijakan publik, pelaksanaan kebijakan, pemantauan serta evaluasi dalam pelaksanaan kebijakan. Lihat Samsul Arifin, *Op cit*, h. 26.

mengarah kepada kejelasan mekanisme formulasi dan implementasi kebijakan, rakyat secara pribadi dapat mengetahui secara jelas tanpa ada yang ditutupi. Keterbukaan (*openness*) menyangkut pada dapat diberikannya kesempatan kepada rakyat untuk berpendapat dengan kritis terhadap pemerintah, serta informasi yang dapat diakses secara memadai oleh masyarakat. Aturan hukum (*rule of law*) yakni landasan *good governance* yang memiliki karakteristik kepastian dan rasa keadilan masyarakat terhadap kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan.

Pemerintahan yang dapat disebut sebagai *good governance* haruslah benar-benar melaksanakan prinsip-prinsip dasar sebagai mana di jelaskan diatas, indikator utamanya adalah transparansi dan keterbukaan, pemerintah di tuntut untuk selalu terbuka dan menjamin akses terhadap berbagai informasi utamanya yang menyangkut publik.

Konsep *good governance* ini sejalan dengan apa yang dikehendaki oleh kaum reformis dalam penataan peraturan perundang-undangan yang lebih bersifat terbuka dan transparan. Sehingga dengan pembentukan yang transparan dan terbuka publik dapat terlibat dan menjadi pengawas atas jalannya pemerintahan dalam membentuk peraturan perundang-undangan.

Pengukuhan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang dan dibentuknya Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjadi komitmen dalam melanjutkan cita-cita reformasi untuk menghindari kesewenang-wenangan dan memperkuat kedudukan kedaulatan rakyat. Maka dari itu pengukuhan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang sejatinya terdapat aspek *ratio legis* yang harus dimengerti oleh pembentuk undang-undang.

Untuk memahami *ratio legis* asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang terdapat 4 (empat) landasan diantaranya:

### **3.1.1 Konsep Keterbukaan Informasi dalam Penyelenggaraan Negara**

Semua pemerintah di dunia menghadapi masalah besar untuk menjalankan *good governance* yang akan menjadi tuntutan rakyat, disamping itu kemajuan teknologi informasi menjadikan besarnya tuntutan

akan transparansi dalam pemerintahan. Kemajuan teknologi informasi membuat pemerintah semakin sulit merahasiakan kegiatan terhadap rakyatnya. Dari itu prinsip keterbukaan dan akuntabilitas menjadi prinsip dasar dalam menjalankan kegiatan yang melibatkan orang banyak, apabila dalam pelaksanaannya jauh dari keterbukaan dan bertentangan dengan prinsip dasar maka dikhawatirkan akan menimbulkan keresahan dan tidak menutup kemungkinan akan menguak dan berujung pada konflik sosial.<sup>112</sup>

Mas Achmad Santosa, menyebutkan bahwa pemerintahan yang terbuka dan transparan setidaknya memenuhi enam hak publik yang harus dijamin.

- a. Publik memiliki hak untuk mengawasi perilaku pejabat publik (dalam menjalankan fungsi publiknya)
- b. Hak untuk berekspresi yang dapat diwujudkan melalui kebebasan pers.
- c. Hak untuk mendapatkan informasi publik
- d. Hak untuk terlibat serta berpartisipasi dalam setiap pembentukan kebijakan
- e. Hak untuk mengajukan keberatan
- f. Hak untuk dilindunginya dalam upaya mengungkap fakta dan kebenaran.

Sedangkan hak untuk mendapatkan informasi atau jaminan hak atas kebebasan memperoleh informasi publik terdiri atas lima hal yakni : (1) hak untuk mengetahui (2) hak untuk mendapatkan salinan informasi (3) hak untuk menghadiri pertemuan publik (4) hak untuk menyebarluaskan informasi (5) hak untuk diinformasikan tanpa harus ada permintaan.<sup>113</sup>

Hak memperoleh informasi merupakan bentuk terealisasinya transparansi dan keterbukaan ini sangat berkorelasi dengan pemenuhan hak-hak dari pada masyarakat. Agus Dwiyanto menyebutkan bahwa warga negara akan sangat sulit untuk melakukan partisipasi terhadap suatu kebijakan apabila

<sup>112</sup> Toni Toni, "Analisis Keterbukaan Informasi Publik Dalam Kajian Teori Hak Asasi Manusia Dan Efektivitas Hukum," *Progresif: Jurnal Hukum* Vol, 11. No. 2. 2017, h. 1–5.

<sup>113</sup> Arifin, *Op cit*, h. 28.

akses dan hak atas informasi tidak dipenuhi. Kebebasan memperoleh informasi dapat menentukan penilaian tindakan pemerintah apakah akuntabel atau tidak, sebab untuk dapat memahami tindakan itu, perlu cukup informasi sehingga masyarakat dapat melakukan penilaian.<sup>114</sup>

*Ratio legis* dari keterbukaan sejatinya adalah untuk menghindari pemerintahan yang semena-mena, dengan diberlakukannya keterbukaan pemerintah sangat sulit untuk menentukan suatu kebijakan yang tidak dapat tidak diketahui oleh masyarakat. Keterbukaan merupakan prasyarat lahirnya pemerintahan yang demokratis,<sup>115</sup> seperti yang pernah di ungkapkan oleh Ma'ruf Amin bahwa roh dari demokrasi itu adalah 'keterbukaan' yang menetapkan kewajiban transparansi dan akuntabilitas pada badan publik, sekaligus menjadi ruang saluran partisipasi masyarakat dalam setiap perumusan dan pelaksanaan program pembangunan.<sup>116</sup> Dengan itu Prinsip keterbukaan seharusnya mampu diterjemahkan secara nyata dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Keterbukaan berkaitan penting dengan partisipasi utamanya dalam negara demokrasi, sebagaimana di jelaskan oleh Ma'ruf Amin bahwa partisipasi masyarakat dapat terlaksana apabila saluran keterbukaan informasi dilakukan seluas-luasnya tanpa adanya informasi yang disembunyikan. Sehingga dengan dilakukannya keterbukaan masyarakat dapat melakukan partisipasi terhadap sebuah kebijakan yang akan memberikan dampak secara langsung atas dilakukannya keterbukaan.<sup>117</sup>

Edah Jubaedah mengatakan bahwa keterbukaan adalah prinsip yang harus dilakukan untuk membuka diri kepada masyarakat untuk mendapatkan

---

<sup>114</sup> Ibid, h. 28

<sup>115</sup> Joko Riskiyono, *Op cit*, h. 25.

<sup>116</sup> Shela Kusumaningtyas, "Ma'ruf Amin: Keterbukaan Informasi Publik Adalah Roh Demokrasi," 2020, <https://Cerdikindonesia.pikiran-rakyat.com/news/pr-86784668/makruf-amin-keterbukaan-informasi-publik-adalah-roh-demokrasi>.

<sup>117</sup> Dampak Secara Langsung Atas Dilakukan Keterbukaan Adalah Masyarakat Percaya Bahwa Pemerintah Tidak Lagi Menutup-Nutupi Sebuah Produk Hukum Sehingga Kecurigaan Masyarakat Terhadap Pemerintah Akan Berkurang.

informasi yang jujur, benar dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan organisasi dengan memperhatikan informasi yang dirahasiakan.<sup>118</sup> Dengan dilakukannya keterbukaan akan menciptakan suatu pertanggungjawaban yang horizontal antara pemerintah dan masyarakat sehingga akan tercipta pemerintahan yang bersih, responsif, akuntabel, efektif.

Landasan sosiologis pentingnya dilakukan keterbukaan adalah desakan publik yang sangat kuat terhadap pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Desakan ini disertai dengan harus dapat dilibatkannya publik dalam proses pembangunan negara. Sehingga pada prinsipnya dengan dilakukan keterbukaan memiliki tujuan sebagai untuk 1) mewujudkan pertanggungjawaban pemerintah dalam melakukan tata kelola pemerintahan kepada masyarakat; 2) upaya meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melakukan manajemen tata kelola pemerintahan yang baik; dan 3) sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan pemerintah menyelenggarakan pemerintahan yang tidak korupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>119</sup>

Nico Adrianto menyatakan bahwa dengan keterbukaan yang dilakukan secara sungguh-sungguh, menyeluruh dan memberi tempat bagi terlaksananya partisipasi aktif dari seluruh lapisan masyarakat merupakan langkah terbaik dalam proses pengelolaan sumber daya publik.<sup>120</sup> Tentunya hal tersebut harus terjaminnya akses dan kebebasan setiap orang dalam memperoleh informasi mulai dari perancangan, pelaksanaan sampai dengan hasil yang dicapai.

Sejalan dengan hal tersebut Warren Bennis mengemukakan bahwa tujuan keterbukaan kepada masyarakat untuk menciptakan terjalannya kepercayaan dan kerja sama antara pengelolaan dan pemangku kepentingan dengan memberikan akses informasi yang memadai. Tujuan ini kemudian

---

<sup>118</sup> Eda Jubaedah, Nugraha Lili, dan Haris Faozan, *Model Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota* (Bandung: PKP2AI LAN, 2008), h. 57–58.

<sup>119</sup> Akhmad, “Analisa Komprehensif Transparansi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,” *ad’ministrare* Vol 3, No. 2, 2016, h. 39.

<sup>120</sup> Nico Adrianto, *Good e-government: transparansi dan akuntabilitas publik melalui e-government* (Malang: Bayumedia, 2007), h. 20.

dilengkapi oleh Madiasmo dalam Simsom Werinom yang mengemukakan 5 kriteria dalam mencapai indikator dari keterbukaan:<sup>121</sup>

- a. Tersedianya Informasi yang memadai.
- b. Informasi dapat dengan mudah di akses
- c. Tersedianya laporan pertanggungjawaban yang tepat waktu
- d. Dipertimbangkan dan diakomodasinya usulan dan pendapat masyarakat.
- e. Tersedianya sistem pemberian informasi kepada publik.

Sebenarnya uraian diatas bermuara bahwa tujuan utama dari keterbukaan adalah untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan-penyimpangan kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah, dengan harapan dapat tetap dipercaya oleh publik untuk menghindari konflik sosial.

Dilakukannya keterbukaan informasi akan memberikan manfaat sosial yang penting dan juga memberikan landasan bagi demokrasi, mendorong kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi secara efektif dan meminta pertanggungjawaban pemerintah. Keterbukaan publik merupakan sarana dalam rangka optimalisasi pengawasan terhadap segala bentuk penyelenggaraan negara dan badan publik lainnya, serta segala sesuatu yang berakibat pada kepentingan publik. Selain itu, keterbukaan informasi publik ini merupakan ciri khas negara demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik.<sup>122</sup>

Keterbukaan informasi memiliki banyak manfaat penting, Karjuni menyatakan bahwa dengan dilakukannya keterbukaan akan dapat menciptakan kepercayaan timbal balik, antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi yang akurat dan memadai karena informasi merupakan sebuah kebutuhan penting dalam menjalankan partisipasi.<sup>123</sup> sejalan dengan

---

<sup>121</sup> Simson Werinom, Dkk Pengaruh Partisipasi Masyarakat Dan Transparansi Kebijakan Publik Terhadap Hubungan Antara Pengetahuan Dewan Anggaran Dengan Pengawasan Keuangan (Makasar: Symposium Nasional Akuntasix, 2007) h. 8.

<sup>122</sup> Yuliadi Yuliadi, "Keterbukaan Informasi Publik Dalam Perspektif Yuridis," Negara Dan Keadilan Vol 8, No. 2, 2020, h. 55.

<sup>123</sup> Karjuni DT Maani, "Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Pelayanan Publik," Jurnal Demokrasi Vol 8, No. 1, 2009, h. 48.

hal tersebut Sri Minarti menyatakan timbal balik dari keterbukaan bukan hanya terletak pada kepercayaan namun sebuah produk yang dihasilkan akan di taati dan menjadi tanggung jawab bersama.<sup>124</sup>

Pandangan yang sama juga di ungkapkan oleh Nico bahwa dengan dilakukannya keterbukaan dapat memberikan manfaat penting terhadap setiap penyelenggaraan negara antara lain:

1. Mencegah terjadinya korupsi
2. Akan dengan mudah mengidentifikasi kelemahan dan kekuatan dari kebijakan
3. Meningkatkan akuntabilitas kinerja lembaga
4. Meningkatkan kepercayaan terhadap komitmen lembaga untuk menentukan kebijakan
5. Memperkuat kohesi sosial, karena kepercayaan masyarakat terhadap lembaga
6. Menciptakan iklim investasi yang baik dan meningkatkan kepastian usaha.<sup>125</sup>

Selain itu terkait dengan keterbukaan UNESCO memberikan perhatian terhadap Keterbukaan Informasi Publik telah memberlakukan prinsip-prinsip *Freedom of information* yang terdapat 9 (sembilan) prinsip diantaranya.<sup>126</sup>

*Pertama, Maximum Disclosure* yang memiliki arti bahwa kebebasan informasi memuat secara komprehensif empat jenis hak atas informasi: (a) hak untuk mengetahui, (b) hak untuk mendapatkan informasi (perolehan fisik), (c) hak untuk diinformasikan, serta (d) hak untuk mendayagunakan dan menyebarkan informasi. *Kedua, Obligation to Publish* perlunya menegaskan bahwa informasi publik merupakan hak dasar setiap orang, karena itu kebutuhan akan informasi harus selalu tersedia. *Ketiga, Promotion of Open Government*, Kewajiban badan publik sebagai subyek Undang-Undang Kebebasan

<sup>124</sup> Sri Minarti, *Manajemen Berbasis Sekolah: Mengelola Lembaga Pendidikan Secara Mandiri* (Yogyakarta: Ar-Ruzz, 2011), h. 224.

<sup>125</sup> Adrianto, *Op cit*, h. 21.

<sup>126</sup> Tobi Mendel, *Op cit*, h. 31–40.

Informasi memiliki sistem pengelolaan informasi dan pelayanan publik yang memadai.

*Keempat, Limited Scope of Exceptions* bahwa Prinsip ini mensyaratkan dua hal: 1, adanya pengecualian terhadap informasi yang bersifat rahasia. 2, Pengecualian ini harus didasarkan pada asas kehati-hatian. *Kelima, Processes to Facilitate Access* adanya Penyelesaian sengketa yang murah, cepat, kompeten, independen, dan komprehensif (Tidak hanya mengandalkan ajudikasi, tapi juga tersedia penyelesaian sengketa melalui pendekatan konsensual). *Keenam, Costs* yang mana Akses informasi mempertimbangkan prinsip murah, cepat, akurat, dan tepat waktu.

*Ketujuh, Open Meetings* Ruang lingkup pemberlakuan keterbukaan tidak hanya terbatas pada institusi Negara, tapi juga institusi di luar Negara yang pendanaannya menggunakan anggaran Negara (Termasuk badan usaha milik Negara/ daerah). *Kedelapan, Disclosure Takes Precedence* Artinya diperlukan penegasan dalam peraturan, bahwa peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan muatan Undang-Undang kebebasan informasi harus dinyatakan tidak berlaku. *Kesembilan, Protection For Whistleblowers* bahwa Ancaman hukuman ditujukan tidak hanya kepada pelaku penyalahgunaan ketentuan pengecualian (Kerahasiaan), tapi juga kepada individu dan badan hukum yang menghambat akses publik.

Keterbukaan informasi publik di Indonesia juga telah diatur dalam Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik. Pembentukan Undang-Undang ini dilatarbelakangi oleh beberapa pertimbangan yang mengarah pada terbentuknya masyarakat informasi.

Pasal 3 Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik tercantum beberapa tujuan sebagai berikut: (1) Menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik; (2) Mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik; (3) Meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik;

(4) Mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan; (5) Mengetahui alasan kebijakan publik yang mempengaruhi hajat hidup orang banyak; (6) Mengembangkan ilmu pengetahuan dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan/atau (7) Meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan Badan Publik untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.<sup>127</sup>

Peraturan ini menekankan pentingnya keterbukaan informasi publik dalam segala hal yang menyangkut hajat orang banyak. Dengan adanya keterbukaan maka akan memberikan partisipasi masyarakat agar terwujud transparansi publik, terutama mencakup sumber-sumber informasi publik melalui proses partisipasi aktif dengan derajat kesadaran politik yang tinggi. Melalui jaminan akses dan partisipasi masyarakat itulah dimungkinkan kebijakan banyak dipengaruhi oleh nalar publik sehingga memiliki legitimasi kuat sebagaimana diisyaratkan skema demokratisasi pengambilan keputusan publik.<sup>128</sup>

Pengundangan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik ini salah satu tujuannya adalah agar setiap masyarakat dalam memperoleh informasi menemukan landasan hukumnya. Sebagaimana diungkapkan di atas bahwa pembentukannya tidak lepas dari dorongan masyarakat, terdapat 6 (enam) hal yang menjadi penyebab publik mendesaknya yaitu, *Pertama*, desakan publik sangat kuat terhadap pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). *Kedua*, untuk mewujudkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. *Ketiga*, untuk memiliki pers yang berkualitas. *Keempat*, desakan publik yang kuat terhadap pengungkapan kasus pelanggaran HAM. *Kelima*, untuk menjamin

---

<sup>127</sup> Pasal 3, Undang-Undang 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik. LN. No.61 Tahun 2008, TLN No. 4846.

<sup>128</sup> Pratikno, *Kajian Implementasi Keterbukaan Informasi Dalam Pemerintahan Lokal: Pasca Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008*, Cetakan Pertama. (Yogyakarta: Fisipol Ugm : Yayasan Tifa, 2012).

perlindungan konsumen,<sup>129</sup> *Keenam*, desakan terhadap pengelolaan Sumber Daya Alam (SDA) yang berbasis daya dukung ekosistem dan kepentingan masyarakat.<sup>130</sup>

Alasan lain yang seringkali terjadi adalah penolakan yang di alami oleh masyarakat ketika ingin bermaksud untuk meminta informasi terkait penyelenggaraan negara atau pemerintahan. Mulai dari persoalan kecil dokumen kependudukan (KTP, surat ijin mengemudi, Akta Kelahiran), hingga akses terhadap putusan pengadilan dan peraturan perundang-undangan.<sup>131</sup> Sebab ketika menghadapi peristiwa demikian, ternyata tidak ada mekanisme hukum bagi warganegara yang dapat digunakan untuk melindungi hak-haknya, bahkan seringkali hak-hak publik dalam memperoleh informasi dilanggar oleh penyelenggara negara.

Pengakuan normatif terhadap keterbukaan informasi publik sebenarnya telah tercantum dari berbagai produk hukum sebelum Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik di undangkan, pengakuan tersebut diantaranya.

*Pertama*, Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, dalam Pasal 4 Ayat (2) setiap orang berhak untuk mengetahui rencana tata ruang”, *Kedua*, Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 5 Ayat (2) menyebutkan “setiap orang mempunyai hak atas informasi yang berkaitan dengan peran dalam pengelolaan lingkungan hidup”. *Ketiga*, Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme. Pasal 3 yang menyebutkan bahwa “asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi: asas keterbukaan”, Pasal 5 menyebutkan bahwa “setiap penyelenggaraan negara berkewajiban untuk: Ayat (3) bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan sesudah menjabat, Ayat (4) melaporkan dan mengumumkan kekayaan sebelum dan sesudah menjabat, Pasal 9 Ayat (1) menyatakan “peran serta masyarakat sebagaimana di maksud dalam Pasal 8 diwujudkan dalam

---

<sup>129</sup> Mohamad Roky Huzaeni, “Urgensi Keterbukaan Informasi Publik Terhadap Keamanan Pangan Sebagai Upaya Perlindungan Konsumen,” *Keterbukaan Infomasi Publik*, Vol 2, No. 4, 2022, h. 30.

<sup>130</sup> Faizin, *Op cit*, h. 161.

<sup>131</sup> *Ibid*, h. 161.

bentuk (a) hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara”.

*Keempat*, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 41 Ayat (1) yang menyebutkan “peran serta masyarakat sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 diwujudkan dalam bentuk : (a) hak mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi; (b) hak untuk memperoleh pelayanan dalam mencari, memperoleh dan memberikan informasi adanya dugaan telah terjadi tindak pidana korupsi kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi; (c) hak untuk menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab kepada penegak hukum yang menangani perkara tindak pidana korupsi; (d) hak untuk memperoleh jawaban atas pertanyaan tentang laporannya yang diberikan kepada penegak hukum dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh hari).

*Kelima*, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 14 Ayat (1) dan (2) yang memberikan landasan dalam memperoleh informasi dalam berbagai saluran yang tersedia serta menggunakan informasi tersebut untuk kepentingan pribadi atau lingkungannya, selain itu penggunaan frasa ‘berhak’ menjadikan setiap orang sebagai subjek atau pemilik informasi yang wajib diberikan apabila diperlukan. kemudian dalam Pasal 90 Ayat (1) adalah pedoman apabila setiap individu ataupun kelompok memiliki alasan yang kuat dan logis bahwa terdapat hak asasi yang telah dilanggar, maka individu atau kelompok tersebut dalam mengajukan laporan serta pengaduan secara lisan atau tertulis kepada komisi nasional hak asasi manusia”.

*Keenam*, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers, bahwa salah satu yang menjadi pertimbangan dalam konsideran undang-undang ini adalah bahwa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis, kemerdekaan menyatakan pikiran dan pendapat sesuai dengan hati nurani dan hak memperoleh informasi, merupakan hak asasi manusia yang

sangat hakiki, yang diperlukan untuk menegakkan keadilan dan kebenaran, memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

*Ketujuh*, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang mana dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik harus didasarkan salah satunya adalah keterbukaan yang dimaksud dalam Undang-Undang 28 Tahun 1999. *Kedelapan*, di ratifikasinya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights*.

*Kesembilan*, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 20 Ayat (1) menyebutkan bahwa “penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang terdiri dari atas: d asas keterbukaan” selanjutnya dalam Pasal 139 ayat (1) bahwa “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan peraturan daerah”.

*Kesepuluh*, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pasal 5 yang menyebutkan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang undangan yang baik yang meliputi, G. Asas Keterbukaan.

**Tabel 3.1**

**Pasal-Pasal keterbukaan informasi sebelum pemberlakuan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik**

Sebelum Masa Reformasi 1998	Undang-Undang No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang	Pasal 4 ayat (2)
	Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup,	Pasal 5 ayat (2)
Sebelum Amandemen Ke-2 UUD NRI 1945	Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Nepotisme.	Pasal 3 Pasal 5 ayat (3) dan (4)

		Pasal 9 ayat (1) huruf a
	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.	Pasal 41 ayat (1)
	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.	Pasal 14 ayat (1) dan (2) Pasal 90 ayat (1)
	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers.	Konsideran Pertimbangan
Pasca Amandemen UUD NRI 1945	Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.	Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf b
	Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2005 tentang Pengesahan International Covenant On Civil And Political Rights (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik)	Pasal 19
	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah	Pasal 20 ayat (1) Huruf d Pasal 139 ayat (1)
	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,	Pasal 5 Huruf g Pasal 30 Pasal 51 Pasal 52 Pasal 53

Peraturan perundang-undangan sebelum Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik diundangkan, dianggap memiliki kelemahan karena terbukti tidak mampu memberikan perlindungan kepada warga negara

ketika berhadapan dengan badan publik (pemerintah) yang menolak untuk memenuhi hak atas informasi publik.<sup>132</sup>

Bahkan menurut Faizin peraturan perundang-undangan yang dibentuk sebelum di undangkan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik tidak mengatur hal-hal yang bersifat krusial seperti mekanisme cara memperoleh informasi, upaya hukum yang dapat ditempuh oleh warganegara apabila permintaannya ditolak, penentuan informasi yang bersifat rahasia dan terbuka, serta sanksi apabila menyalahgunakan informasi. Sehingga menjadi celah yang dimanfaatkan oleh berbagai pihak untuk menutup informasi yang sesungguhnya masyarakat berhak untuk mengetahuinya.

### **3.1.2 Keterbukaan dan Hak Asasi Manusia**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 F adalah landasan yuridis bahwa memperoleh informasi adalah HAM.<sup>133</sup> Hal ini mensyaratkan dan membebaskan setiap individu untuk mendapatkan informasi dan mengembangkannya untuk kepentingan pribadi atau lingkungan sosial. Hak ini perlu dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah dan setiap orang, demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.<sup>134</sup>

Hak asasi diartikan sebagai hak dasar atau hak pokok. Hak asasi manusia juga disebut sebagai hak kodrat, hak dasar manusia dan hak mutlak. Seperti yang diungkapkan oleh Peter Davies bahwa dalam setiap individu manusia ada hak-hak asasi tertentu yang tidak dapat dihilangkan. Karena sifat pelaksanaan hak asasi yang universal maka semua individu dan lembaga masyarakat diwajibkan untuk menghormati hak-hak orang lain. hak-hak ini diperlakukan sebagai hak-hak yang dianggap tidak dapat diubah oleh kekuasaan dalam negara, dan yang berhak mengubahnya adalah konstitusi

---

<sup>132</sup> Faizin, *Op cit*, h. 163.

<sup>133</sup> Pasal 28 Huruf F, UUD NRI 1945

<sup>134</sup> Antoni Putra, "Menguatkan Tata Kelola Transparansi Informasi Publik Di Perguruan Tinggi," *Integritas*, 3, No. 1, 2017, h. 177.

berdasarkan perjanjian sosial untuk membentuk pemerintahan (*pactum unionis*).<sup>135</sup>

Sebagai negara demokrasi yang berlandaskan pada hukum, penyelenggaraan pemerintahan dan penyelenggaraan negara Indonesia harus senantiasa berlandaskan pada asas transparansi dan akuntabilitas. Salah satu komponen penting dari pengelolaan yang transparan dan bertanggung jawab adalah adanya layanan keterbukaan informasi publik. Oleh karena itu, reformasi konstitusi (1999-2000) menegaskan hak warga negara untuk memperoleh informasi yang terbuka dan jujur tentang lembaga negara dan badan pemerintahan sebagai bagian dari hak asasi manusia (HAM) yang dijamin dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagai negara hukum yang demokratis, pemerintah Indonesia harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan tanggung jawabnya dalam hubungannya dengan rakyat. Oleh karena itu, wajar jika masyarakat berhak mendapatkan informasi tentang kinerja atau penyelenggaraan pemerintahan. Secara *a contrario*, mewujudkan hak atas informasi publik menjadi tanggung jawab negara dan pemerintah. Artinya, keterbukaan informasi publik berperan sebagai saluran pertanggungjawaban pemerintah terhadap rakyat atas kinerjanya.<sup>136</sup>

Pada penjelasan Pasal 28 F UUD NRI Tahun 1945 memberikan makna bahwa keterbukaan informasi merupakan sebuah Hak. Hak sendiri merupakan sebuah unsur yang menjadikan terbentuknya hukum dari proposisi hak-hak. Dengan demikian, hak dapat diartikan sebagai klaim yang dapat diajukan terhadap suatu pihak yang memiliki kekuasaan tertentu. Hak selalu melibatkan hubungan antara dua pihak. Berdasarkan hak ini, seseorang memberikan kuasa kepada kekuasaan (negara) untuk melindungi dan

---

<sup>135</sup> Hernadi Affandi, *Konsep, Korelasi, Dan Implementasi Hak Asasi Manusia Dan Good Governance, Dalam Suparman Marzuki (Ed., Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia (Kajian Multi Perspektif)* (Yogyakarta: Pusham UII, 2007), h. 55.

<sup>136</sup> Adam Muhsi, "Pemenuhan Hak Atas Informasi Publik Sebagai Tanggung Jawab Negara Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance," *Lentera Hukum* Vol 5, No. 1, 2018, h. 64.

memenuhi kepentingannya dengan cara tertentu berdasarkan kontrak atau undang-undang. Oleh karena itu hak-hak tersebut harus diberikan atas dasar suatu kekuasaan yang tidak dapat menolak hak-hak warganegara, dan hak-hak tersebut tidak dapat dibagi-bagi.<sup>137</sup>

Menurut Foltzgerald, ciri-ciri yang melekat pada hak menurut hukum di antaranya yaitu:

1. Hak itu diletakkan kepada seseorang yang disebut sebagai pemilik (subjek);
2. Hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan (*commission*) atau tidak melakukan (*omission*) sesuatu perbuatan, yang disebut dengan isi hak;
3. Hak itu tertuju pada orang lain, yaitu yang menjadi pemegang kewajiban, sehingga antara hak dan kewajiban memiliki korelasi;
4. Setiap hak menurut hukum mempunyai title, yaitu suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada pemiliknya;
5. *Commission* atau *omission* itu menyangkut sesuatu yang disebut sebagai objek dari hak.<sup>138</sup>

Foltzgerald sendiri meyakini bahwa terbentuknya sebuah hak tidak lepas dari alasan yang sungguh-sungguh terdapat pada pemiliknya. Alasan tersebutlah yang kemudian menjadikan sebagai objek atas hak yang dimilikinya. Sehingga orang lain yang memegang objek tersebut berkewajiban untuk memberikan haknya kepada subjek atau pemilik hak. Maka seorang yang memiliki hak akan selalu terdapat orang lain yang akan di kenai kewajiban baik itu pemerintah atau penyelenggara negara.

Berdasarkan pengertian serta ciri-ciri diatas Raihan membagi 2 (dua) jenis hak yang dapat dimiliki oleh setiap orang, hak tersebut yaitu:<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Lawrence M. Friedman, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial* (Bandung: Nusa Media, 2009), h. 298–99.

<sup>138</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), h. 155.

<sup>139</sup> Raihana, “*Good Governance Dan Ham Dalam Keterbukaan Informasi*,” *Pusham Unimed Vol 6*, No. 1, 2015, h. 48.

1. Hak yang dianggap melekat pada tiap-tiap manusia sebagai manusia. Hak ini adalah alamiah yang berhubungan langsung martabat atau realitas hidup manusia sendiri. Karena sudah ada dan tidak perlu adanya persetujuan dari pihak lain, serta hak ini tidak dapat dicabut oleh siapapun di dunia. Hak ini menempatkan manusia sebagai bagian eksistensi etis manusia di dunia ini;
2. Hak yang ada pada manusia akibat adanya peraturan, hak ini berupa pemberian yang didasarkan pada undang-undang Hak-hak ini tidak berhubungan langsung dengan martabat manusia, tetapi menjadi hak, sebab tertampung dalam undang-undang yang sah, sehingga hak-hak ini dapat dituntut di depan Pengadilan.

Berhubungan dengan 2 (dua) jenis hak diatas, maka sejatinya hak atas informasi merupakan bagian dari jenis keduanya. *Pertama*, hak yang melekat didasari atas anugerah yang tuhan berikan kepada setiap manusia, hak ini adalah hak dasar dari setiap manusia yang tidak dapat dibagi dan tidak dapat dihilangkan. Sedangkan hak atas informasi merupakan hak dasar manusia sebagaimana biasa di sebut sebagai hak untuk tahu. Runtutan hak untuk tahu ini tidak lepas dari terbentuknya sebuah negara yang pada hakikatnya keberadaan sebuah negara berasal dari sebuah kesepakatan bersama.<sup>140</sup> Dengan terbentuknya sebuah negara atas dasar kesepakatan bukan berarti menghilangkan hak untuk tahu dari setiap individu justru hak untuk tahu tersebut lebih besar di bandingkan sebelum terjadinya kesepakatan.

Kewajiban negara setelah terbentuk harus memberikan informasi atas hak melekat pada individu, hak ini sebagaimana dijelaskan di atas adalah hak yang melekat dan tidak dapat dicabut. Informasi dan hak untuk tahu adalah hak dasar setiap manusia. Dengan demikian walaupun manusia terpisah-pisah oleh berbagai daerah tidak berarti negara dapat mengambil hak-hak mereka termasuk hak untuk tahu.

---

<sup>140</sup> Marpaung, *Op cit*, h. 73.

*Kedua*, hak yang timbul akibat adanya aturan hukum, hak ini dapat terjadi apabila aturan hukum atau perundang-undangan memberikan hak-hak tertentu kepada manusia. Sedangkan hak atas informasi yang sebelumnya dijelaskan diatas adalah hak yang melekat. Maka secara konsekuen untuk tetap terjaminnya hak atas informasi dimuatlah dalam perundang-undangan, sebab Indonesia adalah negara hukum atau yang menurut Julius Stahl “rechtsstaat”.

Hak atas informasi sejatinya telah tertuang diawal UUD NRI 1945 Pasal 1 Ayat 2 menyebutkan “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar”. Pasal ini memberikan penjelasan bahwa yang berdaulat adalah rakyat dan dengan itu rakyat berkah ikut andil dalam penentuan kebijakan bernegara, sehingga langkah awal dalam keikutsertaan adalah memberikan informasi. Rakyat tidak dapat ikut berpartisipasi apabila negara tidak memberikan ruang partisipasi terlebih tidak memberikan informasi. Pasal lain dalam undang-undang dasar untuk dalam menjamin hak atas informasi adalah Pasal 28 F yang menyatakan “setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi”. Sehingga untuk menjamin bahwa Hak atas informasi itu dapat terlaksana dengan baik, maka sangat diperlukan undang-undang khusus yang menjadi dasar serta landasan dalam keterbukaan.

Berkaitan dengan Hak atas informasi ini kemudian lebih dirincikan dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, kedua undang-undang ini berlandaskan pada dasar yuridis yang sama yakni Pasal 28 F UUD NRI 1945. Pada titik temunya kedua undang-undang memberikan hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar tanpa adanya diskriminasi.

Undang-Undang Hak Asasi Manusia meletakkan hak atas informasi dalam sub bab “Hak Asasi Manusia dan Kebebasan Dasar” yang tercantum dalam bagian ketiga “hak mengembangkan diri” dalam Pasal 14 serta menekankan bahwa keterbukaan informasi publik merupakan bagian dari Hak Asasi Manusia: Pasal 14 Ayat 1 dan Ayat 2 ini merupakan landasan dalam

memperoleh informasi, yang menggunakan kata “berhak” dan berarti sebagai pemilik atau subjek. Dan setiap orang dapat memperoleh informasi serta menyebarkannya dengan berbagai saluran yang ada.

- (1) Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan untuk mengembangkan pribadinya dan lingkungan sosialnya.
- (2) Setiap orang berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia.

Undang-Undang HAM ini merupakan produk hukum yang lahir 1(satu) tahun pasca reformasi yang salah satu landasannya adalah melaksanakan TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, perlu membentuk Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia. Walaupun anasir-anasir politik serta kekerasan yang pernah terjadi pada masa orde baru merupakan kesatuan yang tidak dapat terpisahkan dari dibentuknya undang-undang ini.

Keberadaan Pasal tentang kebebasan informasi dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia ini memberikan suatu dampak yang cukup besar dimana akses informasi dalam rangka mengembangkan pribadi dan sosialnya diberikan secara terbuka dan mendapat landasan yuridis, berbeda dengan sebelumnya yang cenderung tertutup dan otoriter. Bahkan Pasal ini memberikan landasan kepada publik untuk mencari, memperoleh dan menggunakannya dengan berbagai saluran yang ada baik media cetak maupun online.

Tentu saja meletakkan kebebasan memperoleh informasi dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia merupakan sebuah langkah progresif, mengingat bahwa negara ini merupakan sebuah kelompok masyarakat yang menyerahkan hak-haknya kepada negara untuk dilindungi dan dipenuhi dalam rangka mencapai kesejahteraan. Maka dengan demikian negara tidak boleh menutup informasi atas apa yang seharusnya masyarakat ketahui sebagai bentuk pertanggungjawabannya.

Lebih lanjut pengaturan tentang keterbukaan informasi dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia ini adalah bagian dari bukti nyata bahwa negara

berkomitmen dalam memenuhi kedaulatan serta menjunjung tinggi nilai HAM. Disamping dasar pemenuhan tersebut undang-undang ini juga melandasi masyarakat dalam keikutsertaan dan berpartisipasi terhadap pembangunan yang merupakan wujud dari kedaulatan dalam bentuk Hak untuk tau yang kemudian di lanjutkan dalam hak untuk berpartisipasi.<sup>141</sup>

Dibentuknya Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik Untuk memberikan jaminan masyarakat dalam memperoleh informasi. undang-undang ini sangat diperlukan mengingat bahwa semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap akses informasi dan perlunya jaminan konstitusional yang melandasi dalam pemenuhan hak atas keterbukaan.

Konsideran pertimbangan dalam pembentukan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik ini tidak lepas dari Hak Asasi Manusia. Dalam pertimbangannya pembentukan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik Konsideran Huruf B yang menyatakan bahwa “Memperoleh informasi adalah bagian dari HAM” sebenarnya menegaskan pentingnya informasi yang kemudian disandingkan dengan Hak Asasi Manusia. Sebagaimana di jelaskan dalam Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Hak Asasi Manusia bahwa Hak Asasi Manusia adalah hak yang berkaitan dengan hakikat dan keberadaan manusia sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahnya yang harus dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah serta oleh setiap orang demi terlindunginya harkat dan martabat manusia. Sehingga negara seharusnya tidak memiliki alasan untuk menutup informasi dalam aktivitas pengelolaannya.

Pada Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik terdapat jaminan kepada masyarakat untuk mendapatkan informasi yang dikelola oleh badan publik. undang-undang ini memberikan pedoman yang jelas kepada warga negara tentang tata cara bagaimana memperoleh informasi dari badan publik,

---

<sup>141</sup> Hak Untuk Tau Merupakan Sebuah Cita-Cita Tinggi Yang Dan Juga Harapan Besar Dari Dari Dunia International, Sehingga Setiap Tanggal 28 Sepetmber Diperingati Hari Hak Untuk Tahu (The International Day Of Right To Know). <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2016/9/29/167/hak-untuk-tahu-adalah-hak-asasi-manusia.html>

yang mana masyarakat dapat memantau setiap kebijakan, aktivitas badan-badan publik yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara maupun yang berkaitan dengan kepentingan publik lainnya.<sup>142</sup>

Berkaitan dengan keterbukaan informasi publik, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebenarnya lebih dulu meletakkan urgensi dari keterbukaan informasi publik. Sejak tahun 1946 PBB telah mengadopsi resolusi 59 (1) yang menyatakan “kebebasan informasi adalah hak asasi yang fundamental dan merupakan tanda dari seluruh kebebasan yang akan menjadi titih perhatian PBB”. Hal yang sama diungkapkan oleh reporter PBB Abid Hussain dalam laporannya bahwa “Kebebasan informasi adalah salah satu hak asasi manusia yang paling penting, karena kebebasan tidak ada artinya jika tidak memiliki akses terhadap informasi”.<sup>143</sup> Oleh karena itu hak atas informasi ini kemudian menjadi salah satu hak yang diakui secara internasional, yang diatur dalam Pasal 19 Deklarasi Universal HAM PBB pada tanggal 10 Desember 1948 melalui resolusi 217A (III) yang menyatakan:

“Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hal ini termasuk kebebasan menganut pendapat tanpa mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat dengan cara apa pun dan dengan tidak memandang batas-batas”

Resolusi tersebut memberikan kebebasan kepada setiap individu untuk menyampaikan dan mengeluarkan pendapat yang tidak lagi dibatasi oleh apapun, resolusi ini telah merefleksikan bahwa manusia benar-benar merdeka dalam menentukan kehidupannya.

Pengakuan hak atas informasi sebagai bagian dari HAM semakin gamblang ketika para pelopor (DUHAM) mencantumkan kedalam dokumen penting hak asasi manusia bagi masyarakat internasional. Hak ini menjadi sokoguru pemerintahan yang transparan dan partisipatoris serta pembuka jalan adanya pemenuhan jaminan hak-hak fundamental lainnya. Penguatan hak atas

---

<sup>142</sup> Putra, *Op cit*, h. 177.

<sup>143</sup> Faizin, *Op cit*, h.165.

informasi ini dilanjutkan dengan dilakukannya Resolusi No.2200 A (XXI) yang mengesahkan *International Covenant on Civil and Political Rights* dan *Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights* pada 16 Desember 1966 dan berlaku pada 23 Maret 1976.<sup>144</sup> Pada Kovenan International tentang hak-hak sipil dan politik Pasal 19 angka 2 menyatakan:

“setiap orang berhak atas kebebasan untuk menyatakan pendapat, hak ini termasuk kebebasan mencari, menerima dan memberikan informasi dan pemikiran apapun, terlepas dari pembatasan secara lisan, tertulis atau dalam bentuk cetakan, karya seni atau melalui media lain sesuai dengan pilihannya.

Kovenan International tentang Hak-Hak Sipil dan Politik ini kemudian di ratifikasi dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* berlandaskan pada negara hukum yang menghargai harkat dan martabat manusia serta menjamin kedudukan yang sama bagi setiap warga negara di hadapan hukum, serta atas keinginan bangsa Indonesia untuk senantiasa memajukan dan melindungi hak asasi manusia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Penjelasan umum ratifikasi Undang-Undang Pengesahan *International Covenant On Civil And Political Rights* ini menceritakan kilas balik komitmen dunia internasional dalam memajukan dan menjamin HAM. Indonesia sendirinya sejatinya telah berkomitmen sebelum DUHAM di proklamasikan, hal ini terlihat dari UUD NRI Tahun 1945 sudah memuat beberapa ketentuan tentang penghormatan HAM yang sangat penting. Sikap ini terus berlanjut pemenuhan dan perlindungan HAM yang bersifat universal dapat di lihat dalam berbagai produk hukum yang telah ada.

Melihat berbagai dokumen-dokumen pengakuan masyarakat internasional serta perundang-undangan di Indonesia tersebut, maka jelas posisi hak atas informasi sebagai bagian dari HAM. Konsekuensinya bahwa

---

<sup>144</sup> ICJR, “Mengenal Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik,” 2012, <https://icjr.or.id/Mengenal-Kovenan-Internasional-Hak-Sipil-Dan-Politik/>.

perwujudan hak atas informasi sepenuhnya merupakan kewajiban negara. Sebagaimana dalam penjelasan umum mengenai Pasal-Pasal dalam *Declaration Universal of Human Right*. Termasuk Indonesia sebagai bagian dari anggota PBB yang memikul beban dan tanggungjawab atas perwujudan hak asasi manusia.

Sudah selayaknya hak atas informasi publik kemudian dimasukkan sebagai salah satu hak konstitusional dalam UUD NRI 1945 Sebagai bagian dari HAM yang bersifat universal. Hal ini juga sebagai konsekuensi logis keberadaan konstitusi yang merupakan titik temu antara konsep negara hukum dan konsep demokrasi sehingga materi muatannya haruslah berisi tentang adanya kebebasan warga negara serta adanya pembatasan terhadap kekuasaan agar tidak terjadi pelanggaran HAM.

Berdasarkan uraian tentang lahirnya negara dan perjanjian masyarakat di atas, diketahui bahwa yang berdaulat dalam organisasi yang disebut sebagai negara adalah rakyat, sedangkan pemerintah hanya dalam kapasitas mewakili rakyat. Oleh sebab itu, mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan kewenangannya kepada rakyat adalah suatu yang wajib dilakukan oleh pemerintah. Maka salah satu saluran pertanggungjawaban kinerja pemerintah kepada rakyat dapat dilakukan dengan keterbukaan informasi Dengan demikian dapat dikatakan bahwa fungsi keterbukaan informasi publik adalah sebagai sarana pertanggungjawaban.

Bolton mengatakan bahwa tujuan utama informasi publik di negara mana pun pada dasarnya adalah untuk memastikan bahwa lembaga publik dapat bertanggungjawab dan dapat dipercaya dengan menyediakan informasi dan dokumen sebagai tanggapan atas permintaan publik. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa prinsip keterbukaan informasi merupakan salah satu komponen tata pemerintahan yang baik dan perwujudan hak asasi manusia.<sup>145</sup>

---

<sup>145</sup> Muhsi, *Op cit*, h. 37.

### 3.1.3 Korupsi Legislasi

Seperti yang dikatakan oleh John Emerich Edward Dalberg-Acton atau lebih dikenal Lord Acton “ *Power tends to corrupt, and absolut power corrupts absolutely*” kekuasaan itu cenderung korup dan kekuasaan absolut pastilah korup.<sup>146</sup> Sehingga untuk mengatasi hal tersebut para pemikir yang dimulai oleh Montesquieu dan kemudian disusul oleh John Locke dan Jean-Jacques Rousseau mengembangkan konsep pemisahan kekuasaan pemerintahan yang kita kenal sekarang sebagai doktrin trias politika. Dengan cara demikian kegiatan pemerintahan dispesialisasikan, supaya berbagai tangan kekuasaan itu tidak saling bersekongkol.

Pemerintahan itu adalah format hukum untuk menyelenggarakan negara sehingga cabang kekuasaan pasca reformasi itu direduksi menjadi tiga macam tindakan hukum. Yakni rangkaian membentuk undang-undang yang diberlakukan sebagai hukum (legislatif), tindakan untuk melaksanakan hukum (eksekutif) dan tindakan yang mengendalikan dan mengatasi penyimpangan yang dilakukan terhadap hukum, baik itu warga negara atau pemerintah (yudikatif).

Cara yang demikian diharapkan bahwa masing-masing lembaga kekuasaan pemerintahan yang menjalankan masing-masing dari ketiga kekuasaan itu tidak akan menjadi sedemikian dominan. Dalam kenyataannya mekanisme *Checks and balance* itu tidaklah sama untuk semua negara. ada yang beranggapan bahwa eksekutif perlu agak lebih kuat dari yang lain supaya pemerintahan bisa diselenggarakan secara efektif (Presidensial). Negara yang beranggapan parlemen harus lebih kuat supaya pemerintahan eksekutif tidak mudah menjadi otoriter (sistem parlementer). Pilihan-pilihan itu relatif dan tergantung dari latar belakang bagaimana masyarakat memandang kekuasaan.<sup>147</sup>

Melihat kejadian pada masa orde baru yang mana kekuasaan tidak berimbang dari lembaga negara sehingga menjadikan celah setiap produk hukum yang bentuk sebelum amandemen UUD NRI 1945 selalu menguntungkan pihak

<sup>146</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Op cit*, h. 235.

<sup>147</sup> *Ibid*, h. 236.

penguasa. Sehingga masyarakat banyak mengalami kerugian akibat pembentukan produk hukum yang koruptif.<sup>148</sup>

Menurut Mahfud MD, konfigurasi politik otoriter akan melahirkan bentuk hukum yang konservatif atau ortodoks atau elitis, inilah yang terjadi di era orde baru. Sedangkan bentuk hukum yang bersifat responsif atau populis adalah hukum yang lahir dari konfigurasi politik yang demokratis. Hal tersebut menjadi salah satu latar belakang gerakan reformasi untuk melakukan amandemen konstitusi, dimana kekuasaan legislasi merupakan salah satu aspek yang mengalami perubahan dengan harapan terjadinya *checks and balances* agar menghasilkan produk hukum berkarakter responsif yang melibatkan dan berpihak pada masyarakat.<sup>149</sup>

Seiring dengan pergeseran kekuasaan dalam membentuk undang-undang yang hari ini tidak lagi didominasi oleh Presiden, ternyata pergeseran yang diharapkan mampu memberikan keseimbangan itu justru malah ikut pula pergeseran penyimpangannya. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana lembaga legislatif melakukan tindakan-tindakan diluar hukum, seperti catatan studi yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bahwa korupsi yang terjadi pada lembaga legislatif DPR RI tidak hanya pada fungsi anggaran dan pengawasan namun juga seringkali terjadi dalam fungsi legislasi.<sup>150</sup> Tindakan ini mengejutkan banyak orang, karena seringkali korupsi yang terjadi selalu berkaitan dengan anggaran.

Berkaitan dengan tipe korupsi, Word Bank dalam laporannya yang berjudul *Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate* yang merupakan kajian terhadap negara ex-komunis di eropa timur dan eropa tengah, membagi dua tipe yakni; *administrative corruption* dan *state capture*. *administrative corruption* dalam penjelasannya “*refers to the intentional imposition of distortions in the prescribed implementation of existing laws, rules,*

---

<sup>148</sup> Fahmi Ramadhan Firdaus, “Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang,” Jurnal Legislasi Vol 17, No. 2, 2020, h. 283.

<sup>149</sup> Ibid, h. 283.

<sup>150</sup> Hemi Lavour Febrinandez, *Korupsi Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. (Jakarta: The Indonesian Institute, 2022), h. 19.

*and regulations to provide advantages to either state or non-state actors as a result of the illicit and non-transparent provision of private gains to public officials”* dimana tindakan yang sengaja dilakukan untuk menghambat pelaksanaan kebijakan, keputusan, atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk memperoleh keuntungan pribadi.

Sedangkan *state capture*, adalah tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok untuk mempengaruhi sebuah proses perumusan pembentukan peraturan perundang-undangan, keputusan atau kebijakan yang dilancarkan untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya, *State capture refers to the actions of individuals, groups, or firms both in the public and private sectors to influence the formation of laws, regulations, decrees, and other government policies to their own advantage as a result of the illicit and non-transparent provision of private benefits to public officials.*<sup>151</sup>

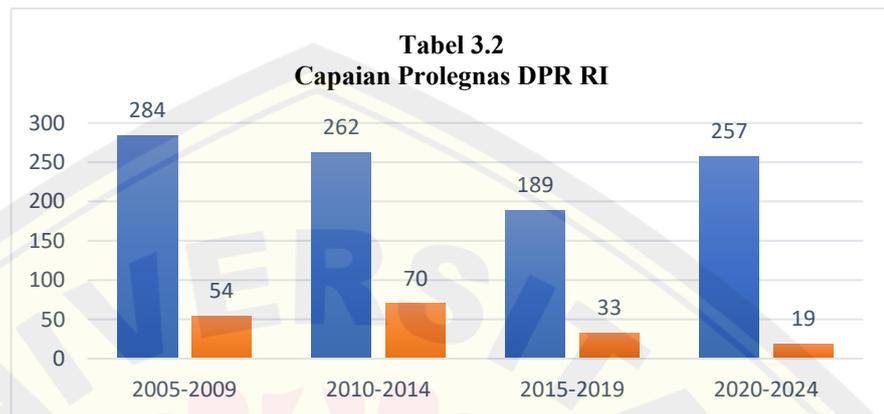
Dari kedua tipe korupsi diatas jelas saja bahwa korupsi yang dilakukan oleh legislator tidak hanya pada anggaran namun juga pada legislasi (korupsi legislasi) sehingga dapat dikategorikan sebagai tipe *State capture* sebab terjadi pada saat perumusan peraturan perundang-undangan. Korupsi legislasi dapat dipahami sebagai bentuk korupsi dengan menyelewengkan kewenangan dalam menyusun sebuah peraturan perundang-undangan. Dapat dipastikan produk undang-undang yang dibuat secara koruptif akan menimbulkan kerugian jangka panjang baik keuangan negara maupun terancamnya hak-hak masyarakat.<sup>152</sup> Adapun jenis korupsi legislasi yang terjadi di Indonesia adalah:

- a. Masuknya RUU yang tidak memiliki urgensi dalam prolegnas

<sup>151</sup> World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* (Washington DC: World Bank, 2000). h. Xv-Xvii

<sup>152</sup> Firdaus, *Op cit*, h. 289.

Sudah 19 (sembilan belas) tahun prolegnas di praktikkan namun tidak pernah mencapai target maksimal dalam mengesahkan RUU, hal ini dapat dilihat dari catatan yang dirilis oleh PSHK dengan judul Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi DPR 2020.<sup>153</sup>



Catatan ini menunjukkan bahwa capaian legislasi pada setiap periode masih rendah sedangkan target penyelesaian RUU yang cukup tinggi yang rendah setiap tahunnya sementara target penyelesaian RUU DPR dan pemerintah terkesan tidak melakukan refleksi atas kinerja legislasi yang mereka lakukan selama ini.

Menurut M Nur Sholikin ada tiga cara untuk memperbaiki sistem Prolegnas di Indonesia, *Pertama* mengurangi target, dari hasil evaluasi yang di kaji oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) terhadap pelaksanaan Prolegnas tiga tahun setelah pembentukan program menemukan bahwa jumlah undang-undang yang dimuat dalam Prolegnas terlalu banyak. Kapasitas penyusunan legislasi rata-rata sekitar 15-20 per tahun. Dengan membatasi jumlah usulan baik dari DPR maupun pemerintah, diharapkan legislasi lebih fokus pada substansi kualitas dari pada kuantitas.

*Kedua*, dengan kebijakan politik legislasi yang jelas, persoalan jumlah RUU yang tidak realistis dalam Prolegnas diperparah dengan

<sup>153</sup> Agil Oktaryal dkk., *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi Dpr 2020* (Jakarta: Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2021), h. 4.

persoalan lain, seperti tidak fokusnya pembahasan dan rendahnya kehadiran anggota di sidang legislatif. DPR dan pemerintah harus menetapkan arah kebijakan legislatif dalam Prolegnas tahunannya. Prolegnas saat ini belum bisa memberikan gambaran yang jelas tentang apa yang akan dilakukan DPR dan pemerintah di bidang legislasi dalam waktu lima tahun. Pada tahap perencanaan, Prolegnas memiliki keinginan dan ambisi yang sangat besar dengan ruang lingkup yang besar, namun implementasinya pada saat pembahasan sangat kecil.

*Ketiga*, sekaligus yang mejadi penyebab terjadi tidak tercapainya target prolegnas serta celah untuk melakukan korupsi legislasi adalah penambahan RUU ditengah jalan.<sup>154</sup> Memang secara konstitusional penambahan RUU dalam dapat dilakukan sebagaimana dalam Pasal 24 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 perubahan pertama UUP3.

Peneliti Indonesia Parlemen Center (IPC) Muhammad Ichsan menilai pengajuan RUU di luar Prolegnas bukanlah pelanggaran.<sup>155</sup> Hal ini dapat pula dilihat dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 tentang Tata Tertib Pasal 114 Ayat 6 menyebutkan bahwa rancangan diluar prolegnas yang diajukan oleh DPR harus menyertakan RUU dan naskah akademik dengan mempertimbangkan sebagaimana Pasal 24 UUP3. Dibukanya “kran” pembahasan RUU di luar Prolegnas menjadikan perencanaan Prolegnas yang telah tersusun menjadi tidak terukur.

Bahkan dalam praktiknya, pembentuk undang-undang seringkali meloloskan undang-undang yang sebenarnya tidak terdaftar dalam prolegnas Kegiatan semacam ini bisa di kategorikan sebagai korupsi legislasi dalam arti luas sebab disana ada upaya kelompok tertentu untuk berbuat sesuatu dalam hal ini memasukan RUU yang menguntungkan kelompok tertentu dan bisa dianggap merugikan secara luas.

---

<sup>154</sup> M. Nur Sholikin, “3 cara mendesain ulang Prolegnas agar lebih efektif” (The Conversation, 2019), <https://theconversation.com/3-cara-mendesain-ulang-prolegnas-agar-lebih-efektif-128005>.

<sup>155</sup> Rofiq Hidayat, “Pengajuan RUU di Luar Prolegnas Butuh Parameter yang Jelas,” *PSHK*, 2019, <https://pshk.or.id/rr/pengajuan-ruu-di-luar-prolegnas-butuh-parameter-yang-jelas/>.

Hal tersebut sering terjadi dalam Prolegnas prioritas tahunan yang sering diubah-ubah. Misalnya penelitian yang dilakukan oleh Fahmi Ramadhan Firdaus bahwa tahun 2015 DPR dan pemerintah menyepakati undang-undang baru diluar prolegnas yakni RUU KPK dan RUU Pengampunan Pajak yang dimasukkan dalam prolegnas prioritas tahun 2015.<sup>156</sup> Sementara pada tahun 2016 DPR menyepakati 10 (sepuluh) RUU kedalam prolegnas tahun 2016 pada pertengahan tahun. Praktik semacam ini menjadi bukti bahwa mudahnya merubah prolegnas prioritas tahunan. Bahkan RUU pengampunan Pajak yang masuk prolegnas pada desember tahun 2015 kemudian disahkan menjadi undang-undang pada Juni 2016. Itu artinya hanya butuh waktu sekitar 6 (enam) bulan RUU Pengampunan Pajak dimasukkan kedalam Prolegnas prioritas tahunan dan disepakati menjadi sebuah undang-undang. Kejanggalan ini terlihat terhadap RUU yang berkali-kali masuk dalam Prolegnas namun tidak kunjung di bahas bahkan disetujui. Sementara pada sisi lain, terdapat pula RUU yang baru masuk, namun kemudian cepat dibahas dan cepat pula disetujuinya.

Bukan hanya itu, banyak berbagai RUU yang dibutuhkan oleh masyarakat masih belum kunjung dibahas bahkan terdapat RUU yang dibutuhkan oleh masyarakat namun dikeluarkan dari Prolegnas, seperti yang terjadi pada tahun 2020, tanpa sebab yang jelas dan logis RUU Penghapusan Kekerasan Seksual tiba-tiba saja dikeluarkan dari Prolegnas.

Kegiatan semacam ini membuktikan bahwa Prolegnas masih belum sepenuhnya dapat di taati oleh para pembentuk undang-undang, prolegnas masih dicampuri oleh kepentingan politik yang justru merusak praktik legislasi di Indonesia. Kegiatan ‘legislasi serampangan’ ini dapat menciderai harapan masyarakat yang sebenarnya mengharapkan kehadiran undang-undang yang dibutuhkan oleh mereka.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> Terlihat kejanggalan dengan memasukkan kedua RUU ini di akhir masa persidangan dengan mekanisme kumulatif terbuka, dan sangatlah tidak mungkin mengundang RUU hanya dalam hitungan hari.

<sup>157</sup> Firdaus, *Op cit*, h. 86.

b. Jual Beli Pasal

Sulit dipungkiri bahwa aktivitas para oknum di gedung parlemen di Indonesia sesekali seperti pasar, proses legislasi kadang-kadang terjadi seperti sebuah proses jual beli. Gedung parlemen terkadang diwarnai penyimpangan-penyimpangan seperti jual beli Pasal-Pasal dalam pembahasan RUU.<sup>158</sup>

Praktik seperti ini tentu saja sangat merugikan bagi negara, hukum yang harusnya di bentuk atas dasar kepentingan masyarakat justru dipesan untuk kepentingan pribadi dan golongan. Kadangkala terjadi kecenderungan dimana RUU yang berpihak kepada masyarakat dan dianggap kurang dominan atau tidak membawa keuntungan bagi legislator maka RUU tersebut tidak akan disahkan atau dibatalkan. Hingga tak heran jika setiap tahun RUU tersebut hanya menjadi prioritas DPR tanpa adanya pembahasan yang jelas. Jika tidak, ada modus lain yaitu RUU tersebut hanya akan diperlambat pembahasannya atau tetap dilanjutkan pembahasannya, namun Pasal-Pasal di dalamnya dapat dinegosiasikan dengan pihak yang berkepentingan.

Sebagai contoh kasus yang pernah terjadi tahun 2008 yang menjerat Baharuddin Abdullah (Direktur BI) dalam kasus korupsi aliran dana Yayasan Pengembangan Perbankan Indonesia (YPPI) Rp 100 miliar. Ini berawal dari laporan BPK yang ditandatangani oleh ketua BPK Anwar Nasution. Laporan dengan nomor 115/S/I-IV/11/2006 itu di kirim ke KPK pada tanggal 14 November 2006. Disebutkan bahwa melalui rapat dewan Gubernur BI pada tahun 2003 diputuskan meminta Yayasan Pengembangan Perbankan Indonesia (YPPI) menyediakan dana sebesar Rp.100 miliar untuk dua keperluan.<sup>159</sup>

<sup>158</sup> Wardani Ari Kusumah, "Fenomena Jual Beli Pasal Undang-Undang Oleh Oknum DPR (Sebuah Analisis Etika)," Wardani, Ari Kusumah Vol 5, No. 2, 2018, h. 39.

<sup>159</sup> Dewi Novianto, "Bingkai Berita Kasus Dugaan Korupsi Aliran Dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia pada detik.com dan Tempo Interaktif," Jurnal Ilmu Komunikasi Vol 8, No. 2, 2010, h. 170.

Pertama, pencairan dana Rp. 68,5 milyar untuk membantu proses hukum kasus bantuan likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Kedua Rp.31,5 milyar diserahkan kepada komisi IX DPR periode 1999-2004 untuk pembahasan diseminasi sejumlah Undang-Undang tentang BI. Bahkan menurut Indonesia Corruption Watch melaporkan Bank Indonesia ke Komisi Pemberantasan Korupsi karena lembaga itu diduga memberikan suap senilai Rp 3,8 miliar untuk pembahasan undang-undang.<sup>160</sup> Dana miliaran itu diberikan ke sejumlah anggota DPR untuk memuluskan Pasal-Pasal tertentu dalam pembahasan Revisi Undang-Undang Bank Indonesia. Beberapa legislator DPR terbukti bersalah di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi dan telah dipenjara atas kasus tersebut.<sup>161</sup>

Kemudian kasus jual beli Pasal lainnya adalah kasus pembuatan undang-undang yang melibatkan Kementerian Agama. Menteri Agama yang pernah mengatakan Rp 1,5 miliar dana abadi umat untuk bayar DPR untuk menggolkan undang-undang Wakaf.<sup>162</sup> Selanjutnya Kasus Kemenakertrans yang menyebabkan Dirjen Pembinaan Pengembangan Kawasan Transmigrasi (P2KT), Nyoman Suisnaya dihukum karena terlibat jual-beli dalam Undang-Undang APBN-Perubahan 2011. KPK menangkap Seditjen P2KT Kemenakertrans tersebut saat sedang membawa kardus berisi uang sekitar Rp 1,5 milyar. Diduga uang tersebut untuk diberikan kepada pejabat Kemenakertrans agar memuluskan pencairan dana PPIDT berjumlah Rp 500 milyar dalam APBN-P Kemenakertrans tahun 2011. Di persidangan, Nyoman menyebut, uang itu untuk Badan Anggaran DPR. Selanjutnya berdasarkan kesaksian anggota Badan Anggaran DPR, Wa Ode Nur Hayati banyak pemerintah daerah yang ingin anggarannya masuk APBN harus membayar 6 – 7 % di awal.<sup>163</sup>

<sup>160</sup> <https://www.antikorupsi.org/id/article/bi-tebar-rp-315-miliar-ke-dpr> Dikases 23 04

<sup>161</sup> Ramadhan Fahmi Firdaus, *Op cit*, h. 85.

<sup>162</sup> Munawwaroh, "Mahfud Sebut Contoh Kasus Jual-Beli Pasal," *Tempo.co*, 2011, <https://nasional.tempo.co/read/367128/mahfud-sebut-contoh-kasus-jual-beli-pasal>.

<sup>163</sup> Ramadhan Fahmi Firdaus, *Op cit*, h. 84.

c. Munculnya Pasal-Pasal dan Ayat-Ayat Siluman

Pasal siluman dan ayat siluman merupakan sebuah istilah yang digunakan terhadap suatu Pasal dan ayat yang tiba-tiba muncul pada pengesahan atau pengundangan tanpa melalui mekanisme pembahasan, bisa di katakan bahwa Pasal dan ayat seperti ini adalah ‘penumpang gelap’ yang sengaja menyelipkan untuk meloloskan kepentingannya. Kasus-kasus seperti ini marak terjadi di Indonesia sebagai contoh yang pernah ditulis oleh Fahmi Ramadhan Firdaus;

*Pertama*, Undang-Undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan yang telah disahkan dalam sidang Paripurna. Namun Ayat 2 dalam Pasal 113 undang-undang tersebut yang mengatur pengamanan zat adiktif hilang sebelum undang-undang disahkan oleh Presiden. Namun, penjelasan Pasal 113 undang-undang tersebut masih terdiri dari 3 (tiga) ayat termasuk penjelasan tentang ayat 2.<sup>164</sup>

*Kedua*, kasus ayat siluman yang menimpa RUU APBN tahun 2011, meskipun ayat siluman tersebut di protes oleh golongan oposisi, ironisnya, dalam rapat paripurna RUU tersebut tetap disahkan menjadi undang-undang. Pangkal permasalahan adalah munculnya Pasal 8 ayat 2 poin b dalam RUU APBN tahun 2011 yang sejatinya ayat tersebut tidak pernah disinggung pada saat pembahasan. Hal ini dibenarkan oleh Ismayatun anggota DPR RI Komisi VII bahwa selama pembahasan RAPBN 2011 bersama pemerintah, badan anggaran DPR tidak pernah tau perihal ayat dan Pasal 8 itu.

Melchias Markus Mekeng, ketua badan anggaran DPR menuntut agar ayat tersebut dihapus, karena selama pembahasan RAPBN dibadan anggaran ayat tersebut tidak pernah disinggung. Anehnya, meski mengetahui ayat siluman dalam RUU APBN, DPR tetap mengesahkan RUU itu menjadi undang-undang. Sementara menurut koordinator Advokasi dan Investigasi Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran

<sup>164</sup> Aqida Swamurti, “Ayat Tembakau Hilang dari Undang-undang Kesehatan,” t.t., <https://nasional.tempo.co/read/201344/ayat-tembakau-hilang-dari-undang-undang-kesehatan>.

(FITRA) Uchok Sky, beranggapan bahwa munculnya Pasal 8 Ayat 2 poin b merupakan sebuah kesengajaan, dia menduga ada permainan antara ketua fraksi dan ketua badan kelengkapan DPR.<sup>165</sup>

*Ketiga*, Pasal siluman dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Pilkada). Pada undang-undang ini tidak hanya munculnya Pasal siluman namun penghapusan Pasal tanpa persetujuan pun dilakukan. Seperti Pasal 42 Ayat 7 yang hilang pada saat pengesahan padahal pada saat pembahasan Pasal ini sudah di bahas dan mendapat persetujuan di sidang paripurna DPR. Sementara Pasal yang tiba-tiba muncul adalah Pasal 71 Ayat 2 dan Pasal 87 Ayat 4 yang dalam penjelasan atas Pasal tersebut dalam pembahasan dan persetujuannya tidak pernah dibicarakan justru muncul saat disahkan.<sup>166</sup>

*Keempat*, Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang juga dinilai kontroversial karena diduga terjadi praktik penghilangan Pasal. Kecurigaan dimulai dari jumlah halaman draft Undang-Undang Cipta Kerja yang beredar di publik, Setidaknya ada lima draft. Pertama RUU setebal halaman 1.028 (Maret 2020). Kedua versi 905 halaman (5 Oktober 2020). Ketiga versi 1.052 halaman (9 Oktober 2020). Keempat 1.035 halaman (12 Oktober 2020). Kelima, draft terakhir yang diserahkan kepada Presiden, versi 812 halaman pada (12 Oktober 2020).

Meskipun DPR mengklaim bahwa perubahan halaman yang ditambah ataupun dikurangi menyesuaikan format dan ukuran kertas, namun nyatanya dari hasil penelusuran, diketahui ada Pasal yang dihapus dari naskah Undang-Undang Cipta Kerja setebal 812 halaman yang diserahkan DPR ke Presiden. Pasal yang dihapus terkait ketentuan perubahan Pasal 46 Undang-Undang No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, dalam Undang-Undang Cipta Kerja setebal 812 halaman, ketentuan tersebut tercantum pada Pasal 40 angka 7 yang merubah

<sup>165</sup> Yoz, "Ada Ayat 'Siluman' di UU APBN 2011," *Hukum Online*, 2011, <https://www.hukumonline.com/berita/a/ada-ayat-siluman-di-uu-apbn-2011-lt4cc6fd2658646/>.

<sup>166</sup> Jaka Suryo, "Legislator: Ada 'Pasal Siluman' Dalam UU Pilkada," *Antaranews*, 2015, <https://babel.antaranews.com/berita/21833/legislator-ada-pasal-siluman-dalam-uu-pilkada>.

ketentuan Pasal 46 Undang-Undang Migas. Tetapi aturan tersebut dihapus dalam Undang-Undang Cipta Kerja terbaru versi 1.187 halaman yang disahkan Presiden. Padahal penghapusan mengenai substansi baik Pasal dan/atau ayat di dalam undang-undang yang telah disetujui bersama dalam rapat paripurna adalah hal yang tidak dibenarkan.<sup>167</sup>

d. Pembentukan tidak Transparan dan Terbuka

Jika dijabarkan lebih luas pembentukan undang-undang yang tidak dilakukan secara transparan dan terbuka termasuk sebagai kategori (Korupsi Legislasi) *state capture*. Masuknya dalam kategori ini lantaran proses tersebut menyalahi aturan dan kadang sengaja dilakukan untuk melangsungkan kepentingan pribadi dan golongannya.

Pada UUP3, menyebutkan dalam Pasal 5 bahwa pembentukan undang-undang harus dilaksanakan berdasar g Asas keterbukaan. Asas ini mendefinisikan bahwa keterbukaan dalam pembentukan undang-undang dimulai pada saat perencanaan hingga pada pengundangan, tujuan dilakukannya keterbukaan ini agar setiap masyarakat mengetahui RUU yang akan di bentuk oleh legislator dan untuk mendapatkan masukan-masukan terhadap RUU tersebut, sehingga yang dibentuk tidak melanggar dan bertentangan dengan hak konstitusional warga negara

Sebagai contoh pembentukan undang-undang yang tidak transparan dan terbuka yang berujung konflik sosial di tengah masyarakat adalah revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi<sup>168</sup> yang menuai aksi demonstrasi besar-besaran di berbagai daerah hingga menewaskan 5 (lima) orang aksi tersebut.<sup>169</sup> Tak hanya itu proses pembentukan undang-undang yang dinilai cepat dan mengabaikan partisipasi publik antara lain Undang-

<sup>167</sup> Ramadhan Fahmi Firdaus, *Op Cit*, h. 87.

<sup>168</sup> I Gusti Ngurah Santika, "Menelisik Akar Kegaduhan Bangsa Indonesia Pasca Disetujuinya Hasil Revisi Uu Kpk Dalam Perspektif Pancasila," *Jurnal Ilmu Sosial* Vol, 6, No. 1, 2020, h. 30.

<sup>169</sup> Wahyuni Sahara, "Mengenang Mereka Yang Meninggal Dalam Aksi #Reformasidikorupsi," 2021, <https://Nasional.Kompas.Com/Read/2021/09/20/13081761/Mengenang-Mereka-Yang-Meninggal-Dalam-Aksi-Reformasidikorupsi>.

Undang Minerba, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Ibu Kota Nusantara dan Undang-Undang Cipta Kerja.<sup>170</sup>

### 3.1.4 Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang

Asas keterbukaan menjadi asas yang krusial dan paling penting dalam pembentukan undang-undang. Asas keterbukaan seperti cagak rumah yang menjadi penopang seluruh bangunan, sebagaimana buku yang pernah ditulis Daron Acemoglu dan James A. Robinson dengan judul *Why Nations Fail- The Origins of Power, Prosperity and Poverty*,<sup>171</sup> menurutnya kegagalan suatu negara dalam menjalankan roda pemerintahan diakibatkan salah satunya tidak menerapkan politik inklusif, Politik yang terbuka dan merangkul seluruh lapisan masyarakat yang beragam serta tidak bertindak semena-mena. Tindakan yang dilakukan oleh politik inklusif selalu didasari pada mereka yang mempunyai kekuatan (masyarakat) dengan mempertimbangkan aspek ‘baik-buruk’ dalam penentuan kebijakan.

Penelitian yang dilakukan selama 15 (lima belas) tahun oleh Daron dan Robinson menyadari bahwa segala kebijakan politik yang dilakukan secara tertutup dan tanpa melibatkan masyarakat menjadi salah satu penyebab gagalnya suatu negara.<sup>172</sup> Kebijakan (hukum) yang dibuat menjadi alat untuk kepentingannya sendiri, sehingga keberlanjutan seperti ini akan mengarah pada totaliterisme yang berujung konflik dengan masyarakat.

Inilah yang menjadikan kenapa asas keterbukaan menjadi yang paling krusial dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain karena untuk menghindari *Nations Fail* juga untuk mematuhi konstitusi sebagai landasan bernegara. Peraturan perundang-undangan juga memberikan dampak langsung kepada masyarakat, karenanya keberlakuan suatu undang-undang mengikat bagi seluruh warga negara sehingga keterbukaan itu sangat penting karena akan mengatur masyarakat itu sendiri.

<sup>170</sup> Idul Rishan, “Problematika Pembentukan Undang-Undang,” 2021, <https://www.uji.ac.id/problematika-pembentukan-undang-undang/>.

<sup>171</sup> Arif Subianto, penerj., *Mengapa Negara Gagal Why Nations Fail* (Tangerang: Elex Media Komputindo, 2017), h. 38.

<sup>172</sup> Zaldy Rusnaedy, “Nur Khaerah Mengapa Negara Gagal – Awal Mula Kekuasaan, Kemakmuran Dan Kemiskinan Jurnal Aristo,” *Jurnal Aristo*, Vol 9, No. 2, 2021, h. 416.

Angga Prastyo menyebutkan terdapat dua sudut pandang terkait dengan urgensi keterbukaan pembentukan undang-undang. *Pertama*, pengaturan serta pelaksanaan keterbukaan merupakan hak konstitusional masyarakat, karena mereka adalah pihak yang sangat berpotensi terdampak atas diberlakukannya undang-undang. *Kedua*, undang-undang yang dibentuk tanpa melaksanakan asas keterbukaan, akan berdampak pada tidak tercapainya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan secara umum.<sup>173</sup>

Pada Pasal 5 UUP3 telah menyebutkan bahwa membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan yang baik, meliputi.

- a. Kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Membentuk undang-undang tidak hanya memasukkan teks-teks ke dalam Pasal, namun juga perlunya memahami materi muatan dan asas pembentukan yang baik. Pasal 5 ini merupakan landasan yang harus dilakukan oleh para pembentuk undang-undang dalam rangka menciptakan suatu produk aturan hukum yang baik.

Frasa “harus dilakukan” pada Pasal 5 bukan hanya bermakna anjuran yang bersifat opsional boleh dan tidak dilakukan, namun memahami frasa tersebut harus dengan pemaknaan gramatikal teks yang dibaca makna asli dari kata tersebut.<sup>174</sup> Untuk memahaminya dalam kamus besar bahasa

---

<sup>173</sup> Angga Prastyo, Samsul Wahidin, dan Supriyadi, “Pengaturan asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang,” *Cakrawala Hukum*. Vol 11, No. 2, 2020, h. 128.

<sup>174</sup> Dalam penjelasan Bruggink ini disebut dengan sintatik, ialah perkaitan di antara tanda-tanda satu dengan lainnya. Pusat perhatannya adalah bentuk atau struktur tanda-tanda itu. Jika ikwalnya berkenaan dengan tanda-tanda Bahasa, maka sintatik itu berkaitan erat dengan apa yang disebut gramatikal. Bruggink, *Refleksi tentang Hukum*, trans. oleh Arief Sidharta (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), h. 18.

Indonesia “harus” itu memiliki padanan kata dengan ‘wajib’ artinya tidak boleh ditinggalkan baik dengan sengaja atau tidak sehingga setiap pembentukan undang-undang wajib dilaksanakan taat asas yang baik.

Konsekuensinya apabila kewajiban tidak dilaksanakan maka seharusnya mendapat sanksi. Sebagaimana yang sering kita pahami dengan lumrah bahwa sesuatu yang bersifat wajib itu selalu lekat dengan sanksi. Namun pada kenyataannya, sepanjang yang penulis teliti tidak ada satu Pasal yang menjelaskan tentang sanksi terhadap suatu perundang-undangan apabila tidak melaksanakan asas tersebut. Inilah kadangkala yang menjadi sistem hukum kita lemah karena tidak ada konsekuensi terhadap kewajiban jika tidak terlaksana.

Terkait pengaturan Asas Keterbukaan dalam pembentukan-undang-undang, juga ditujukan kepada seluruh lapisan masyarakat sebagai landasan sekaligus dengan itu dapat memiliki kesempatan yang luas untuk terlibat serta memberikan masukan dalam membentuk undang-undang. Penegakan tersebut sebagaimana di jabarkan dalam penjelasan Pasal 5 huruf g yang menyebutkan 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 yang dilakukan secara lisan dan/atau tertulis dengan cara daring (dalam jaringan) dan/atau luring (luar jaringan)”

Oleh karena itu, tidak ada satupun proses dalam pembentukan undang-undang yang dikehendaki untuk dilaksanakan tanpa transparansi dan keterbukaan. Sehingga pada situasi tertentu, para pembentuk undang-undang tidak dapat berdalil bahwa tidak dilakukannya keterbukaan karena belum ada ketentuan yang mengatur terkait hal tersebut.

Penjelasan huruf G ini sebenarnya juga memberikan landasan terhadap partisipasi masyarakat. Tujuan keterbukaan dalam Pasal ini setidaknya

bermakna bahwa *Pertama*, pembentukan undang-undang harus dilaksanakan terbuka, keterbukaan tersebut sejak pada tahap perencanaan sampai dengan peninjauan. *Kedua*, adanya jaminan partisipasi, dimana masyarakat dapat memberikan masukan terhadap peraturan undang-undang. *Ketiga*, partisipasi secara Hybrid, kegiatan partisipasi masyarakat dalam mempengaruhi kebijakan dapat dilakukan secara lisan dan tulisan, yang dilaksanakan secara daring atau luring.

Ketentuan penjelasan asas keterbukaan ini berbeda dengan ketentuan sebelum perubahan, pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Penjelasan asas tersebut setidaknya terdapat 2 (dua) esensi penting dari asas keterbukaan yakni sifat transparan dan terbuka. Sifat transparan memiliki arti dapat diamatinya setiap tahapan pembentukan undang-undang oleh seluruh masyarakat. Dengan dilakukannya transparan dalam pembentukan undang-undang dapat memudahkan kinerja pemerintah dalam penyelesaian tahapan pembentukan dan dapat meningkatnya wawasan serta kepedulian masyarakat terhadap hukum dan pemerintahan.

Sifat selanjutnya yakni adalah terbuka. Sifat ini berarti pembentuk undang-undang menyediakan kesempatan yang luas untuk memberikan sumbangan masukan bagi pembentukan undang-undang. Untuk itu sangat tepat bahwa sifat terbuka dan transparan tidak dapat dipisahkan sebagai sifat yang melekat pada asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang

Seperti dua sisi mata uang yang berbeda sifat transparan dan terbuka tidak dapat dilaksanakan hanya dengan salah satu diantaranya, keduanya memiliki keterkaitan dan tujuan. Dengan dilakukannya sifat transparan memiliki tujuan untuk menerima masukan (terbuka), sedangkan keterbukaan tidak dapat terlaksana apabila transparan tidak dibuka.

Beberapa kajian perubahan kedua pada UUP3 ini tidak penuh dengan keseriusan dan cenderung hanya memasukan metode omnibus law. Persoalan asas keterbukaan pada Undang-Undang No.13 Tahun 2022 ini memang cukup krusial, terdapat nilai-nilai asas keterbukaan yang direduksi pada undang-undang perubahan ini antara lain:

*Pertama*, Keterbukaan semu. Pada Undang-Undang No. 13 Tahun 2022 keterbukaan dalam pembentukan undang-undang hanya diberikan kepada masyarakat yang memiliki kepentingan dan terdampak atas materi muatan peraturan perundang-undangan tersebut. Berbeda dengan undang-undang sebelumnya yang keterbukaannya diberikan secara luas tidak hanya memberikan kesempatan kepada yang berkepentingan dan terdampak.

Pada frasa ‘kepentingan’ ini memiliki penafsiran yang ambigu, karena tidak ada penjelasan kepentingan apa yang dimaksud? jika di kaitkan dengan kepentingan secara universal maka setiap masyarakat memiliki kepentingan atas peraturan perundang-undangan dengan adanya (kedaulatan). Namun apakah yang di maksud kepentingan itu justru mereka yang “menguntungkan pribadi” (kepentingan negatif). Sedangkan dalam beberapa kasus masyarakat yang memiliki kepentingan dalam pembentukan-undangan justru hak-haknya kadang terabaikan dan bahkan tidak pernah dilibatkan dalam proses pembentukannya.

Kadangkala frasa ‘kepentingan’ itu menjadi alat untuk mengeliminasi lawan, penafsiran yang ambigu di gunakan sebagai alat menghantam lawan yang ingin ikut terlibat dalam pembentukan undang-undang dengan dalil “tidak memiliki kepentingan”. Seperti yang pernah disampaikan oleh Mahfud MD di carikan Pasal-Pasal untuk menjegal lawan.<sup>175</sup> sehingga jika terjadi demikian maka tak ubahnya seperti hukum menjadi alat penguasa.

*Kedua*, perubahan Partisipasi menjadi konsultasi, pada Pasal 96 UUUndang-Undang No. 12 Tahun 2011 menyebutkan partisipasi masyarakat

---

<sup>175</sup> CNN Indonesia, “Mahfud MD Ungkap Modus Hakim Nakal Jual Beli Pasal,” 2023, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230320142832-12-927326/mahfud-md-ungkap-modus-hakim-nakal-jual-beli-Pasal>.

namun setelah perubahan, frasa tersebut dirubah menjadi konsultasi publik. Secara pemaknaan pengertian partisipasi dan konsultasi tidak memiliki kontra yang sangat jauh. Dalam KBBI partisipasi memiliki pengertian turut berperan dalam suatu kegiatan sedangkan konsultasi adalah pertukaran pikiran unruk mendapatkan masukan.

*Ketiga*, mereduksi nilai-nilai putusan Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana yang diketahui bahwa perubahan kedua Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 ini merupakan tindak lanjut dari putusan MKRI No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang Undang-Undang Cipta Kerja. Dalam putusannya MKRI menyatakan Undang-Undang Cipta Kerja sebagai inkonstitusional bersyarat, pada amar putusannya meyatakan bahwa metode omnibus law masih belum diatur di Indonesia, sehingga perlunya pengaturan metode terlebih dahulu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain itu MKRI juga merekomendasikan dalam putusannya menekankan pentingnya partisipasi publik dengan memberikan landasan partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Partisipasi yang bermakna tersebut memiliki tiga prasyarat, Hak untuk di dengar pendapatnya (*right to be heard*), Hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Namun pada kenyataannya putusan tersebut tidak sepenuhnya dilakukan oleh Presiden dan DPR dalam menguatkan partisipasi publik. Justru nilai-nilai partisipasi bermakna direduksi dalam perubahan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Sebagaimana dalam Pasal 96 ayat 8 yang menyatakan “Pembentuk Peraturan Perundang-undangan **dapat** menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat...” penggunaan kata ‘dapat’ telah memiliki perbedaan makna yang jauh dengan Hak, sebagaimana telah dijelaskan di atas.

‘Dapat’ dalam pengertiannya bersifat opsional antara boleh dilakukan dan boleh tidak dilakukan, sedangkan *right to be explained* merupakan sebuah hak yang harus dipenuhi. Dengan perubahan makna tersebut maka pembentuk

undang-undang tidak memiliki kewajiban untuk menjelaskan kepada publik mengapa usul atau pendapatnya tidak di ambil. Sejatinya dengan adanya *right to be explained* dalam *meaningful participation* adalah untuk mengetahui maksud-maksud dari pembentukan undang-undang, dengan ini masyarakat dapat memahami secara jelas tujuan dari pembentukan undang-undang itu.

*Keempat*, Metode Omnibus Law, ini merupakan metode baru yang dikenal dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, sebelumnya dalam pembentukan undang-undang menggunakan metode kodifikasi. Sebagai metode baru tentunya sebagian besar masyarakat perlu mengenal dan mempelajarinya. Menurut Bayu Dwi Anggono terdapat 3 (tiga) kelemahan penggunaan metode omnibus law. (1) RUU dengan metode omnibus law cenderung pragmatis dan kurang demokratis, (2) membatasi ruang publik dalam memberikan masukan, (3) kurang ketelitian dan kehati-hatian dalam perumusan setiap norma Pasalnya karena undang-undang yang terdampak yang akan direvisi cukup banyak.<sup>176</sup>

### 3.2 Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang

Notohamidjojo berpendapat asas hukum umum adalah sebuah norma dasar yang diterjemahkan dari hukum positif yang oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum menurutnya merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.<sup>177</sup> Pernyataan serupa juga disampaikan Rusli Effendi, ia menyebutkan bahwa asas hukum merupakan suatu yang dapat melahirkan peraturan hukum bahkan ia menuliskan bahwa asas hukum merupakan jantungnya hukum, sehingga sebagai jantungnya hukum, maka tidak ada hukum yang dapat dipahami tanpa mengetahui asas-asas hukum yang ada didalamnya, asas hukum berperan sebagai pemberi etis bagi aturan-aturan hukum, sistem hukum dan tata hukum.

Pada pembentukan peraturan perundang-undangan seperti yang ditulis oleh Bayu Dwi Anggono Asas merupakan landasan atau sesuatu yang menjadi landasan

<sup>176</sup> Anggono, *Op cit*, h. 183.

<sup>177</sup> Isharyanto, *Teori Hukum Suatu Pengantar dan Pendekatan Tematik* (Jakarta: Wahana Resolusi, 2016), h. 79.

pemikiran, pendapat, dan tindakan. Asas-asas penyusunan peraturan perundang-undangan dipahami sebagai dasar atau landasan di mana peraturan perundang-undangan itu dibangun. Padanan kata asas adalah prinsip yang berarti kebenaran yang menjadi pokok dasar dalam berpikir, berpendapat dan bertindak. Sisi yang lain asas dapat berarti suatu sandaran di dalam Pembentukan Perundang-undangan sebagaimana yang telah diatur dalam UUP3.<sup>178</sup>

Terdapat tiga fungsi asas hukum menurut Achmad Ali, *pertama*, fungsi taat asas (konsisten), Makna fungsi ini adalah konsistensi dapat terjamin dalam sistem hukum sehingga pembentukan undang-undang melandasi dalam proses pembentukannya. *Kedua*, Fungsi mengatasi konflik, fungsi ini merupakan fungsi yang penting pada asas hukum hal ini utamanya untuk konflik peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih. *Ketiga*, sebagai alat perekayasa sosial, maka sebenarnya suatu asas hukum pun dapat difungsikan sebagai alat perekayasa sosial. Tentunya untuk menjadikan rekayasa sosial tergantung pada inisiatif dan kreatifitas penentu kebijakan.

Telah dijelaskan di awal pada “asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang” bahwa pembentukan undang-undang salah satunya harus didasari pada asas keterbukaan. Keterbukaan yang memiliki tujuan dalam pembentukan harus dilaksanakan secara transparan untuk mendapat masukan masyarakat. Masukan dari masyarakat inilah yang kemudian dalam pembentukan undang-undang menjadi pertimbangan dalam perumusan Pasal-Pasal.

Salah satu esensi terpenting dari suatu legislasi adalah partisipasi, tentu saja yang harus dilihat adalah esensi dari partisipasi itu dan bukan hanya formalitas dari partisipasi itu. Seringkali sebagaimana ditulis oleh Arnstein kecenderungan di Indonesia berada dalam partisipasi “*tokenism*” yang level partisipasinya hanya sekedar untuk menggugurkan syarat pembentukan dari pada benar-benar berpartisipasi dan menerima masukan.

Sangat berbahaya apabila partisipasi hanya digunakan sebagai formalitas, hingga menghilangkan esensi dari partisipasi itu sendiri. Posisi politik publik ditipu

---

<sup>178</sup> Bayu Dwi Anggono, *Ilmu Perundang-Undangan* (Jember: UPT Penerbitan Universitas Jember, 2021), h. 54.

seakan-akan telah diterimanya aspirasi, akan tetapi sebenarnya hanya *gimmick* untuk seakan-akan membenarkan ketiadaan partisipasi. Peniadaan partisipasi secara garis besar merupakan penolakan negara terhadap politik hukum warga negara.

Meskipun salah satu putusan mahkamah konstitusi telah memberikan fondasi yang kuat terhadap partisipasi publik dalam *meaningful participation*, kenyataannya pada takaran pelaksana itu direduksi, yang sebenarnya ini menjadi persoalan mengenai kekuatan eksekutorial putusan mahkamah konstitusi. Terlepas dari hal tersebut tentunya butuh pengayaan wacana untuk memperkuat posisi publik dalam partisipasi.

### 3.2.1 *Meaningful Participation* Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi tidak hanya menjadi penguji aspek materiil undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan juga bahwa Mahkamah Konstitusi memastikan dalam proses pembentukannya tidak menyalahi dan melanggar prosedur yang ada dalam hal ini disebut dengan pengujian formil. proses pembentukan undang-undang yang baik akan menghasilkan undang-undang yang baik pula. Proses pembentukan undang-undang yang buruk seringkali menghasilkan undang-undang yang menguntungkan kepentingan kelompok tertentu dibanding menguntungkan publik secara kolektif.

Adanya aspek prosedur/formil dalam pembentukan undang-undang agar memberikan landasan bahwa hukum yang dibentuk dapat menjamin standar keadilan, memelihara ketertiban dan melaksanakan fungsi hukum. Sehingga Prosedur pembentukan undang-undang sangatlah mempengaruhi aspek materiil dan substantif dari undang-undang. Oleh karena itu, prosedur pada dasarnya bertujuan untuk memastikan bahwa pembentuk undang-undang benar-benar melaksanakan tugasnya untuk mengurai dan menimbang berbagai sumber hukum nonformal tersebut agar dapat menghasilkan undang-undang yang paling rasional. Sebagaimana diungkapkan oleh Susi Dwi Harijanti mengutip D. J. Galligan bahwa *“Without procedures, law and legal institutions would fail in their purposes.”*<sup>179</sup>

<sup>179</sup> Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 25/PUU-XX/2022 pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara. Paragraf [2.2]

Menyitir dari Charles G. Howard dan Robert S. Summer sebagaimana dikutip oleh Susi Dwi Harjanti bahwa “*procedure is the heart of the law*” pendapat ini menegaskan sesungguhnya prosedur memegang peran penting dalam membentuk suatu hukum. Untuk memaknai ‘prosedur sebagai jantungnya hukum’. ada beberapa alasan untuk memperkuatnya, *Pertama*, standar keadilan prosedur seringkali merefleksikan jaminan penegakan nilai substantif, yaitu kehidupan (*life*) dan kebebasan (*liberty*). *Kedua*, memelihara ketertiban, yakni dengan adanya sarana legislasi berarti menyediakan tata cara perubahan sosial yang tertib. *Ketiga*, penyelesaian sengketa yang dapat pula menjadi pengawas dalam tindakan-tindakannya pemegang kekuasaan.<sup>180</sup>

Pentingnya prosedur bukan hanya karena merupakan jantungnya hukum. Lebih fundamental adalah melihat hubungan antara prosedur, hasil, dan nilai. Prosedur hadir untuk membuat hasil yang akurat, yaitu penerapan hukum terhadap aturan dan fakta yang ada. Dan hasil yang akurat ini penting karena hasil-hasil tersebut menegakkan nilai-nilai sosial, yaitu nilai yang secara inheren melekat pada hukum substantif dan nilai yang relatif stabil melalui penerapan hukum yang teratur dan konsisten.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan bagian dari prosedur dan syarat formil pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan adanya partisipasi akan memberikan landasan substantif dan memperkuat legitimasi dalam undang-undang. sebagaimana dalam penjelasan asas keterbukaan Pasal 5 UUP3 bahwa tujuan keterbukaan adalah memberikan ruang untuk masyarakat dapat berpartisipasi dan terlibat dalam proses pembentukannya,

Berkenaan dengan partisipasi masyarakat, telah diberikan landasan kuat oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan 91/PUU-XVIII/2020 tentang *meaningful participation*.<sup>181</sup>

“Oleh karena itu, selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang

<sup>180</sup> Ibid.

<sup>181</sup> Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Paragraf [3.17.8]

lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas”.

Partisipasi publik sebagai salah satu prosedur dalam pembentukan undang-undang merupakan hal yang penting dalam negara demokrasi, bahkan partisipasi publik seringkali disebut sebagai jantung dari demokrasi yang kuat (*heart of strong democracy*).<sup>182</sup> Pelaksanaan partisipasi publik juga sangat erat kaitannya dengan hak asasi manusia yang dimiliki oleh masyarakat, yakni hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Agar hak-hak tersebut terpenuhi dengan baik dalam proses pembentukan undang-undang, maka partisipasi publik yang dilaksanakan harus bersifat dua arah dengan adanya dialog antara masyarakat dengan pembentuk undang-undang,<sup>183</sup> Jurgen Habermas mengistilahkan hal tersebut sebagai *dialogic participation*.<sup>184</sup> Artinya, partisipasi publik yang dilakukan bukan hanya sekedar mendengar apa kebutuhan, keinginan, dan pendapat masyarakat, namun juga mempertimbangkan pendapat tersebut dan menjelaskan kepada publik apakah pendapatnya dapat diterima atau tidak. Pembentuk undang-undang juga tidak seharusnya pasif dan bersifat menunggu partisipasi dari masyarakat, namun pembentuk undang-undang dituntut untuk aktif mendengarkan secara langsung apa yang diinginkan oleh masyarakat.

---

<sup>182</sup> Phetchompo Kiara Kijburana, “The Heart Of Democracy Lies In The People’s Participation” 2014, <https://www.oneyoungworld.com/blog/heart-democracy-lies-people%E2%80%99s-participation>

<sup>183</sup> Wimmy Haliim, “Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif,” Jurnal Masyarakat Indonesia, Vol 42, No. 1. 2016. h. 27.

<sup>184</sup> Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 25/PUU-XX/2022 pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Nusantara. Paragraf [2.2]

Namun dalam putusan 91/PUU-XVIII/2020 yang memberikan prasyarat partisipasi bermakna tidak ditemukannya parameter yang baku untuk menilai konstitusionalitas dari adanya partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningfull participation*) dalam pembentukan undang-undang. Bahkan dalam perubahan kedua UUP3 yang menyatakan dalam konsideran untuk melaksanakan partisipasi bermakna sejatinya tidak benar-benar melaksanakannya.

Maka untuk menilai kriteria dalam pelaksana partisipasi bermakna merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 69/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang di sampaikan oleh ahli pemerintah Bayu Dwi Anggono.<sup>185</sup> Dalam pernyataannya yang dimuat putusan MKRI bahwa tolak ukur dan pembuktian apakah partisipasi itu dilaksanakan atau tidak dapat di tentukan dari sejauh mana 4 (empat) hal ini dilakukan;

- 1) Adanya ruang partisipasi yang diberikan oleh Pemerintah dan DPR kepada masyarakat secara maksimal, ini dapat dibuktikan dari keterlibatan masyarakat dalam pembentukan naskah akademik dan rancangan undangan. disisi lain akses untuk mendapat keduanya harus didapatkan dengan mudah sehingga dapat memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tulisan.
- 2) Adanya pembuktian bahwa telah dilakukan berbagai kegiatan serap aspirasi terhadap masyarakat, baik dari tokoh masyarakat, LSM, akademisi, pakar Hukum Tata Negara, dan kelompok masyarakat lainnya yang terkait dengan pembentukan undang-undang dimaksud. Kemudian masyarakat yang terlibat dalam kegiatan tersebut mengetahui materi yang diatur dalam undang-undang yang akan dibentuk.
- 3) Adanya keterlibatan proaktif dari masyarakat itu sendiri, masyarakat tidak menjadi pasif dalam memberikan masukan, namun juga berupaya melibatkan

---

<sup>185</sup> Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 69/PUU-XX/2022 Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Paragraf [2.5]

diri secara proaktif dan responsif terhadap proses pembentukan undang-undang yang dimohonkan dalam hal ini para pembentuk juga bertindak dan bersikap proaktif untuk berperan serta bagian dari upaya mewujudkan partisipasi masyarakat.

- 4) Sejauh mana Pemohon dapat membuktikan bahwa pemerintah dan DPR telah benar-benar berupaya menutup diri atau tidak terbuka kepada publik terkait dengan pembentukan undang-undang yang dimohonkan, sehingga memiliki tendensi melanggar asas keterbukaan.

Apabila diletakkan dalam lima tahapan pembentukan undang-undang, maka partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) harus dilakukan, paling tidak, dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Akhirnya, apabila pemerintah dan DPR dapat membuktikan berbagai tolok ukur tersebut di atas telah dilakukan, maka dalil Para Pemohon yang menyatakan bahwa pembentukan undang-undang yang dimohonkan pengujian telah melanggar asas keterbukaan adalah tidak beralasan menurut hukum.

### **3.2.2 Perbandingan Pembentukan Undang-Undang di Berbagai Negara**

#### **A. Amerika Serikat**

Menurut *Constitution of United State of America*, Amerika Serikat adalah negara republik yang berbentuk federal dengan sistem parlementer 2 (dua) kamar, yaitu terdiri dari *House of Representatives* dan *Senate* yang disebut dengan *Congress*. Anggota House of representation dipilih oleh masing-masing negara bagian dengan perhitungan sesuai jumlah penduduk negara bagian untuk jangka waktu 2 (dua) tahun. Anggota Senate dipilih juga oleh rakyat dari masing-masing

negara bagian dengan jumlah 2 (dua) orang setiap negara bagian untuk jangka waktu 6 (enam) tahun.<sup>186</sup>

Beberapa kewenangan yang dimiliki oleh kedua kamar dalam *congresses*, baik *house of representation* dan *senate* di antaranya adalah

- a. Membentuk Undang-Undang
- b. Menyetujui perubahan UUD
- c. Menyetujui wakil Presiden yang diusulkan Presiden dalam hal terjadi kekosongan wakil Presiden
- d. Memutuskan bahwa Presiden tidak mampu menjalankan kekuasaan dan tugas-tugas jabatannya.
- e. Memberikan keputusan akhir dalam penetapan undang-undang, jika Presiden menolak RUU yang sudah disetujui oleh dan *house of representation*, tetapi jika 2/3 anggota *senate* dan *house of representation* tetap menyetujui RUU tersebut, maka RUU tersebut tetap sah dan diundangkan.

Pembentukan undang-undang dilakukan oleh *House of Representatives* dan *Senate* kedua lembaga ini memiliki kedudukan yang berimbang dalam pembentukan undang-undang sehingga setiap pembentukannya harus mendapat persetujuan keduanya. Dalam *Article 1 Section 7 The Constitution of United States*: menyebutkan bahwa semua RUU dapat diajukan oleh *House of Representatives* dan *Senate* kecuali RUU tentang Penerimaan Pendapatan Negara harus berasal dari *House of Representatives*.

Kedua kamar dalam *congress* juga mempunyai hak yang sama untuk membahas dan memberikan persetujuan terhadap semua jenis RUU secara independen dengan tidak terdapat forum pembahasan bersama antara kedua kamar. Namun jika terjadi perbedaan pendapat antar kedua kamar maka akan diselesaikan oleh *joint committee*, *joint committee* ini adalah lembaga yang menyelesaikan perbedaan pendapat antara *House of Representatives* dan *Senate*.<sup>187</sup>

<sup>186</sup> Atok, *Op, cit*, h. 250.

<sup>187</sup> *Ibid*, 252.

Pada tahap perencanaan pembentukan undang-undang bisa berasal dari *Constituent*, Partai Politik, bisa juga berasal dari Pejabat terpilih, atau bahkan bisa juga datang dari berbagai kepentingan-kepentingan dari kelompok tertentu dan masyarakat.<sup>188</sup> Kemudian rancangan inisiatif RUU tersebut diusulkan kepada *House of Representatives* atau *Senate*. Karena terdapat 2 jenis rancangan undang-undang dengan penamaan berbeda, Rancangan Undang-Undang yang berasal dari *House of Representative* disebut dengan HR (*House Resolution*), sedangkan rancangan undang-undang dari *Senate* disebut dengan SR (*Senate Resolution*). Sebutan yang berbeda ini menunjukkan bahwa dari mana suatu rancangan undang-undang itu berasal.

RUU tersebut akan dilakukan penyelidikan mengenai kekurangan dan kelebihanannya oleh komite dan sub komite dengan mengundang para ahli, advokat, dan penentang untuk hadir di depan panitia kerja dan memberikan kesaksian, serta dapat memaksa orang untuk hadir menggunakan kuasa panggilan oleh pengadilan jika diperlukan.<sup>189</sup>

Pada saat pembahasan ini proses perdebatan di *House of Representatives* sangat terstruktur. Setiap anggota yang ingin berbicara hanya memiliki waktu beberapa menit, dan jumlah serta jenis perubahannya biasanya terbatas. Di *Senat*, perdebatan tentang sebagian besar RUU tidak terbatas. Senator dapat berbicara tentang masalah selain RUU yang dipertimbangkan selama pidato mereka, dan setiap revisi dapat diperkenalkan. Senator dapat menggunakan ini untuk *filibuster* terhadap RUU yang sedang dibahas, *filibuster* adalah prosedur di mana Senator menunda pemungutan suara pada RUU.

Pada tahap selanjutnya persetujuan, RUU yang telah diajukan kepada Presiden untuk mendapat persetujuan. Jika Presiden menyetujui maka akan di tandatangani namun apabila Presiden menolak, maka RUU tersebut dikembalikan kepada *House of Representatives* dan *Senate* disertai dengan alasan penolakan dalam jangka waktu 10 (sepuluh) hari (tidak termasuk hari minggu). Selanjutnya

---

<sup>188</sup> Dandy Sutansya, "Perbandingan Kekuasaan Legislasi Antara Negara Indonesia Dan Amerika Serikat" (Sumatera Utara, Universitas Muhammadiyah Sumatera utara, 2021), h. 65.

<sup>189</sup> Firdaus, *Op cit*, h. 52.

*House of Representatives* dan *Senate* akan membahas kembali RUU yang ditolak oleh Presiden dan mempelajari keberatan-keberatannya. Namun apabila 2/3 dari anggota *House of Representatives* dan *Senate* tetap menyetujui maka RUU tersebut ditetapkan menjadi undang-undang.<sup>190</sup>

Kedudukan Presiden dalam pemerintahan amerika tidak memiliki kewenangan dalam ikut terlibat pada pembentukan undang-undang. Namun Presiden mempunyai kewenangan untuk menolak atau memberikan pengesahan terhadap RUU yang telah disetujui oleh congress. Walaupun penolakan tersebut akan sia-sia apabila 2/3 anggota *congress* menyetujui.

Partisipasi Dalam mempengaruhi kebijakan atau suatu peraturan perundang-undangan dikenal beberapa cara yang dinilai efektif untuk mempengaruhinya,

1. *Particularized Contacting*

Ini merupakan bentuk partisipasi politik dimana warga Negara mengadakan kontak dengan tokoh politik atau lembaga publik yang bertujuan untuk merubah kebijakan publik. Isu-isu yang diangkat biasanya menyangkut kesejahteraan rakyat atau Negara, namun masalah yang dikemukakan cenderung masalah pribadi yang dihadapi oleh individu tersebut. masyarakat biasa yang kecenderungan tidak menyukai politik.<sup>191</sup>

2. *Cooperative Activity*

Warga negara Amerika Serikat yang ingin mempengaruhi kebijakan publik dan yang memikirkan tentang strategi yang efektif untuk mempengaruhi kebijakan publik akan mempertimbangkan bahwa pesan mereka akan lebih memberi dampak apabila berasal dari suatu kelompok dibandingkan pesan yang berasal dari individu. Hal ini tidak lain merupakan hukum politik yang mengatakan bahwa “kekuatan adalah jumlah”.

---

<sup>190</sup> Atok, *Op cit*, h. 253.

<sup>191</sup> Halifa Haqqi, “*Analisa Partisipasi Politik Di Amerika Serikat*,” *Transformasi*, Vol 14, No. 22, 2012, h. 4.

### 3. *Unconventional Participation*

Bentuk partisipasi seperti ini adalah dengan cara demonstrasi, protes, kerusuhan, kekerasan, pembunuhan politik hingga dengan cara sebuah revolusi. Bentuk partisipasi seperti ini banyak dilakukan oleh kaum menengah ke bawah di Amerika Serikat.<sup>192</sup>

Pada pelaksanaan partisipasi publik di Amerika Serikat diberikan wadah atau tempat pengaduan yang dikenal dengan *citizen participation offices*, yang dapat ditemukan didalam parlemen dan diluar ibukota untuk memfasilitasi akses terhadap warga negara. selain itu warga juga diundang dalam beberapa pembahasan pembentukan undang-undang sesuai dengan keahlian untuk menyampaikan pendapat.

Selain itu parlemen dapat menunjuk perwakilan dari lembaga atau organisasi masyarakat untuk menjadi bagian badan yang mendengarkan permasalahan masyarakat dan membantu menyebarluaskan informasi tentang rancangan undang-undang ini disebut sebagai *institutional bodies*. Dalam penunjukan sebagai *institutional bodies* perwakilan dari kelompok masyarakat tersebut dapat juga diintegrasikan secara permanen atau sementara tergantung dari kebijakan dan kebutuhan parlemen.

#### B. Jerman

Menurut Konstitusi Republik Federal Jerman (*Basic law for the Federal Republic of Germany*), Jerman adalah negara republik yang berbentuk federal dengan sistem parlemen dua kamar, yaitu *Federal Parliament* (Bundestag) yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum oleh seluruh rakyat dengan masa jabatan 4 (empat) tahun dan *council of state* (bundersat) yang anggotanya terdiri dari eksekutif negara bagian dengan jumlah wakil dari setiap negara bagian berdasarkan jumlah penduduk minimal 3 (tiga) wakil dari setiap negara bagian. Jumlah anggota federal parliament sebanyak 614 (enam ratus empat belas) orang dan anggota council of state sebanyak 69 (enam puluh sembilan) orang.<sup>193</sup>

<sup>192</sup> Ibid, h. 5–6.

<sup>193</sup> Atok, *Op cit*, h. 263.

*Federal Parliament* dan *council of state* memiliki kewenangan yang sama dalam membentuk undang-undang, selain itu *Federal Parliament* dengan persetujuan *council of state* dapat mencabut undang-undang yang di undangkan oleh joint committee. Bahkan kewenangan yang lebih tinggi mereka dapat melakukan perubahan UUD dengan persetujuan 2/3 dari masing-masing anggotanya.

Disamping kewenangan yang dimiliki bersama diatas, masing-masing kamar memiliki kewenangan tersendiri. Dalam hal pembentukan undang-undang *Federal Parliament* memiliki kewenangan antara lain:

- a. Mengundangkan undang-undang Federal
- b. Meminta mahkamah konstitusi federal memutuskan dalam hal terjadi perbedaan pendapat tentang kesesuaian undang-undang federal dengan Undang-Undang Dasar, dan permintaan ini dilakukan oleh minimal 1/3 dari anggota *Federal Parliament*.
- c. Mencabut pengaturan tentang pinjaman oleh wilayah teritorial dan asosiasi tertentu, dan tentang cadangan devisa negara.

Sedangkan *council of state* dalam hal pembentukan undang-undang memiliki kewenangan tersendiri sebagaimana di atur dalam konstitusi Jerman, diantaranya:

- a. Hadir dan didengar dalam setiap pertemuan *Federal Parliament* dan pertemuan komisi-komisi.
- b. Membahas undang-undang dan memberikan persetujuan terhadap undang-undang yang berkaitan dengan negara bagian
- c. Meminta MK Federal memutuskan dalam hal terjadi perbedaan pendapat tentang kesesuaian undang-undang federal dengan apa yang seharusnya diatur oleh Undang-Undang Federal berdasarkan Pasal 72 (2) UUD Federal Jerman.
- d. Menyetujui undang-undang yang mengatur tentang pengadilan negara bagian yang melaksanakan yurisdiksi federal
- e. Menyetujui undang-undang tentang pemungutan Pajak
- f. Menyetujui undang-undang tentang Anggaran pemerintah

Pada proses pembentukan pertama-tama RUU yang berasal dari pemerintah, anggota *Federal Parliament*, atau anggota *council of state* diajukan kepada pimpinan *Federal Parliament*. Namun terdapat RUU tertentu yang berasal dari Pemerintah Federal harus di ajukan pertama kalo ke *council of state* untuk mendapat persetujuan.

RUU yang diajukan oleh pemerintah, anggota *Federal Parliament* dan *council of state* kepada *Federal Parliament* jika telah disetujui oleh *Federal Parliament*, maka akan segera dikirimkan ke *council of state*. Setelah RUU diterima maka *council of state* dapat meminta dibentuknya komisi bersama yang beranggotakan dari kedua kamar untuk membahasnya. Jika untuk menjadi undang-undang RUU memerlukan persetujuan *council of state*, maka pemerintah dan *Federal Parliament* dapat memanggil rapat komisi tersebut. Jika bersama menyetujui maka RUU menjadi undang-undang, akan tetapi jika komisi mengusulkan perubahan maka *Federal Parliament* kembali mengadakan perhitungan suara bagi persetujuan RUU tersebut.

RUU untuk menjadi undang-undang tidak memerlukan persetujuan dari *council of state*, maka *council of state* dapat mengajukan keberatan terhadap RUU yang disetujui oleh *Federal Parliament*. Namun dalam regulasi, keberatan tersebut dapat diabaikan oleh *Federal Parliament* dengan ketentuan (a) jika keberatan di ajukan oleh mayoritas anggota *council of state* maka dapat diabaikan jika pengabaian itu disetujui oleh mayoritas anggota *Federal Parliament* (b) jika keberatan itu diajukan oleh 2/3 anggota *council of state* maka dapat diabaikan jika pengabaian itu disetujui oleh 2/3 anggota *Federal Parliament*.<sup>194</sup>

RUU yang telah disetujui oleh *Federal Parliamen* akan menjadi undang-undang jika (a) disetujui oleh *council of state* atau (b) *council of state* gagal membentuk komisi bersama yang membahas RUU dimaksud atau (c) *council of state* gagal mengajukan keberatan dalam periode yang ditentukan, (d) *council of state* menarik kembali keberatannya, (e) keberatan *council of state* diabaikan oleh *Federal Parliament*.

---

<sup>194</sup> Atok, *Op cit*, h. 264–66.

Setelah itu jika RUU akan di sahkan oleh Presiden menjadi undang-undang dan di undangkan dalam lembar negara. peran Presiden sebagai lembaga eksekutif tidak banyak terlibat dalam pembentukan undang-undang kecuali mengajukan usul RUU. Presiden hanya dapat terlibat dalam pembahasan RUU tentang perubahan anggaran. Presiden tidak mempunyai hak untuk mengajukan keberatan atau perubahan terhadap undang-undang yang telah disetujui oleh kedua kamar parlemen.

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang dilindungi sejak dari awal pembentukan dan setelah di undangkan. pada setelah di undangan masyarakat dapat mengajukan keberatannya kepada `mahkamah konstitusi. MK juga dapat memeriksa kepatuhan terhadap persyaratan formal dan substantif undang-undang terhadap ketentuan Konstitusi seperti pengabaian hak-hak masyarakat.

Kelembagaan Mahkamah Konstitusi Jerman terdiri atas dua senat atau panel yang masing-masing beranggotakan 8 (delapan) hakim (sehingga sering disebut sebagai mahkamah kembar twin court), sehingga seluruh hakim MK berjumlah 16 (enam belas) orang. Masing-masing panel atau senat memiliki kewenangan dan personel yang berbeda dan memutus secara tersendiri atau terpisah namun putusannya tetap dinyatakan sebagai putusan MK jerman. Secara periodik kedua senat bertemu (disebut *Plenum*) untuk membicarakan konflik yurisdiksi di antaranya kedua senat dan untuk memutuskan ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan administrasi Yudisial.<sup>195</sup>

Mahkamah Konstitusi di Jerman selalu menjadi lembaga yang tingkat kepercayaannya tinggi di antara 12 (dua Belas) lembaga publik lainnya, selama bertahun-tahun tingkat kepercayaan dari masyarakat masih tetap bertahan dan selalu menempati posisi teratas, sebaliknya pemerintah dan partai politik menduduki skala paling bawah dalam skala kepercayaan. Berbeda dengan

---

<sup>195</sup> I.D.G. Palguna *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan dan Perbandingan Dengan Negara Lain*. (Jakarta: 2018), h. 204

Indonesia yang mana tingkat kepercayaan masyarakat terhadap MK masih lebih rendah dibandingkan kepada pemerintah.<sup>196</sup>

Kepercayaan publik terhadap MK sebagai penjaga Konstitusi tentunya berbanding lurus dengan kewenangan yang diberikan kepadanya, sejalan dengan fungsinya sebagai satu-satunya penafsir sekaligus penegak konstitusi dan karena itu MK Jerman disebut sebagai “*the supreme guardian of the basic law*”. Secara umum terdapat 7 kewenangan MK Jerman sebagaimana diatur dalam GG dan BVerfGG yaitu pencabutan ha-hak dasar, pelanggaran partai politik, pengawasan pemilihan umum, pemakzulan Presiden federal dan hakim, sengketa konstitusional antar organ pemerintahan, pengujian undang-undang, dan pengaduan konstitusional.<sup>197</sup>

### C. Afrika Selatan

Menurut Konstitusi Republik Afrika Selatan (*Constitution of Republic of South Africa*) tahun 1996, Afrika Selatan adalah negara republik yang berbentuk kesatuan dengan parlemen dua agama yang terdiri dari majelis nasional (*National Assembly*) sebagai kamar pertama dan dewan nasional provinsi (*National Council of Provinces*) sebagai kamar kedua.<sup>198</sup>

Anggota majelis nasional sebanyak 360 hingga 400 orang yang dipilih oleh rakyat dengan masa jabatan lima tahun. Anggota dewan nasional provinsi dipilih mewakili provinsi untuk menjamin kepentingan provinsi dalam pemerintahan Nasional. Setiap provinsi diwakili oleh 10 orang, yang terdiri dari kepala provinsi atau dari anggota legislatif provinsi yang ditugaskan oleh kepala provinsi, 3 orang wakil spesial yang diadakan bergantian secara berkala dan 6 orang wakil permanen yang dipilih dari anggota legislatif provinsi berdasarkan prosentase perolehan suara partai politik, dalam legislatif provinsi dengan tetap memperhatikan partai politik minoritas.

Baik majelis nasional dan dewan nasional provinsi, keduanya sama-sama mempunyai kewenangan berupa;

---

<sup>196</sup> Viva Budi Kusnandar “Survei LSI: TNI dan Presiden Paling Dipercaya Publik” (2022) <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/10/24/survei-lsi-tni-dan-Presidenpaling-dipercaya-publik>

<sup>197</sup> I D.G. Palguna, *Op cit*, h. 210.

<sup>198</sup> Atok, *Op cit*, h. 228.

- a. Berperan seraf dalam proses legislatif
- b. Masing-masing kamar dapat mengusulkan dan mempersiapkan RUU (kecuali RUU tentang keuangan (*money bill*) yang hanya di ajukan ke nasional assembly oleh anggota kabinet atau wakil menteri), mempertimbangkan, menyetujui, mengubah, atau menolak RUU yang diajukan kamar lainnya, dan melakukan pengawasan terhadap eksekutif.
- c. Kewenangan bersama yang dilakukan dalam bentuk komisi gabungan (*joint committee*) dalam langkah membuat aturan dan tata tertib tentang prosedur teknis pelaksanaan legislasi, mempertimbangkan bersama RUU yang telah dibahas oleh kedua kamar, mereview UUD, Komisi mediasi, komisi perubahan UUD, dan komisi-komisi lainnya.
- d. Setiap kamar dapat memaksa seseorang atau lembaga untuk membuat pernyataan, menerima petisi atau mewakili perwakilan dari orang atau lembaga.
- e. Setiap kamar memiliki kewenangan untuk mengatur sendiri cara kerjanya sesuai kesepakatan internal kamar.

Pembentukan undang-undang, sebagaimana diatur dalam konstitusi Republik Afrika Selatan mekanisme dan prosedur hubungan antara majelis nasional dan dewan nasional provinsi dapat dibedakan dalam 5 (lima) hal yaitu:

- a. Pembentukan semua undang-undang kecuali yang diatur secara khusus
- b. Pembentukan undang-undang perubahan UUD
- c. Pembentukan undang-undang yang tidak berkaitan dengan provinsi
- d. Pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan provinsi
- e. Pembentukan undang-undang tentang keuangan

Pada tahap pembentukan undang-undang pertama-tama, setiap RUU dapat diusulkan ke majelis nasional. RUU tersebut dapat berasal dari anggota kabinet atau wakil menteri, anggota komisi majelis nasional. Namun anggota kabinet dan wakil menteri hanya dapat mengusulkan RUU tentang keuangan. Sedangkan RUU yang berkaitan dengan provinsi diusulkan ke dewan nasional provinsi oleh anggota atau komisi dalam dewan nasional provinsi.

RUU yang telah mendapat persetujuan dari majelis nasional harus diajukan ke dewan nasional provinsi jika harus mendapatkan pertimbangan darinya. Begitupun sebaliknya RUU yang disetujui oleh dewan nasional provinsi harus diajukan ke majelis nasional. Setelah majelis nasional menyetujui RUU maka RUU tersebut harus diajukan ke dewan nasional provinsi dengan catatan:

- a. Menyetujui, maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapat persetujuan
- b. Menyetujui dengan perubahan, atau menolak maka majelis nasional mempertimbangkan kembali RUU tersebut dan jika majelis nasional kembali menyetujui dengan atau tanpa perubahan maka RUU diajukan ke Presiden untuk mendapat persetujuan atau majelis nasional tidak lagi memproses RUU tersebut

Menurut Konstitusi Afrika Selatan Presiden mempunyai peran yang cukup penting yaitu memberi persetujuan akhir dan menandatangani. Jika Presiden keberatan dengan konstitusionalitas dari suatu RUU yang sudah disetujui oleh parlemen, maka RUU itu dikembalikan ke majelis nasional untuk dipertimbangkan kembali. Jika hasil pertimbangan tersebut keberatan Presiden diakomodir maka Presiden harus menandatangani RUU tersebut menjadi undang-undang. Jika hasil pertimbangan tersebut, keberatan Presiden tidak diakomodir maka Presiden tetap menandatangani, atau Presiden meminta Mahkamah Konstitusi menilai konstitusionalitas RUU tersebut dan apabila hasil penilaian Mahkamah Konstitusi ternyata RUU sesuai dengan UUD maka Presiden harus menyetujui dan harus menandatangani.

Pengaturan partisipasi dan keterlibatan masyarakat untuk mempengaruhi pembentukan undang-undang sangatlah kuat. Bahkan fondasi partisipasi masyarakat dikuatkan oleh Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan dengan meminta parlemen untuk mematuhi ketentuan-ketentuan formil dalam pembentukan undang-undang, dan jika diperlukan MK juga dapat memberikan panduan hukum dalam menjalankan pelaksanaan kekuasaan pembentukan undang-undang.

Melalui pengujian formil, MK dapat memastikan bahwa dalam pembentukan undang-undang harus menghormati Hak asasi manusia dan prinsip demokrasi termasuk partisipasi publik. Jika dalam pembentukannya terdapat dan

sengaja tidak mematuhi prosedur formil yang semestinya, maka MK dapat menyatakan pembentukannya cacat prosedur (formil).<sup>199</sup> Dan jika undang-undang tersebut telah dinyatakan konstitusional oleh MK, maka Presiden harus mengesahkan dan menyebarluaskan dengan baik undang-undang tersebut

Partisipasi masyarakat di Afrika Selatan telah di atur dalam konstitusi tahun 1996, beberapa bagian yang berkaitan langsung di antaranya *the bill of rights; public participation in the legislature; institutions supporting democracy; and parliamentary committee*. Terdapat berbagai bentuk dalam melaksanakan partisipasi masyarakat di Afrika Selatan, antara lain: Majelis Rakyat, Program Membawa Parlemen ke Rakyat, Parlemen Perempuan dan Parlemen Pemuda (parlemen sektoral), audiensi publik, program penjangkauan, program dan siaran radio, siaran televisi, publikasi bisnis dan pendidikan, buletin, materi promosi, situs web, Facebook, Twitter, dan YouTube.<sup>200</sup>

#### D. Indonesia

Indonesia merupakan negara republik yang berbentuk kesatuan dengan sistem parlemen dua kamar yang terdiri dari DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan DPD (Dewan Perwakilan Daerah) yang memiliki kekuasaan dibidang legislatif. Anggota DPR dan DPD dipilih oleh rakyat dalam untuk masa jabatan 5 (lima) tahun. Anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang dan DPD terdiri dari wakil daerah provinsi yang berasal dari perseorangan dengan jumlah yang sama untuk setiap provinsi, yaitu paling banyak 4 (empat) orang setiap provinsi. Jumlah keseluruhan anggota DPD tidak lebih dari 1/3 dari jumlah DPR.

Kedua kamar parlemen tersebut mempunyai beberapa kewenangan, baik kewenangan yang dimiliki bersama-sama maupun kewenangan yang hanya dimiliki oleh masing-masing kamar. Beberapa kewenangan yang dimiliki secara bersama-sama oleh DPR dan DPD yakni, mengajukan usul RUU dan membahas RUU.

<sup>199</sup> Irfan Nur rachmad, Albion Pasaribu, dan Lutfi Chakim, “Standar Dan Batasan Dalam Perkara Pengujian Formil Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi” (Jakarta: kepaniteraan dan Sekretariat jendral Mahkamah Konstitusi, 2020), h. 89.

<sup>200</sup> Delfina Gusman, Yunia Syofyan “Public Participation In Legislation (Legal Comparison Studies in Indoensia, South Afruca and United State), Nagari Law Review Vol 6, No. 2. 2023. h. 140

DPR sebagai kamar pertama mempunyai tiga fungsi yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan. Fungsi legislasi adalah wewenang DPR dalam membentuk undang-undang, pada fungsi pengawasan dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang dan APBN. Sedangkan fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap RUU APBN yang diajukan oleh Presiden.

Sedangkan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah berwenang dan bertugas, dapat mengajukan, ikut membahas dan memberikan pertimbangan terhadap RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah. Kewenangan DPD dapat dikatakan sangat lemah, karena dalam beberapa fungsi seperti legislasi DPD tidak memiliki kewenangan menentukan hasil akhir dari sebuah RUU, dia hanya dapat mengusulkan dan ikut serta tapi tidak dapat menentukan.

Sedangkan tugas dan wewenang Presiden dalam pembentukan undang-undang sangatlah luas,

- a. Mengajukan RUU
- b. Membahas RUU
- c. Menyetujui RUU
- d. Mengesahkan RUU
- e. Menetapkan Perpu
- f. Mengajukan RUU APBN

Usul rancangan undang-undang dapat berasal dari Presiden, DPR dan DPD (Khusus RUU yang berkaitan dengan daerah) serta masyarakat. Tahap awal pembentukan RUU adalah dengan masukkan RUU kedalam prolegnas. Prolegnas tersebut akan menjadi pembahasan selama masa kerja periode DPR dan Presiden, dalam pembentukan RUU lembaga pengusul daru disertai dengan Naskah Akademik yang berisikan alasan-alasan dan hasil penelitian terhadap RUU yang diajukan.

Setelah itu RUU dibahas bersama antara Presiden dan DPR untuk disetujui bersama, jika RUU tersebut tidak mendapat persetujuan bersama, maka RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam masa persidangan DPR masa itu. Namun, apabila mendapat persetujuan bersama maka RUU akan di kirim ke Presiden untuk

di tandatangani dan di sahkan. Jangka waktu penandatanganan RUU menjadi undang-undang adalah 30 sejak RUU tersebut mendapat persetujuan bersama, tetapi apabila lebih dari itu Presiden tidak menandatangani maka RUU tersebut sah menjadi Undang-Undang, seperti contoh Revisi Undang-Undang KPK.

Terdapat keistimewaan terhadap kewenangan Presiden dalam membentuk undang-undang yakni membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Perpu merupakan hak prerogatif Presiden, diterbitkannya perpu karena dasar hal ihwal kegentingan yang memaksa. Perpu yang diterbitkan oleh Presiden harus di serahkan kepada DPR untuk mendapat persetujuan di masa persidangan tahun setelahnya, jika Perpu tersebut tidak disetujui maka Perpu itu harus dicabut.

Selain itu partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-undang di Indonesia sangat mendapat tempat dan diatur dalam UUP3. Pada pembentukannya pemerintah dan DPR harus menyebarluaskan seluruh rancangan undang-undang mulai dari tahap awal yakni perencanaan. Sebagaimana dalam Pada Pasal 88 bahwa

“penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang.”

Penyebarluasan RUU ini ditujukan untuk mendapat partisipasi dari masyarakat, dengan itu masyarakat dapat memberikan masukan serta mengaktualisasikan kepentingan politiknya dalam bentuk ‘partisipasi’. Partisipasi masyarakat dapat dilakukan dalam beberapa bentuk seperti dalam Pasal 96 UUP3 bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dapat dilakukan dengan rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, seminar, lokakarya, diskusi dan kegiatan konsultasi publik lainnya. Masukan-masukan dari masyarakat dapat disampaikan secara tertulis dan juga lisan, baik dalam platform media daring ataupun luring.

Selanjutnya, partisipasi publik pada pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi biasanya dilakukan bersama dengan peneliti dan tenaga ahli termasuk dari lingkungan perguruan tinggi untuk dimintakan pendapat.<sup>201</sup>

**Tabel 3.3**  
**Perbandingan Kekuasaan Dalam Pembentukan Undang-Undang**

N O	Proses Pembentukan Undang-Undang	Amerika Serikat			Jerman			Afrika Selatan			Indonesia		
		Presidensial			Parlementer			Presidensial			Presidensial		
		K1	K2	P	K1	K2	P	K1	K2	P	K1	K2	P
1	<b>Mengajukan Usul RUU</b>												
	Semua RUU selain APBN	*	*		*	*	*	*	*	*	*		*
	RUU Tertentu											*	
	RUU APBN	*					*			*			*
2	<b>Membahas RUU</b>												
	Semua RUU	*	*		*	*		*	*		*		*
	RUU Tertentu											*	
3	<b>Mengusulkan Perubahan RUU</b>												
	Semua RUU	*	*		*			*	*		*		*
	RUU Tertentu					*						*	
4	<b>Memberikan persetujuan RUU</b>												
	Semua RUU	*	*	*	*			*	*	*	*		*
	RUU tertentu					*							
5	<b>Mengambil Keputusan</b>												
	Semua RUU	*	*		*			*	*		*		*
	RUU tertentu					*							
6	<b>Mengajukan keberatan</b>												
	Semua RUU	*	*	*	*			*	*	*			
	RUU tertentu					*				*			
7	<b>Mengesahkan atau mengundangkan</b>												

<sup>201</sup> Presiden, Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014, Ps. 52 ayat (2)

Semua RUU			*			*			*			*
RUU tertentu												

Keterangan:

K1 : Kamar Pertama

K2 : Kamar Kedua

P : Pemerintah

### 3.2.3 Pembentukan Undang-Undang Yang Tidak Taat Asas Keterbukaan

Sebagai negara hukum yang demokratis, pembentukan hukum di Indonesia haruslah dilakukan dengan menurut mekanisme yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Oleh karena demokrasi di Indonesia berdasarkan atas hukum, maka mekanisme pembentukan hukum pun perlu disesuaikan dengan prinsip-prinsip demokrasi pun harus dilembagakan dalam bentuk hukum.<sup>202</sup>

UUP3 merupakan acuan dalam proses pembentukan Peraturan Undang-Undang sampai dengan peraturan daerah. Dalam proses pembentukan Perundang-Undangan, serangkaian tahap mulai dari perencanaan sampai dengan pengundangan harus di laksanakan dan tidak ada yang terlewatkan. Dalam proses pembentukannya juga harus menaati asas-asas dan materi muatan yang tercantum di dalamnya. Proses pembentukannya tidak hanya merumuskan teks-teks ke dalam Pasal, namun juga terjaminnya kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk ikut dalam proses pembentukannya. Ini sejalan dengan apa yang di ungkapkan Crabble bahwa aspek terpenting tidak hanya pada proses pembentukannya namun juga perlu memperhatikan dasar-dasar pembentukannya terutama yang berkaitan landasan-landasan, asas-asas, yang berkaitan dengan materi muatannya.<sup>203</sup> Maria Farida juga menyatakan bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan meliputi dua masalah pokok yaitu formal dan materiil, secara formal berhubungan dngan pembentukannya dan secara materiil berhubungan dengan masalah pengolahan isi dari suatu perundang-undangan.<sup>204</sup>

<sup>202</sup> Intsiawati Ayus, *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi* (Bogor: Idemenia Pustaka utama, 2021), h. 23.

<sup>203</sup> Lihat Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, VRCA Crable, *Op cit*, h. 4.

<sup>204</sup> Afif Zaid, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Dialog*, Vol 7, No. 1, 2017, h. 7.

Pembentukan perundang-undangan haruslah mematuhi aspek materil dan aspek formalnya, sehingga keberlakuan undang-undangan tersebut bukan hanya kehendak dari pembuat kebijakan namun juga kehendak dari masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. dengan itu Eka Nam Sihombing menyatakan bahwa Setiap peraturan hukum yang dikeluarkan oleh suatu lembaga atau pejabat yang berwenang diharapkan berlaku dalam masyarakat, sehingga menjadi parameter masyarakat. Masyarakat dengan demikian berpegang teguh pada norma-norma yang terkandung di dalamnya dan mengimplementasikannya, sehingga tidak menjadi kumpulan argumentasi belaka bagi pembuat undang-undang.<sup>205</sup>

Terdapat beberapa undang-undang di Indonesia yang dibentuk dengan mengesampingkan transparansi juga abai pada partisipasi publik, sebagai contoh dapat kita lihat dari proses pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

a. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Sebelum terjadinya putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVII/2020, Undang-Undang Cipta Kerja telah menuai banyak polemik di antaranya Proses pembentukan yang kurang transparan sehingga menyulitkan publik dalam berpartisipasi. Sejak proses penyusunannya telah terjadi simpang siur draf rancangan undang-undang cipta kerja dan tidak pernah mendapat klarifikasi dari pemerintah, hal ini yang membuat masyarakat semakin bingung lantaran tidak ada kejelasan dari lembaga penggagas

Catatan Fajri Nursamsi, peneliti (PSHK), ada tiga hal yang ditekankan Undang-Undang Cipta Kerja, yakni diskusi dan reses dilakukan pada saat istirahat dan di luar jam kerja, notulensi pada saat rapat tidak dibagikan dan disebarluaskan kepada publik serta pengambilan keputusan tidak didasarkan pada suara terbanyak dalam paripurna.<sup>206</sup>

Memang pembahasan di luar jam kerja dapat dilakukan selain hari senin-jumat jika telah mendapat persetujuan oleh pimpinan Dewan Perwakilan

<sup>205</sup> Sihombing dan HSB, *Op cit*, h. 60.

<sup>206</sup> Ramadhan Fahmi Firdaus, *Op cit*, h. 75.

Rakyat. Namun pembahasan di luar jam kerja tersebut perlu juga diketahui oleh publik, karena permasalahan Undang-Undang Cipta Kerja ini tidak di bahasan pada jam kerja dan dibahas di luar gedung Dewan Perwakilan Rakyat tanpa adanya publikasi kepada publik. Sehingga tidak diketahui mengapa pembahasan rancangan Undang-Undang Cipta Kerja begitu cepat dan cenderung dipaksakan.<sup>207</sup>

Proses pembahasannya yang dilaksanakan juga terkesan cepat dan memanfaatkan situasi Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Hal ini menjadi perhatian khusus publik, karena publik memiliki keterbatasan ruang gerak selama pandemi untuk mengawasi jalannya pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja. Sehingga tidak ada lagi advokasi berupa unjuk rasa atau demonstrasi karena ketatnya aturan PSBB.

Pada akhirnya setelah di ajukan judicial review, Undang-Undang Cipta kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh MKRI, dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan “pembentukan Undang-Undang 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’. Menyatakan Undang-Undang Cipta kerja masih tetap berlaku sampai dengan dilakukan perbaikan pembentukan sesuai dengan tenggang waktu sebagaimana yang telah ditentukan dalam putusan”.<sup>208</sup>

Mahkamah berpendapat bahwa proses pembentukan Undang-Undang Cipta kerja ini tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD NRI 1945, sehingga harus dinyatakan cacat secara formil. Dalam pertimbangannya MKRI menyoalkan konsep tentang *omnibus law* dalam Cipta Kerja apakah metode tersebut termasuk pembuatan undang-undang baru atau melakukan revisi, karena sejauh ini dalam proses pembentukan

<sup>207</sup> CNN Indonesia, “Partisipasi Minim-Abai HAM Disorot di Penyusunan Omnibus Law,” 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201006130832-32-554920/partisipasi-minim-abai-ham-disorot-di-penyusunan-omnibus-law>.

<sup>208</sup> Mahkamah Konstitusi, “MK: Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki dalam Jangka Waktu Dua Tahun,” 2021, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816>.

peraturan perundang-undangan hanya mengenal konsep merevisi dan membuat baru.

Pada putusan mahkamah konstitusi, proses pembentukannya tidak menerapkan asas keterbukaan sebagaimana di jelaskan dalam Pasal 5 huruf G. Implikasi dari tidak terbukanya pembentukan peraturan perundang-undangan adalah tidak akan terjadi partisipasi publik, sehingga ini bertentangan dengan Pasal 96 undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang mana membahas partisipasi publik, yang seharusnya akses terhadap undang-undang diharuskan untuk memudahkan masyarakat memberi masukan secara lisan atau tulisan.

Padahal Putusan MKRI No. 91/PUU-XVII/2020 telah mensyaratkan pembentuk untuk mengakomodir partisipasi masyarakat dengan masa perbaikan selama 2 (dua) tahun. Tidak sampai dengan masa itu hanya berselang 13 (tiga belas) bulan pemerintah justru menerbitkan Perpu Nomor 2 Tahun 2022 tentang cipta kerja pada tanggal 30 Desember 2020.

**Tabel 3.4**  
**Waktu Pengerjaan Undang-Undang Cipta Kerja**

Waktu	Keterangan
17 Desember 2019	Masuk Prolegnas
12 Februari 2020	Pemerintah menyerahkan draf ke DPR namun masih simpang siur mengenai draf asli
25 November 2021	Undang-Undang Cipta Kerja Inkonstitusional Bersyarat
30 Desember 2022	Pemerintah Menerbitkan Perpu Cipta Kerja
21 Maret 2023	Perpu Cipta Kerja Di sahkan menjadi Undang-Undang

Penerbitan perpu ini menuai banyak polemik di masyarakat lantaran pemerintah tidak melaksanakan putusan MKRI dengan melakukan perbaikan yang telah di tentukan utamanya pada partisipasi publik. Dalam konferensi pers pemerintah juga menyatakan bahwa dengan dikeluarkannya Perpu ini maka telah menggugurkan putusan mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang Cipta Kerja.

Penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (yang selanjutnya disingkat Perpu) Nomor 2 Tahun 2022 ini merupakan bukti ketidakpatuhan pemerintah terhadap konstitusi dan pelanggaran terhadap cabang kekuasaan, seolah eksekutif dapat menggugurkan dan melemahkan cabang kekuasaan lainnya, padahal di awal dijelaskan adanya pembagian kekuasaan ini untuk saling mengontrol dan menciptakan keseimbangan antara lembaga negara.

Di terbitkannya Perpu ini justru sangat melanggar asas keterbukaan dan bahkan tidak ada partisipasi publik dalam proses pembentukannya, seolah pemerintah sengaja menutup dan menghindari adanya partisipasi publik. Semacam 'akal-akalan' pemerintah terlebih dahulu merubah UUP3 dengan hanya memasukan metode omnibus law dan tidak menindaklanjuti rekomendasi putusan MKRI tentang *Meaningful participation*.

- b. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Pada 1 September 2020, DPR bersama dengan Presiden mengesahkan Revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang mendapatkan sejumlah kritik terhadap substansi maupun prosedural. Dinamika perubahan undang-undang Mahkamah Konstitusi tidak menyentuh aspek yang begitu substansial seperti menambah atau mengurangi tugas atau wewenang Hakim MKRI melainkan hanya berputar

pada persyaratan untuk di angkat menjadi hakim konstitusi,<sup>209</sup> padahal fokus pemerintah saat itu menangani Pandemi Covid-19.

Kondisi Pandemi Covid-19 yang membatasi kerumunan dan mobilisasi tentunya dirasakan yang akibatnya minim partisipasi publik. Sebelumnya, Pembahasan hanya dilakukan selama dua hari pada 26 dan 27 Agustus 2020, yang selanjutnya diambil keputusan di rapat paripurna 1 September 2020.

Rapat pembahasan yang tertutup diungkapkan oleh Wakil Ketua Komisi III DPR, Pangeran Khairul Saleh bahwa rapat Panitia Kerja dalam pembahasan Revisi RUU Mahkamah Konstitusi harus dilakukan tertutup. Alasannya, agar Pasal-Pasal yang akan dibahas tidak menimbulkan kesalahpahaman di tengah masyarakat.<sup>210</sup> Hal ini bertentangan dengan asas keterbukaan yang seharusnya dilaksanakan secara terbuka.

Menurut Peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) Indonesia, M. Nur Sholikin, proses kerja legislasi yang dilakukan dengan sangat cepat dan tertutup dapat dinilai sebagai upaya sengaja untuk membatasi atau bahkan menutup partisipasi masyarakat. Praktik proses legislasi yang tertutup dan tidak partisipatif yang berulang mengindikasikan pengabaian terhadap tertib prosedur atau aspek formil pembentukan undang-undang. Bagir manan juga menyebutkan bahwa proses pengesahan revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tergolong cepat tetapi tidak dapat dikatakan karena terdapat keadaan genting dan mendesak sehingga perlu mengesahkan undang-undang secara Fast track legislation.<sup>211</sup>

Pada pengujian formil Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Hakim Arief Hidayat mengambil sikap *dissenting opinion*, ia menyatakan adanya Perubahan Ketiga Undang-Undang Mahkamah Konstitusi tidak hanya dilakukan *fast track legislation* tetapi juga secara tertutup dengan

---

<sup>209</sup> Madaskoly Viktoris Dahoklory, "Menilik Arah Politik Perubahan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi," Masalah-Masalah Hukum, Vol 50, No. 2, 2021, h. 229.

<sup>210</sup> Sari, "Pembahasan Revisi UU Mahkamah Konstitusi Digelar Tertutup."

<sup>211</sup> Denethia Sausan dan Taufiqurohman Syahyuri, "Politik Hukum Revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Didasarkan Pada Judicial Reform Index," *Jurnal Education and Development* 9, no. 1 (2021): 47.

menegasikan partisipasi masyarakat sehingga secara konstitusional bertentangan dengan UUD NRI 1945 lebih khusus pedoman formil pembentukan undang-undang dan bertentangan dengan Putusan 91/PUU-XVIII/2020 terkait dengan partisipasi bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan undang-undang. Oleh karenanya Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan cacat secara formil sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, Mahkamah seharusnya mengabulkan pengujian formil yang diajukan oleh para Pemohon.<sup>212</sup>

Penelitian yang ditulis oleh Ahmad Yusuf menjelaskan bahwa perubahan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi secara formil mengalami kecacatan dalam pembentukannya karena pemerintah sengaja tidak menyebarluaskan dan bahkan dalam situs resmi DPR RI pembahasan hanya sampai di pembicaraan Tingkat I dan seterusnya tidak disebutkan disitus tersebut, menurutnya ini sangat jelas bahwa dalam pembentukannya tidak bersifat transparan dan terbuka.<sup>213</sup>

Selanjutnya hal serupa juga diteliti oleh Dian dkk,<sup>214</sup> ia menguraikan bahwa pembentukan undang-undang Perubahan ketiga ini sangatlah cepat proses dan tidak ada partisipasi publik dalam pembentukannya dan penyusunan naskah akademik tidak sesuai dengan Pasal 44 UUP3. Padahal pembentukannya dilakukan selama 7 (tujuh) bulan namun selama jangka waktu pembentukan itu tidak ada partisipasi masyarakat untuk diberikan hak terlibat dan dimintai pendapat. Adapun estimasi pengerjaannya sebagai berikut.

---

<sup>212</sup> Perkara nomor 100/PUU-XVIII/2020

<sup>213</sup> Ahmad Yusuf, "Analisis Perubahan Ketiga Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Ditinjau Dari Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," *Ajudikasi* Vol 6, No. 2, 2022, h. 157.

<sup>214</sup> Dian Kus Prawiti, Muhammad Addi Fauzani, dan Ahmad Ilham Wibowo, "Potensi Pengaturan Dan Praktek Pembentukan Undangundang Secara Cepat Di Indonesia (Studi terhadap Pembentukan Revisi Undang-Undang tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi)," *Legislasi Indonesia*, Vol 19, No. 4, 2022, h. 512–15.

**Tabel 3.5**  
**Pembentukan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi**

Tahapan	Waktu dimulai-selesai	Estimasi	Keterangan
Perencanaan	30 Oktober 2019- 22 Januari 2020	3 Bulan	Masuk Pada Kumulatif Terbuka
Penyusunan	13 Februari 2020 - 2 April 2020	1 Bulan	3 kali rapat dan tanggal 19 Februari 2020 dilakukan tertutup
Pembahasan	11 Juni 2020 - 31 Agustus 2020	3 Bulan	Pembahasan dilakukan secara tertutup dan Pembicaraan tingkat 1 hanya dilakukan 2 hari dan tertutup
Pengesahan	1 September 2020 - 9 September 2020	1 Minggu	28 disahkan dan tanggal 9 di undangkan.

#### 3.2.4 Standar Ganda Putusan Mahkamah Konstitusi

Dari Uraian diatas Persoalan tentang Undang-Undang Cipta Kerja dan Perubahan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi merupakan persoalan yang serupa utamanya pada partisipasi publik. Namun pada putusan MKRI justru ia melakukan standar ganda, pada pengujian formil Undang-Undang Cipta kerja dinyatakan inkonstitusional bersyarat sedangkan permohonan uji formil Undang-Undang Perubahan Mahkamah Konstitusi ditolak.

Pembentukan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi sangat jelas telah melanggar asas keterbukaan yang sejatinya asas tersebut mensyaratkan dalam proses pembentukannya harus dilaksanakan secara terbuka mulai dari perencanaan sampai pada pengundangan, namun penolakan uji formil tersebut oleh MKRI seolah dia menyetujui dan membenarkan cara-cara pembentukan yang dilakukan secara tertutup. Padahal Pada Pasal 88 UUP3 menganjurkan pembentukan harus

disebarluaskan sejak pada tahap prolegnas kemudian juga pada Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2020 Pasal 122 dan Pasal 170 Peraturan Presiden No. 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga menyatakan hal yang serupa bahwa pembentukannya harus terbuka dan disebarluaskan.

Analisis dari kacamata Isharyanto nampaknya faktor yang menjadi hambatan tidak dijalankan asas hukum secara ideal dan konsisten ketika mengalami benturan kepentingan dengan politik. Seperti yang pernah di tulis Mahfud MD dalam Politik Hukum, antara tarik menarik hukum dan politik, dimana terkadang hukum menjadi alat politik atau sebaliknya politik tunduk pada hukum hal tersebut sangatlah sulit di uraikan jika tidak dapat mengetahui secara langsung maksud dari pembentuknya tersebut.<sup>215</sup>

Isharyanto juga menyebutkan bahwa hukum sebagai perangkat sosial sesungguhnya tidak otonom dan senantiasa berada dibawah pengaruh kekuatan politik dan akhirnya mengakibatkan lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap penerapan asas hukum. Ketidakotonomannya hukum terkadang disebabkan oleh keberadaan hukum yang di jadikan sebagai alat perjuangan politik kalangan yang berada di lembaga eksekutif dan disamping karena sistem politik dan pemerintahan tidak mengenal pemisahan kekuasaan secara tajam.<sup>216</sup>

Sebenarnya asas-asas hukum sangat penting untuk dilaksanakan, asas ini seperti rambu-rambu lalu lintas hukum yang memberikan batasan serta arahan dalam membentuk peraturan perundang-undangan. oleh karenanya asas hukum dapat dijadikan sebagai dasar dalam menguji dan menilai konstitusionalitas (sah atau tidaknya) baik secara formil dan materiil suatu perundang-undangan. Artinya asas-asas perundang-undangan merupakan prinsip kepatuhan untuk ditaati sehingga dapat tercapainya kepastian hukum yang berkeadilan.

Pengujian formil sangat penting pengaruhnya terhadap kedaulatan rakyat. Jimly Assididqie mengatakan bahwa pengujian terhadap proses legislasi tentu

---

<sup>215</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 8 (Depok: Raja Grafindo Persada, 2018), h. 8.

<sup>216</sup> Isharyanto, *Op cit*, h. 98.

dapat digolongkan sebagai pengujian formil, karena tidak mewakili substansi undang-undang. Namun pemeriksaan formil ini tidak hanya terkait dengan proses legislasi dalam arti sempit, tetapi juga mencakup makna yang lebih luas sebagai bagian dari proses legislasi. Pengujian formil itu mencakup juga pengujian mengenai aspek bentuk undang-undang itu, dan bahkan mengenai pemberlakuan undang-undang, yang tidak lagi tergolong sebagai bagian dari proses pembentukan undang-undang.<sup>217</sup>

Secara umum, untuk menilai konstitusionalitas suatu undang-undang dilihat dari segi formalnya (*formale teotsing*) adalah sejauh mana undang-undang itu ditetapkan dalam bentuk yang tepat (*Appopriate form*) oleh institusi yang tepat (*appropriate institution*) dan menurut prosedur yang tepat (*appropriate form*). Jika dijabarkan kriteria pengujian formil itu mencakup:

- a. Pengujian atas prosedur pembentukannya, ini dapat dilakukan baik pada saat perencanaan, pembahasan maupun pada saat pengambilan keputusan RUU menjadi Undang-Undang.
- b. Bentuk, format serta struktur dari undang-undang.
- c. Pengujian yang berkenaan dengan keberwenangan lembaga yang mengambil keputusan dalam proses pembentukan undang-undang
- d. Pengujian atas hal-hal lain yang tidak termasuk pengujian materiil.

Putusan MKRI tentang keduanya harus berlaku sama dan lebih jauh lagi seharusnya itu batal demi hukum karena melanggar *principle of good regulatory practice*. Aspek formil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting sungguh mustahil untuk mengecilkkan makna formalitas pembentukan undang-undang. Karena pembentukan undang-undang sebenarnya menjadi syarat penting legitimasi hukum. Kekuasaan itu pada dasarnya harus dibatasi dan dalam melaksanakan kekuasaan itu, harus ada pembatasan-pembatasan dalam konteks formal. Formalitas itu menjadi kontrol terhadap kesewenang-wenangan, artinya hukum harus ditegakkan agar tidak dibuat secara sewenang-wenang, tetapi harus melalui konsep dan mekanisme yang disepakati.

---

<sup>217</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian undang-Undang* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), h. 42.

Formalitas kaku itu juga sebagai potret penghargaan atas kedaulatan rakyat. Peran dalam bentuk partisipasi aspirasi dan transparansi menjadi kewajiban yang melekat dengan hak-hak warga negara yang diatur dalam suatu undang-undang. Itulah sebabnya, dalam konsep teoritik pembentukan undang-undang, dapat dikatakan bahwa procedural ini jantungnya dalam proses administrasi legislasi, menyitir D.J. Galligan, “*without procedures, law and legal institutions would fail in their purposes*”.<sup>218</sup>

Standard ganda yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sudah dapat dilihat dari fakta yang telah di uraikan diatas, tidak hanya terjadi problematika proses pembentukan undang-undang secara cepat, namun juga adanya resiko pembentukan undang-undang secara cepat yang tidak sesuai mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Meskipun mahkamah konstitusi memiliki metode teori maksud hipotesis<sup>219</sup> dalam memahami konstitusi, dalam sejarah kerap terbukti bahwa konstitusi itu merupakan alat perkasa yang cenderung oleh mereka yang dominan untuk mengamankan dan memastikan status unggulan mereka sendiri.<sup>220</sup>

Sedari itu seharusnya dalam proses penegakan asas keterbukaan aspek kepastian hukum menjadi tonggak utama dalam memutuskan perkara. Dalam seminar yang di sampaikan oleh Bernad L tanya menjelaskan bahwa ketiga aliran *civil law*, *common law* dan *sosialis*, yang di uraikan oleh Joseph Raz, Peeznik dan Lon Fuller memiliki kesamaan dalam mengartikan kepastian hukum. Menurutnya kepastian hukum itu adalah dimana hukum tidak mudah berubah ubah dan kasus yang sama diputuskan dengan cara yang sama. Begitu pula dalam kasus Undang-Undang Cipta Kerja dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang proses

---

<sup>218</sup> Mochtar, *Op cit*, h.215.

<sup>219</sup> Teori maksud hipotesis merupakan cara berfikir hakim konstitusi dalam menafsirkan konstitusi dan memberikan putusan, maksudnya adalah bahwa dalam keadaan-keadaan tertentu hakim dapat mengajukan pertanyaan hipotesis kira-kira apa yang akan di putus oleh para penyusun konstitusi, sekiranya mereka berada dalam posisi yang di jumpai hakim hari ini. Mudahnya, metode ini adalah imajinatif dengan memperkirakan dalam kerangka tujuan pokok konstitusi, apa yang akan diputuskan di zaman dulu dan sekarang, sehingga hakim dalam memutuskan berdasarkan perkembangan zaman dan masyarakat yang dinamis. Budiono Kusumohamidjojo, *Filsafat Politik dan Kotak Pandora Abad Ke-21*, 216.

<sup>220</sup> *Ibid*, h. 220.

pembentukannya melanggar asas keterbukaan seharusnya mendapat putusan yang serupa.

Standard ganda yang mempermainkan asas hukum akan menggilas kepastian hukum, norma, proses dan saksi hukum yang akan diterapkan harus memiliki kepastian yang jelas. Hukum dalam takaran norma ataupun pelaksanaannya harus jelas dan baik. Itulah yang kemudian dikatakan oleh Hayek bahwa kepastian hukum itu adalah terpenuhinya unsur prediktibilitas, hukum dapat diprediksi sehingga seorang subjek hukum dapat memperkirakan peraturan apa yang mendasari perilaku mereka, dan bagaimana aturan tersebut ditafsirkan dan dilaksanakan.<sup>221</sup>

Kepastian hukum tidak berlaku hanya kepada masyarakat melainkan juga pada setiap tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. pemerintah harus berpedoman pada hukum yang berlaku dalam segala tindakannya. Persyaratan tersebut dimaksudkan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang ada. Sehingga kekuasaan yang ada tetap dijalankan dengan menghormati hak setiap warga negara.

### **3.3 Pengaturan Kedepan Dan Upaya Memperkuat Asas Keterbukaan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia**

#### **3.3.1 Pengaturan Asas Keterbukaan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Secara Teoritis dan Praktis**

Untuk menghindari pembentukan peraturan perundang-undangan yang represif dan mengancam kebebasan warga negara, serta untuk menjamin efektivitas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan, menurut Montesquieu, pembentukannya harus memperhatikan dan mempedomani prinsip-prinsip atau asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bayu Dwi Anggono, menyebutkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-kurangnya bersifat Responsif, Partisipatif dan Populis.<sup>222</sup> Mengingat bahwa menentukan arah dan tujuan

<sup>221</sup> Isharyanto, *Op cit*, h. 99.

<sup>222</sup> Anggono, *Op cit*, h.225.

membentuk undang-undang sangat penting, karena menjadi dokumen yang menuntut proses dan perilaku dalam masyarakat.

Politik hukum dalam pembentukannya yang bersifat responsif memiliki arti bahwa ketika hukum itu berasal dari keinginan serta kebutuhan dari masyarakat terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan (baru ataupun perubahan) muncul secara signifikan, maka pemegang kekuasaan mengatur harus segera menindaklanjutinya. Peraturan yang bersifat responsif akan mencerminkan kehendak dari masyarakat oleh karena itu pembentukan undang-undang harus benar-benar didasarkan pada kenyataan yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.<sup>223</sup>

Pembentukan undang-undang selanjutnya harus bersifat partisipatif, yang dimaksudkan partisipatif disini adalah ide membentuk undang-undang tidak selalu berasal dari pemerintah dan DPR melainkan ide tersebut juga dapat muncul dari masyarakat. Selain itu proses pembentukannya mulai dari perencanaan sampai dengan pembahasan haruslah selalu melibatkan publik sebagai syarat terpenuhinya pembentukan yang baik, secara langsung ataupun tidak langsung melalui perangkat teknologi informasi. Publik haruslah diberi kesempatan menyampaikan masukan atas seluruh ketentuan yang akan mengatur dan mengikat mereka.

Lothar Gundling memberikan pandangan alasan-alasan tentang perlunya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, menurutnya partisipasi sebagai, memberi informasi kepada pemerintah, membantu perlindungan hukum, meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan, mendemokraskan pengambilan keputusan.<sup>224</sup>

Sedangkan Menurut Dian Utomo, partisipasi dalam membentuk undang-undang yang berdampak pada publik memiliki manfaat yang cukup luas seperti:<sup>225</sup>

---

<sup>223</sup> Ibid, h. 227.

<sup>224</sup> Helmi Chandra SY dan Shelvin Putri Irawan, "*Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi*", Konstitusi Vol. 19, No. 4, 2022, h. 768.

<sup>225</sup> Firdaus, "*Op cit*", h. 104.

1. Memberikan landasan yang lebih baik karena permasalahan serta jawaban tidak hanya berangkat dari atas pemegang kuasa.
2. Implementasi kebijakan dapat lebih efektif karena pembentukannya melibatkan publik.
3. Dengan partisipasi kepercayaan masyarakat terhadap eksekutif dan legislatif akan meningkat.
4. Partisipasi juga dapat menghemat sumber daya, pelibatan masyarakat akan membuat pembentukan semakin efisien dan tidak memerlukan biaya serta tenaga yang tinggi untuk sosialisasi dan kebutuhan lain.

Sifat terakhir yang harus ada dalam pembentukan undang-undang adalah Populis. Maksud dari populis disini adalah bahwa legislator wajib menghindari pembentukan undang-undang yang hanya ditujukan untuk melindungi kepentingan golongan atau lembaga tertentu, yang bertentangan dengan nalar publik yang lebih luas. Kegiatan pembentukan undang-undang harus menghindarkan dari upaya menutup dan memberangus partisipasi masyarakat terhadap jalannya pemerintahan. Mengingat bahwa kontrol publik melalui kebebasan menyatakan pendapat secara bertanggung jawab merupakan bagian dari ciri negara demokratis yang berkedaulatan rakyat.

Undang-undang yang bersifat populis akan mendapat nilai legitimasi yang kuat di tengah masyarakat. Karena suatu perundang-undangan yang berangkat dari kehendak umum, akan menciptakan suatu tujuan umum yakni kepentingan umum, inilah yang disebut oleh rousseau sebagai *volunte generale*. Sedangkan perundang-undangan yang dibentuk dan tidak mencerminkan kepentingan umum, maka perundang-undangan tersebut telah dapat dianggap tidak adil.

Maka dari itu dari ketiga sifat tersebut (responsif, partisipatif dan populis) dapat di jadikan dasar dalam memperbaiki pembentukan peraturan perundang-undangan kedepan. Karena dengan melakukan perbaikan dapat menjadi nilai kesungguhan pemerintah dalam berupaya menciptakan sistem

hukum yang berkeadilan di Indonesia. Setidaknya terdapat beberapa hal substansial yang perlu mendapat perhatian khusus diantaranya:

*Pertama*, mempertegas makna asas keterbukaan, pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 setidaknya terdapat pengertian dari penjelasannya:

- Pembentukannya mulai perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengundangan, pemantauan dan peninjauan.
- Dapat di akses oleh publik (yang berkepentingan dan terdampak langsung)
- Publik yang dimaksud dapat mendapatkan informasi dan dapat memberikan masukan
- Masukan dapat secara lisan dan tulisan, luring dan daring.

Persoalannya pada publik yang mendapatkan akses, Sebagaimana dijelaskan diatas bahwa seharusnya yang dapat memperoleh informasi dan dapat memberikan masukan itu adalah seluruh masyarakat karena sejatinya kedaulatan rakyat itu tidak hanya terbatas pada mereka yang terdampak saja, belum lagi makna terdampak ini mengandung konotasi yang ambigu apakah terdampak dalam hal kepentingan atau yang dirugikan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki urgensi yang berkaitan dengan kesejahteraan spiritual dan material,<sup>226</sup> maka dari itu pembentukannya harus memiliki koridor tertentu untuk mencapainya salah satunya dengan menerapkan asas keterbukaan. Keterbukaan selain untuk *guidance* juga menjadi pembatas untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan pembentukan serta menyesuaikan pada kehidupan masyarakat. Keterbukaan dalam konteks ini berfungsi sebagai ruang yang memberikan acuan peraturan hukum yang lebih dinamis sesuai perkembangan kehidupan dan kondisi nyata masyarakat. Inilah hukum yang dimaksud dengan responsif.

---

<sup>226</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, 10 ed. (Jakarta: Rajawali Press, 2011), 13.

Terdapat hal penting mengapa keterbukaan itu harus dibuka secara luas dan tidak terbatas pada mereka yang terdampak (a) informasi adalah kebutuhan pokok dari setiap orang yang dapat dikembangkan untuk pribadi dan sosialnya. (b) Informasi juga merupakan bagian dari HAM sebagaimana telah di jelaskan di atas dan dengan adanya keterbukaan informasi adalah esensi penting dari negara demokrasi yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik. (c) Keterbukaan informasi publik sebagai sarana dalam melakukan langkah-langkah kongkrit mencegah penyelewengan kewenangan. Serta terbentuknya pengawasan publik secara optimal dalam kebijakan-kebijakan dan penyelenggaraan pemerintahan yang berakibat kepada publik (d) pengelolaan informasi publik merupakan salah satu upaya untuk mengembangkan masyarakat informasi.<sup>227</sup>

Mengingat pentingnya asas keterbukaan, maka seharusnya keberlakuan asas keterbukaan menjadi sebuah kewajiban bagi pembentuk undang-undang, mulai dari perencanaan, pengundangan, evaluasi serta peninjauan dengan melibatkan masyarakat yang tidak terbatas sehingga tidak akan terjadi diskriminasi atau tebang pilih siapa yang boleh berpartisipasi dan siapa yang tidak.

Penegasan asas keterbukaan sebagai kewajiban dalam pembentukannya harus diberikan konsekuensi yang logis, yang mana asas keterbukaan tersebut harus berdasar pada transparansi dan partisipasi yang tidak disempitkan. Karena kembali lagi bahwa partisipasi tidak akan terjadi jika tidak transparan, dan jika hanya ada transparansi tanpa partisipasi tak ubahnya hanya demokrasi ‘omong kosong’.

*Kedua*, dalam hal partisipasi, sebagaimana dalam putusan MKRI 91/PUU-XVIII/2020 yang memberikan pedoman tentang partisipasi bermakna (*meaningful participation*) harus dituangkan secara nyata dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Putusan MKRI tersebut tidak

---

<sup>227</sup> Eko Noer Kristiyanto, “Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik” Vol, 16, No. 2, 2016, h. 233.

boleh direduksi karena hakim Mahkamah konstitusi memiliki kewenangan untuk memberikan rekomendasi dan masukan dalam mengadopsi hak-hak masyarakat, sebagaimana yang sering kita dengar bahwa Mahkamah Konstitusi adalah benteng terakhir terjaminnya hak konstitusional warga negara.

Partisipasi bermakna pada Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tidak mengadopsi secara sungguh-sungguh putusan MKRI justru ini mereduksi nilai-nilai putusan MKRI, terlihat pada ayat (8) yang menyatakan bahwa pembentuk undang-undang **dapat** menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan dari masukan masyarakat. hal ini jauh dari makna *right to be explained* hak untuk mendapatkan jawaban atas masukan, arti 'dapat' sendiri tidak mengharuskan pembentuk (DPR dan Presiden) untuk menjelaskan kepada masyarakat.

Mengingat diawal telah dijelaskan bahwa hak akan selalu menimbulkan kewajiban dan partisipasi merupakan bagian dari hak asasi manusia. Maka mengutip dari pendapat Bentham dalam teori utilitarianismenya bahwa dengan pengaturan hak mendapat jawaban atas masukan bukan berarti melindungi kehendak individu, melainkan melindungi kepentingan-kepentingan tertentu. Maka bentham mendefinisikan hak sebagai kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum.<sup>228</sup> Kepentingan itu bukan diciptakan oleh negara, kepentingan tersebut telah ada dalam kehidupan bermasyarakat dan negara hanya memilihnya mana yang harus dilindungi. Sehingga Marzuki menyimpulkan bahwa Hak bukan diciptakan oleh hukum dan negara, melainkan hak sendirilah yang memaksa adanya hukum.<sup>229</sup>

Pemberlakuan *right to be explained* pembentukan undang-undang akan memberikan pengertian kepada masyarakat arah dan tujuan dari pembentukan tersebut. Sehingga masyarakat dapat menilai dari jawaban

---

<sup>228</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Kencana, 2008), h. 151.

<sup>229</sup> *Ibid*, h. 155.

yang diberikan apakah kepentingan undang-undang berpihak kepada masyarakat dan telah sesuai dengan amanat konstitusi.

*Ketiga*, pengaturan waktu pengerjaan undang-undang. Pemberian batas waktu dalam pengerjaan undang-undang seharusnya di atur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, adanya batas waktu pengerjaan ini akan memberikan informasi kepada masyarakat sejauh mana keseriusan legislator dalam membentuk undang-undang.

Pemberian batas waktu dalam setiap tahapan dalam pembentukan undang-undang akan menghindari pembentukan secara cepat, karena sering kali terjadi pembentukan undang-undang yang dilakukan secara cepat justru menimbulkan konflik, seperti pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja, Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Ibu Kota Nusantara, Undang-Undang Minerba, dan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi. Persoalan pembentukan undang-undang yang secara singkat juga menjadikan partisipasi publiknya minim sehingga berujung pada pengujian formil dalam pembentukannya

Pemberlakuan batas waktu ini dapat menghindari pembentukan yang tidak partisipatif, setiap tahapan diberikan batas waktu pengerjaan dengan demikian masyarakat dapat mengetahui sejauh mana RUU dikerjakan dan kapan waktunya masyarakat dapat memberikan masukan. Dengan demikian tidak ada lagi undang-undang yang dibentuk secara terburu-buru dan mengesampingkan partisipasi publik.

Sejalan dengan hal tersebut Rival mengemukakan delapan prinsip dalam optimalisasi asas keterbukaan;

1. Adanya publikasi yang efektif dan masif
2. Informasi serta dokumentasi harus bersifat sistematis yang bebas dan mudah di akses oleh publik
3. Terjaminnya prosedur serta adanya forum efektif bagi masyarakat untuk terlibat dan berpartisipasi.
4. Terdapatnya jaminan prosedur bahwa publik dapat mengajukan RUU.

5. Kejelasan pengaturan dokumen-dokumen dasar yang wajib tersedia serta dapat diakses secara bebas oleh publik, seperti Naskah Akademik dan RUU.
6. Tersedianya tempat pengaduan serta banding atas proses pembentukan yang tidak partisipatif.
7. Terdapatnya pengaturan jangka waktu untuk proses pembentukan dan penyebarluasan.
8. Terdapatnya pertanggungjawaban yang apabila pembentukannya sengaja dilakukan dengan menutup partisipasi publik.<sup>230</sup>

### 3.3.2 Pemanfaatan Teknologi

Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa di abad ke-20 ini teknologi menjadi komponen penting dalam melakukan interaksi sosial dan bahkan menjadi kebutuhan sehari-hari. Bahkan belakangan ini setiap menjelang pemilihan legislatif dan eksekutif para calon selalu memanfaatkan teknologi sebagai alat untuk menampilkan citra diri dan menjadikan alat untuk melakukan kampanye, ini disebabkan karena interaksi melalui teknologi digital dapat mencangkup wilayah yang luas dan dengan biaya murah.

Teknologi utamanya media sosial dapat dijadikan sebagai alat partisipasi politik. Bahkan dalam penelitian yang ditulis oleh Andriadi, partisipasi yang dilakukan melalui media sosial seperti Instagram, Twitter, Facebook dan Youtube kualitasnya bisa lebih efektif dari pada mengharuskan partisipasi secara manual.<sup>231</sup>

Hootsuite (We are Social) merilis data penggunaan media sosial pada tahun 2022 di Indonesia berdasarkan catatannya dari 277 juta penduduk di Indonesia ada 204 juta jiwa pengguna internet dan 191,4 juta jiwa yang menjadi pengguna media sosial aktif. 80% diantaranya

<sup>230</sup> Rival G Ahmad, "Dari Parlemen Ke Ruang Publik; Menggagas Penyusunan Kebijakan Yang Partisipatif," Jurnal Jentera, Vol 1, No. 2, 2003, h. 106.

<sup>231</sup> Atika Aisyarahmi Munzir, Asmawi, Dan Aidinil Zetra, "Beragam Peran Media Sosial Dalam Dunia Politik Di Indonesia," Jurnal Ilmu Pemerintahan Dan Sosial Politik UMA, Vol 7, No. 2, 2019, h. 174.

penggunaan internet dilakukan untuk menemukan informasi.<sup>232</sup> Ini menandakan bahwa lebih dari setengah penduduk di Indonesia menggunakan media sosial sangat masif.

Data diatas yang menunjukkan pengguna teknologi yang cukup banyak dapat di jadikan sebagai sarana dalam penyebarluasan informasi secara cepat terutama dalam pembentukan undang-undang yang merupakan amanat dari Pasal 88. Teknologi ini sangat bermanfaat dalam melakukan interaksi dengan masyarakat, selain itu dalam hal pembentukan undang-undang juga dapat menyerap aspirasi.

Media sosial berbasis pada Teknologi Informasi dan Komunikasi mengubah pola penyebarluasan informasi dari semula bersifat interaktif dari 1 orang ke banyak orang, kini dapat langsung dari banyak orang ke lebih banyak orang. Ini menandakan bahwa setiap orang dapat berpengaruh bagi orang lain. Media sosial menjadi tidak ada batasan dalam menyampaikan pendapat sehingga tidak berlaku lagi *one man one vote*, tapi satu orang memiliki kekuatan setara banyak orang.

Media sosial adalah tempat yang di anggap lebih demokratis, karena setiap orang dapat berinteraksi dan berpartisipasi. Masyarakat yang menggunakan internet mendapat julukan netizen (internet citizen) mereka mendapat ruang yang luas untuk mengungkapkan pendapat melalui media sosial. Sifat media sosial yang memberikan ruang berpendapat ini dapat dikategorikan sebagai ruang publik.

Pada UUP3 Pasal 97B ayat (1) menyebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dapat dilakukan secara elektronik. Pemanfaatan sarana teknologi ini juga merupakan implementasi dari Peraturan Presiden No. 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik.

---

<sup>232</sup>[https://andi.link/wp-content/uploads/2022/02/Digital-2022-Indonesia-February-2022-v01\\_compressed.pdf](https://andi.link/wp-content/uploads/2022/02/Digital-2022-Indonesia-February-2022-v01_compressed.pdf)

Mayoritas negara di Eropa menggunakan teknologi dan informasi sebagai variabel pendukung dalam membentuk regulasi, karena manfaat dari teknologi sangat besar sehingga perlu di pergunakan dengan sebaik-baiknya.<sup>233</sup>

1. Teknologi Informasi dan komunikasi dipergunakan untuk mempermudah pemutakhiran dan pencarian data regulasi, karena jumlah yang dikelola dari berbagai lintas bidang dan lembaga sehingga dengan dukungan dari Teknologi Informasi dan komunikasi dapat menghemat berbagai sumber daya;
2. Dengan teknologi pemanfaatan konsultasi publik secara online dapat dikembangkan termasuk memperoleh informasi. (ini sangat bermanfaat ketika dihadapkan suatu bencana yang tidak memperbolehkan berkumpul seperti pandemi Covid-19)
3. Proses konsultasi elektronik dapat dilakukan serta dikembangkan dengan adanya website yang dapat mendukung layanan interaktif dalam menjangkau aspirasi untuk pengambilan keputusan. Ini sangat bermanfaat dan mempermudah pengambilan kebijakan.

Di Indonesia sendiri portal website DPR yang merangkum seluruh kegiatan bahkan perencanaan perundang-undangan dapat ditemukan pada laman (<https://www.dpr.go.id/>) sedangkan pada pemerintah terdapat pada lama (<https://peraturan.go.id/>). Di dalamnya juga menyediakan tempat bagi masyarakat untuk melakukan aspirasi namun belum ada penjelasan lebih detail sampai mana aspirasi itu akan terserap dan bagaimana kita dapat mengetahui bahwa aspirasi tersebut akan di pertimbangkan.

Maka dari itu dalam melaksanakan asas keterbukaan, Bayu Dwi Anggono mengemukakan bahwa penting adanya portal tunggal yang menyediakan informasi regulasi dan memberi ruang melalui portal tersebut, publik memberikan tanggapan atas rancangan regulasi.<sup>234</sup>

<sup>233</sup> Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2014), h. 228.

<sup>234</sup> Anggono, *Op cit*, h.18.

Selain itu pemanfaatan media sosial sebagai sarana publikasi setiap tahapan dalam pembentukan juga merupakan sebuah keharusan bagi para pembentuk undang-undang. Dengan pengguna media sosial 191,4 juta jiwa seharusnya mendapat lirikan dari pembentuk untuk menyebarluaskan rancangan undang-undang melalui media sosial, sehingga masyarakat dapat memberi perhatian dan ikut berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang.

### 3.3.3 Peran Aktif Legislator dalam Menjaring Aspirasi.

Legislator dan c.o. legislator<sup>235</sup> memiliki peran penting dalam pembentukan undang-undang, sebagai lembaga yang diamanahi oleh konstitusi, lembaga tersebut berwenang dan berfungsi melakukan proses legislasi dalam pembentukan undang-undang. Sehingga tak heran jika terdapat perundang-undangan yang bermasalah maka tempat pelampiasan dan protes dari masyarakat akan mengarah kepada kedua lembaga tersebut, bukan tim perumus ataupun tenaga ahli yang merancang undang-undang.

Peran aktif legislator dalam menjaring aspirasi akan memberikan nilai legitimasi dalam perundang-undangan. jika mengacu pada apa yang dikatakan Agamben bahwa kedaulatan ditangan rakyat itu merupakan suatu yang paling tinggi yang sekaligus berada di luar hukum.<sup>236</sup> Maka legislator tersebut tidak boleh bertindak dan mengambil keputusan tanpa adanya peraturan hukum dan kehendak masyarakat.

Terasa akan sangat sulit ketika harus menyamakan kehendak dari setiap individu dalam mengambil keputusan, untuk itu jalan perwakilan dengan tetap berada dibawah garis aspirasi masyarakat menjadi solusi atas kedaulatan rakyat. Pembentuk undang-undang seharusnya menyadari bahwa aspirasi masyarakat yang perlu mereka bawa dan di pertarungkan dalam pengambilan keputusan, bukan ego dan kepentingan pribadi.

<sup>235</sup> Yang dimaksud dengan c.o legislator adalah pemerintah, karena setiap rancangan undang-undang untuk di tetapkan menjadi undang-undang memerlukan pembahasan dan persetujuan Bersama antara dewan perwakilan rakyat dan Presiden. Lihat Jimly Assididqie *Op cit*, h., 21.

<sup>236</sup> Agus Sudibyo, *Demokrasi dan Kedaruratan Memahami Filsafat Politik Giorgio Agamben* (Tangerang: Marjin Kiri, 2019), h. 189.

Legislasi membutuhkan peran aktif dari berbagai lapisan masyarakat. pembentukannya tidak hanya dipahami sebagai tugas pemerintah dan DPR, melainkan pembentukan hukum secara sadar ditempatkan dalam konteks sosial masyarakat yang luas. Dalam hal ini sebagaimana pernah di ungkapkan oleh Satjipto Rahardjo, undang-undang dapat diubah sebagai sarana penyelesaian konflik tetapi sekaligus dapat menimbulkan konflik baru. Lantaran undang-undang menyimpan potensi konflik baru dibelakang hari maka pembentukannya harus di lakukan secara hati-hati.<sup>237</sup>

Para pembentuk undang-undang memiliki tanggungjawab secara konstitusi dan moral untuk menjalankan apa yang menjadi kehendak dari pada rakyat. Legitimasi yang telah diberikan melalui mekanisme pemilu merupakan jalan untuk memperjuangkan hak-hak dan kepentingan rakyat yang akan di tuangkan ke dalam produk hukum sebagai landasan dalam menjalankan pemerintahan. Mereka seharusnya dapat meninggalkan pengaruh-pengaruh yang dapat mengancam dan merugikan kepentingan rakyat, seperti beberapa waktu lalu yang menjadi perbincangan adalah pernyataan Bambang Pacul yang masih seras dengan intervensi Ketua Partai Politik, sehingga mereka ‘tidak benar-benar mewakili rakyat’.<sup>238</sup>

Perkembangan lebih lanjut para anggota legislatif tidak hanya sebagai pembuat undang-undang, tetapi bertambahnya fungsi sebagai badan perwakilan (representatif) untuk mewakili dan memperjuangkan segala kepentingan rakyat. Seorang wakil rakyat di tuntun untuk berkemampuan 1), menampung dan merumuskan kepentingan rakyat, 2) agregasi berbagai kepentingan yang akan disalurkan, 3) menyalurkan kepentingan tersebut, 4) Evaluasi dan pertanggungjawaban kepada rakyat.

Harapan dengan adanya lembaga perwakilan, akan cepat menyelesaikan segala persoalan kompleks yang dihadapi oleh masyarakat.

---

<sup>237</sup> Joko Riskiyono, *Op cit*, h. 28.

<sup>238</sup> Teguh Firmansyah, “Kekuasaan di republik ini tergantung ketua partai” 2023, <https://news.republika.co.id/berita/rsydn377/bambang-pacul-kekuasaan-di-republik-ini-bergantung-ketum-partai>

Fungsi lembaga tersebut untuk menjadi penyambung lidah yang menjembatani dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Walaupun terdapat problematik apa yang diputuskan oleh lembaga perwakilan belum tentu sesuai dengan kehendak rakyat disinilah kesenjangan akan muncul antara wakil yang duduk di lembaga perwakilan dengan rakyat yang diwakilinya. Maka dari itu terbukanya para pembentuk undang-undang dan keaktifkan dalam menjaring aspirasi menjadi penentu dalam setiap produk hukum yang lahir.

Pandangan Hebermas sebagaimana dikutip oleh Suparman Marzuki bahwa DPR seharusnya meletakkan kekuatan politik formal masyarakat dan tidak memerankan diri sebagai konseptor undang-undang, apalagi memonopoli proses lahirnya hingga evaluasi produk perundang-undangan. ia mensyaratkan memperluas perdebatan politis dalam parlemen ke masyarakat sipil.<sup>239</sup>

Pengambilan keputusan politik tidak hanya dilakukan oleh aparat negara dan wakil rakyat, melainkan juga dapat diikuti oleh seluruh warga negara dengan berpartisipasi di dalam wacana kebersamaan. Kedaulatan rakyat tidak stagnan di dalam perkumpulan para wakil-wakilnya, melainkan juga terdapat dalam berbagai forum warga negara, organisasi non pemerintahan dan gerakan sosial.

Selama ini, protes dan penolakan terhadap suatu undang-undang seringkali timbul akibat ketiadaan wacana tandingan yang memperkaya pertarungan argumen selama proses pembentukan berlangsung. Akibatnya, substansi kebijakan hanya memuat perspektif yang umumnya bersumber dari kelompok mayoritas. Padahal, partisipasi publik dirancang untuk terbentuknya konsensus dari berbagai pihak yang memiliki pengetahuan, perhatian dan terdampak akibat pemberlakuan undang-undang tersebut. Karena itu, perluasan ruang publik sebagai wadah pertarungan argumen dalam proses kebijakan menjadi penting untuk menguji validitas klaim yang

---

<sup>239</sup> Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia* (Jakarta: Erlangga, 2014), h. 248.

diajukan pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatannya tersebut, sehingga tidak ada pihak yang mendominasi substansi undang-undang. Inilah makna substantif dari partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang.<sup>240</sup>

Pada tahap penjaringan aspirasi, peluang masyarakat dalam mempengaruhi undang-undang sangatlah bermakna, seperti yang ditulis oleh Joko Riskiyono bahwa publik sangat dapat dan berperan sentral dalam mempengaruhi kebijakan, karena mereka yang selalu bersinggungan dengan informasi dan data riil kebutuhannya, sehingga segala bentuk penyusunan tidak akan pernah maksimal jika tidak mendasarkan kepada aspirasi dan masukan masyarakat.

Dede Marina menjelaskan terdapat beberapa tugas yang seharusnya dilakukan oleh legislator dalam menjaring aspirasi;

- 1) Menjaring aspirasi masyarakat untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil melalui metode penjaringan aktif. Bentuk kegiatan berupa: (a) membuat kuesioner yang disebarluaskan untuk menilai kebutuhan dan keadsan yang terjadi masyarakat; (b) observasi secara langsung atas kejadian-kejadian yang berada di lapangan sehingga mendapatkan gambaran nyata dan yang sesungguhnya; (c) dialog interaktif yang dilaksanakan secara langsung
- 2) Menjaring aspirasi masyarakat untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil melalui metode penjaringan pasif. Bentuk kegiatannya dapat dilakukan melalui: (a) pembukaan kotak pos khusus yang dapat menampung surat-surat dari masyarakat dalam menyalurkan aspirasinya; (b) menyediakan kotak saran sebagai tempat masyarakat menyampaikan aspirasinya; (c) membuat website khusus dengan fasilitas penerima

---

<sup>240</sup> Dede Mariana, "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Kebijakan," Jurnal Pemerintahan Vol 1, No. 2, 2015, h. 220.

email dari masyarakat; (d) menyediakan telepon bebas pulsa untuk menerima aspirasi masyarakat melalui line telepon.

- 3) Menjaring aspirasi masyarakat secara reaktif untuk mendapatkan berbagai masukan dan informasi tentang kebutuhan riil masyarakat. Bentuk kegiatannya berupa: (a) *public hearing*; (b) kegiatan inspeksi mendadak (sidak).
- 4) Merumuskan hasil penjaringan masyarakat tersebut ke dalam sebuah dokumen aspirasi yang memuat aspirasi dan kebutuhan riil masyarakat.<sup>241</sup>

Adanya aspirasi dari masyarakat akan mewujudkan hukum yang berwatak responsif sesuai dengan kebutuhan dan kondisi yang dialami oleh masyarakat. Aspirasi merupakan sebuah prasyarat representasi dari terealisasi pemerintahan demokratis, dengan demikian undang-undang akan lahir dengan model *bottom-up* yang turut disusun dan dibidani oleh masyarakat yang dapat menjadi nilai akhir dari demokratisasinya suatu negara.<sup>242</sup>

---

<sup>241</sup> Ibid, h. 222.

<sup>242</sup> Joko Riskiyono, *Op cit*, h. 26.

## **BAB IV PENUTUP**

### **4.1 Kesimpulan**

Berdasarkan dari uraian dan analisis pada pembahasan tesis ini dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Asas keterbukaan menjadi asas yang krusial dan paling penting dalam pembentukan undang-undang, asas ini didasarkan atas tujuan hukum dari konsep negara demokratis yang berpedoman pada penyelenggaraan pemerintahan bersifat transparan dan terbuka untuk menghindari terjadinya korupsi legislasi. Kedudukan masyarakat dalam asas keterbukaan sebagai subjek utama pemilik kedaulatan dapat mempengaruhi pembentukan undang-undang karena keterbukaan adalah bagian dari hak asasi manusia yang perlu dilindungi dan dipenuhi sehingga apabila dalam proses pembentukannya tidak melaksanakan keterbukaan maka sejatinya telah melanggar Hak Asasi Manusia.
2. Asas keterbukaan memiliki dua makna penting yakni transparansi dan partisipasi keduanya seperti dua sisi mata uang yang tidak dapat terpisahkan. Penerapan Asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang di Indonesia masih belum maksimal dan belum substansial hal tersebut dapat dilihat dari pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi yang cenderung abai dan menutup partisipasi publik yang itu bertentangan dengan asas keterbukaan dan Pasal 88 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Secara pengaturan asas keterbukaan di Indonesia masih lebih luas dibandingkan dari ketiga negara Amerika, Afrika Selatan dan Jerman yang secara umum keterbukaan hanya terdapat pada tahap perencanaan. Namun dalam praktiknya penerapan asas keterbukaan di Indonesia tidak sesuai aturan hukum yang berlaku dan hanya digunakan sekedar memenuhi syarat pembentukan undang-undang.

3. Untuk memperkuat asas keterbukaan dalam pembentukan undang-undang perlu adanya pengaturan ulang terhadap Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan mempertegas makna asas keterbukaan, memberikan pedoman tentang *meaningful participation* dan pemberian jangka waktu pengerjaan undang-undang. Disamping hal tersebut, peran aktif legislator dan pemanfaatan teknologi sebagai saran penyebarluasan informasi sangat perlu dilakukan untuk memperluas jangkauan pembentuk undang-undang menyaring aspirasi publik serta mempermudah publik dalam berpartisipasi.

#### 4.2 Saran

Pada kesempatan ini, peneliti melakukan ikhtiar dalam rangka kegunaan dan kemanfaatan penelitian. Oleh karena itu, peneliti ingin memberikan saran atau rekomendasi dari hasil pertimbangan kajian yang mendalam dalam penelitian ini yang nantinya dapat dijadikan rujukan oleh para pembentuk undang-undang dalam menyelesaikan persoalan asas keterbukaan.

1. Perlu adanya penegasan pengaturan bahwa asas keterbukaan wajib dilakukan dengan memberikan ruang seluas-luasnya kepada publik dan dengan diberikannya konsekuensi hukum terhadap undang-undang yang dibentuk tanpa melaksanakan asas keterbukaan. Ini dapat dituangkan dalam peraturan perundang-undangan sehingga pembentukan undang-undang akan dapat terpenuhinya aspek formil secara nyata.
2. Setiap tahapan pembentukan undang-undang mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan dan pengundangan sampai dengan evaluasi harus bersifat Responsif, Partisipatif dan Populis serta perlu pelibatan publik yang tidak hanya bersifat 'formalitas' namun benar-benar berangkat dari '*grassroots*' sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat dengan dibentuknya pedoman teknis terkait dengan mekanisme partisipasi sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi

tentang partisipasi bermakna *meaningful participation* tanpa mereduksi nilai-nilai didalamnya.

3. Perlunya penyediaan portal khusus yang dibidangi oleh tim profesional dalam menjaring aspirasi dan menyebarluaskan perundang-undangan dengan berbagai platform media yang ada, sehingga rencana pembentukan undang-undangan dapat diketahui oleh masyarakat umum dan akan mendapat lebih besar perhatian terhadap rancangan tersebut.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Adrianto, Nico. *Good E-Government: Transparansi Dan Akuntabilitas Publik Melalui E-Government*. Malang: Bayumedia, 2007.
- Affandi, Hernadi. *Konsep, Korelasi, Dan Implementasi Hak Asasi Manusia Dan Good Governance, Dalam Suparman Marzuki (Ed., Mengurai Kompleksitas Hak Asasi Manusia (Kajian Multi Perspektif)*. Yogyakarta: Pusham UII, 2007.
- Agil Oktaryal, Antoni Putra, Estu Dyah Arifanti, Fajri Nursyamsi, Giri Ahmad Taufiq, Gita Putri Damayana, Dan M. Nur Sholikin. *Legislasi Masa Pandemi: Catatan Kinerja Legislasi Dpr 2020*. Jakarta: Yayasan Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia (YSHK), 2021.
- Anggono, Bayu Dwi. *Ilmu Perundang-Undangan*. Jember: Upt Penerbitan Universitas Jember, 2021.
- . *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Jakarta: Konpress, 2020.
- . *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2014.
- Arifin, Samsul. “Kajian Penyelenggaraan Kebijakan Informasi Publik (Studi Evaluasi Program Diseminasi Informasi Di Dishubkominfo Kabupaten Bangkalan Tahun 2012-2015.” Universitas Airlangga, 2016.
- Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik Di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018.
- Arnstein, Sherry R. “A Ladder Of Citizen Participation.” *Journal Of The American Institute Of Planners* 35, No. 4 (1969).
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Atok, A. Rosyid Al. *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Malang: Setara Press, 2015.
- Barkatullah, Abdul. *Pengantar Filsafat Hukum*. Bandung: Nusamedia, 2017.

- Bruggink. *Refleksi Tentang Hukum*. Diterjemahkan Oleh Arief Sidharta. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Budiono Kusumohamidjojo. *Filsafat Politik Dan Kotak Pandora Abad Ke-21*. Bandung: Yrama Widya, 2020.
- Dyah Octorina Susanti Dan A'an Efendi. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, 2014.
- Dyrda ,Adam. *The Real Ratio Legis and Where to Find It*. Switzeland: Springer, 2018.
- Febrinandez, Hemi Lavour. *Korupsi Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: The Indonesian Institute, 2022.
- Firdaus, Fahmi Ramadhan. "Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Legislasi* 17, No. 2 (2020).
- Friedman, Lawrence M. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*. Bandung: Nusa Media, 2009.
- Hamzah, Fahri. *Demokrasi Transisi Korupsi Orkestra Pemberantasan Korupsi Sistemik*. Jakarta: Faham Indonesia, 2012.
- I D.G. Palguna. *Mahkamah Konstitusi Dasar Pemikiran, Kewenangan dan Perbandingan Dengan Negara Lain*. Jakarta: 2018.
- I Made Pasek Diantha. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. 3 Ed. Jakarta: Kencana, 2019.
- Ibrahim, Jonny. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. 2 Ed. Malang: Bayumedia, 2006.
- Intsiawati Ayus. *Legislasi Dalam Perspektif Demokrasi*. Bogor: Idemenia Pustaka Utama, 2021.
- Isharyanto. *Teori Hukum Suatu Pengantar Dan Pendekatan Tematik*. Jakarta: Wahana Resolusi, 2016.
- Joko Riskiyono. *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang*. Depok: Nadi Pustaka, 2017.

- Jubaedah, Eda, Nugraha Lili, Dan Haris Faozan. *Model Pengukuran Pelaksanaan Good Governance Di Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*. Bandung: Pkp2ai Lan, 2008.
- Mahfud Md. *Politik Hukum Di Indonesia*. 8. Depok: Raja Grafindo Persada, 2018.
- Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanusius, 2007.
- . *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi Dan Materi Muatan*. Revisi. Yogyakarta: Kanusius, 2020.
- Marpaung, Lintje Anna. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Andi, 2018.
- Marzena Kordela. *Ratio Legis is a Binding Legal Value*. Switzzeland: Springer, 2018.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Cetakan ke-12 Jakarta: Kencana, 2016.
- Marzuki, Suparman. *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Erlangga, 2014.
- Minarti, Sri. *Manajemen Berbasis Sekolah: Mengelola Lembaga Pendidikan Secara Mandiri*. Yogyakarta: Ar-Ruzz, 2011.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. Yogyakarta: Ea Books, 2022.
- Pratikno. *Kajian Implementasi Keterbukaan Informasi Dalam Pemerintahan Lokal: Pasca Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Fisipol Ugm : Yayasan Tifa, 2012.
- Rachmad, Irfan Nur, Albion Pasaribu, Dan Lutfi Chakim. “Standar Dan Batasan Dalam Perkara Pengujian Formil Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi.” Jakarta: Kepaniteraan Dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, 2020.
- Ramadhan Fahmi Firdaus. *Mewujudkan Undang-Undang Yang Partisipatif*. Banyumas: Amerta Media, 2021.
- Saldi Isra. *Pemilu Dan Pemulihan Daulat Rakyat*. Jakarta: Themis Publishing, 2017.
- Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

Sihombing, Eka Nam, Dan Ali Marwan Hsb. *Ilmu Perundang-Undangan*. Malang: Setara Press, 2021.

Sirajuddin, Fatkhurohman, Dan Zulkarnain. *Legislative Drafting; Pelembagaan Metode Partisipatif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Malang: Mcw Dan Yappika, 2007.

Sirajuddin, Didin Sukriono, Dan Winardi. *Hukum Pelayanan Publik Berbasis Keterbukaan Informasi Dan Partisipasi*. Malang: Setara Press, 2011.

Subianto, Arif, Trans. Oleh. *Mengapa Negara Gagal Why Nations Fail*. Tangerang: Elex Media Komputindo, 2017.

Sudibyoy, Agus. *Demokrasi Dan Kedaruratan Memahami Filsafat Politik Giorgio Agamben*. Tangerang: Marjin Kiri, 2019.

Susanto, Anthon F. *Penelitian Hukum Transformatif-Partisipatorif*. Malang: Setara Press, 2015.

Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. 10 ed. Jakarta: Rajawali Press, 2011.

Syamsuddin, Haris. *Desentralisasi & Otonomi Daerah*. Jakarta: Lipi, 2007.

Tawai, Adrian, Dan Muh. Yusuf. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan*. Kendari: Literacy Institute, 2017.

Tobi Mendel. *Freedom Of Information: A Compative Legal Survei*. Paris: Unesco, 2008.

Uyun, Qurrotul, Dan Mohamad Roky Huzaeni. *Paradigma Hukum Berbasis Pancasila*. Depok: Pustaka Radja, 2022.

Vrca Crable. *Legistalitive Drafting*. London: Cavendish Publishing Limited, 1994.

### **Jurnal**

Ahmad, Rival G. "Dari Parlemen Ke Ruang Publik; Menggagas Penyusunan Kebijakan Yang Partisipatif." *Jurnal Jentera* 1, No. 2 (2003).

Akhmad. "Analisa Komprehensif Transparansi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah." *Ad'ministrare* 3, No. 2 (2016).

Ali Marwan Hsb. "Mengkritisi Pemberlakuan Teori Fiksi Hukum." *Jurnal De Jure* 16, No. 3 (2016).

- Ali Marwan HSB & Valentina Shanty “Diskresi Sebagai Dasar Pertimbangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” *Law Jurnal*, 1, No. 1 (2021).
- Annisa, Nur. “Partisipasi Masyarakat Terhadap Pembangunan Infrastruktur (Di Desa Sungai Pinang Kecamatan Hulu Kuantan Kabupaten Kuatan Singingi Provinsi Riau).” *Jom Fisip* 4, No. 2 (2017).
- Basyir, Abdul. “Pentingnya Naskah Akademik Dalam Pemberlakuan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Hukum Aspiratif Dan Responsif.” *Jurnal Uis Kajian Hukum Dan Keadilan* 2, No. 5 (2014).
- Bureni, Yunus. “Moralitas Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Upaya Mencapai Keadilan Substantif.” *Jurnal Legislasi* 10, No. 2 (2013).
- Dahoklory, Madaskoly Viktoris. “Menilik Arah Politik Perubahan Undang-Undang Mahkamah Kosntitusi.” *Masalah-Masalah Hukum* 50, No. 2 (2021).
- Faizin. “Keberpihakan Pengaturan Hak Atas Informasi Publik Dalam Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik.” *Pranata Hukum* 6, No. 2 (2011).
- Haqqi, Halifa. “Analisa Partisipasi Politik Di Amerika Serikat.” *Transformasi* 14, No. 22 (2012).
- Huzaeni, Mohamad Roky. “Kedudukan Hukum Pancasila Dan Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal KeIndonesiaan* 2, No. 1 (2022).
- . “Urgensi Keterbukaan Informasi Publik Terhadap Keamanan Pangan Sebagai Upaya Perlindungan Konsumen.” *Keterbukaan Infomasi Publik* 2, No. 4 (2022).
- Huzaeni, Mohamad Roky, Dan Izzah Qotrun Nada. “Public Participation Reconstruction In Legislation Formationin Indonesia Post-Pandemic.” *Sarpas* 2, No. 1 (2022).
- Huzaeni, Mohamad Roky, Dan Wildan Rofikial Anwar. “Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.” *Dialektika Hukum* 3, No. 2 (2021).
- Ilyas, Adam, Dan Dicky Eko Prasetio. “Problematika Peraturan Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya.” *Konstitusi* 19, No. 4 (2022).

- Juditha, Christiany. "Demokrasi Di Media Sosial: Kasus Polemik Rancangan Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah." *Penelitian Komunikasi Dan Pembangunan* 17, No. 1 (2016).
- Julyano, Mario, Dan Aditya Yuli Sulistyawan. "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum." *Crepido* 1, No. 1 (2019).
- Kamus Besar Bahasa Indoensia. "Partisipasi," 2022.
- Kristiyanto, Eko Noer. "Urgensi Keterbukaan Informasi Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik" 16, No. 2 (2016): 14.
- Kusumah, Wardani Ari. "Fenomena Jual Beli Pasal Undang-Undang Oleh Oknum Dpr (Sebuah Analisis Etika)." *Wardani, Ari Kusumah* 5, No. 2 (2018).
- Laia, Sri Wahyuni, dan Sodialman Daliwu. "Urgensi Landasan Filosofis, Sosiologis, Dan Yuridis Dalam Pembentukan Undang-Undang Yang Bersifat Demokratis Di Indonesia." *Jurnal Education And Development* 10, No. 1 (2022)
- Maani, Karjuni Dt. "Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Pelayanan Publik." *Jurnal Demokrasi* 8, No. 1 (2009).
- Mariana, Dede. "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Kebijakan." *Jurnal Pemerintahan* 1, No. 2 (2015).
- Muhsi, Adam. "Pemenuhan Hak Atas Informasi Publik Sebagai Tanggung Jawab Negara Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance." *Lentera Hukum* 5, No. 1 (2018).
- Multazam Riza Luthfi. "Hubungan Antara Partisipasi Masyarakat, Pembentukan Undang-Undang Dan Judicial Review." *Jurnal Al-Daulah* 5, No. 2 (2015).
- Munzir, Atika Aisyarahmi, Asmawi, Dan Aidinil Zetra. "Beragam Peran Media Sosial Dalam Dunia Politik Di Indonesia." *Jurnal Ilmu Pemerintahan Dan Sosial Politik Uma* 7, No. 2 (2019).
- Novianto, Dewi. "Bingkai Berita Kasus Dugaan Korupsi Aliran Dana Bantuan Likuiditas Bank Indonesia Pada Detik.Com Dan Tempo Interaktif." *Jurnal Ilmu Komunikasi* 8, No. 2 (2010).

- Nugraha, Mughyar, Dan Latifah Ratnawaty. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah." *Yustisi* 3, No. 1 (2016).
- Prastyo, Angga, Samsul Wahidin, Dan Supriyadi. "Pengaturan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang." *Cakrawala Hukum* 11, No. 2 (2020).
- Pratiwi, Endang, Theo Negoro, Dan Hassanain Haykal. "Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum Atau Metode Pengujian Produk Hukum?" *Jurnal Konstitusi* 19, No. 2 (2022).
- Prawiti, Dian Kus, Muhammad Addi Fauzani, Dan Ahmad Ilham Wibowo. "Potensi Pengaturan Dan Praktek Pembentukan Undangundang Secara Cepat Di Indonesia (Studi Terhadap Pembentukan Revisi Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi)." *Legislasi Indoneisa* 19, No. 4 (2022).
- Putra, Antoni. "Menguatkan Tata Kelola Transparansi Informasi Publik Di Perguruan Tinggi." *Integritas* 3, No. 1 (2017).
- Raihana. "Good Governance Dan Ham Dalam Keterbukaan Informasi." *Pusham Unimed* 6, No. 1 (2015).
- Ridwan. "Arti Penting Asas Keterbukaan Dalam Penyelenggraan Pemerintah Yang Bebas Dari Korupsi, Kolusi Dan Neptotisme (Kkn)." *Jurnal Hukum* 11, No. 27 (2004).
- Rosihan. "Ilmu Hukum Disiplin Ilmu Yang Bersifat Sui Generis." *Pro Hukum* 11, No. 3 (2022).
- Rudy. "Mencari Bentuk Kedaulatan Dalam Uud Tahun 1945." *Fiat Justitia* 7, No. 3 (2013).
- Rusnaedy, Zaldy. "Nur Khaerah Mengapa Negara Gagal – Awal Mula Kekuasaan, Kemakmuran Dan Kemiskinan Jurnal Aristo." *Jurnal Aristo* 9, No. 2 (2021).
- Santika, I Gusti Ngurah. "Menelisik Akar Kegaduhan Bangsa Indonesia Pasca Disetujuinya Hasil Revisi Uu Kpk Dalam Perspektif Pancasila." *Jurnal Ilmu Sosial* 6, No. 1 (2020).

- Sausan, Denethia, Dan Taufiqurohman Syahyuri. "Politik Hukum Revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Didasarkan Pada Judicial Reform Index." *Jurnal Education And Development* 9, No. 1 (2021).
- Sujendro, Edy. "Gagasan Pengaturan Kodifikasi Dan Unifikasi Peraturan Perubahan Dan Peraturan." *Law Review* 3, No. 2 (2020).
- Sulistiyo, Iwan, Dan Widayati. "Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal." *Jurnal Daulat Hukum* 1, No. 1 (2018).
- SY, Helmi Chandra, dan Shelvin Putri Irawan. "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." *Konstitusi* 19, No. 4 (2022).
- Toni, Toni. "Analisis Keterbukaan Informasi Publik Dalam Kajian Teori Hak Asasi Manusia Dan Efektivitas Hukum." *Progresif: Jurnal Hukum* 11, No. 2 (1 Desember 2017):
- Wijaksono, Sigit. "Pengaruh Lama Tinggal Terhadap Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Permukiman." *Comtech* 4, No. 1 (2013).
- Wimmy Haliim, "Demokrasi Deliberatif Indonesia : Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif," *Jurnal Masyarakat Indonesia* 42, No. 1 (2016)
- Yuliadi. "Keterbukaan Informasi Publik Dalam Perspektif Yuridis." *Negara Dan Keadilan* 8, No. 2 (9 Mei 2020)..
- Yusuf, Ahmad. "Analisis Perubahan Ketiga Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Ditinjau Dari Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia." *Ajudikasi* 6, No. 2 (2022).
- Zaid, Afif. "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila Dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Dialog* 7, No. 1 (2017).

### Tesis dan Laporan

Manan, Bagir *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*. Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 1994.

Ramadhan Fahmi Firdaus. “Urgensi Memperkuat Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia.” Universitas Indonesia, 2021.

Pidato pengukuhan Guru Besar oleh Prof. Bayu Dwi Anggono. S.H., M.H, *Pembaruan Penataan Peraturan Perundang-undangan: Suatu Telaah Kelembagaan*, Jember, 29 Oktober 2022

Purnamasari, Irma. “Studi Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Di Kecamatan Cibadak Kabupaten Sukabumi”.” Universitas Diponegoro, 2008.

Riskiyono, Joko. “Pengaruh Aspirasi Dan Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Dan Pengawasan Perundang-Undangan (Studi Kasus Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum).” Universitas Sumatera Utara, 2015.

Sutansya, Dandy. “Perbandingan Kekuasaan Legislasi Antara Negara Indonesia Dan Amerika Serikat.” Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2021

World Bank. *Anticorruption In Transition: A Contribution To The Policy Debate*. Washington Dc: World Bank, 2000.

### Website dan Berita

Cnn Indonesia. “Mahfud Md Ungkap Modus Hakim Nakal Jual Beli Pasal,” 2023.

[https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230320142832-12-](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230320142832-12-927326/mahfud-md-ungkap-modus-hakim-nakal-jual-beli-pasal)

[927326/mahfud-md-ungkap-modus-hakim-nakal-jual-beli-pasal.](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20230320142832-12-927326/mahfud-md-ungkap-modus-hakim-nakal-jual-beli-pasal)

———. “Partisipasi Minim-Abai Ham Disorot Di Penyusunan Omnibus Law,”

2020. [https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201006130832-32-](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201006130832-32-554920/partisipasi-minim-abai-ham-disorot-di-penyusunan-omnibus-law)

[554920/partisipasi-minim-abai-ham-disorot-di-penyusunan-omnibus-](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201006130832-32-554920/partisipasi-minim-abai-ham-disorot-di-penyusunan-omnibus-law)

[Law.](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20201006130832-32-554920/partisipasi-minim-abai-ham-disorot-di-penyusunan-omnibus-law)

Economist Intelligence. “Democracy Index 2021 The China Challenge.” New York, 2022.

- Freedom House. "Freedom In The Word 2022," 2022.  
<https://freedomhouse.org/country/indonesia/freedom-world/2022>.
- Icjr. "Mengenal Kovenan Internasional Hak Sipil Dan Politik," 2012.  
<https://icjr.or.id/mengenal-kovenan-internasional-hak-sipil-dan-politik/>.
- M. Nur Sholikin. "3 Cara Mendesain Ulang Prolegnas Agar Lebih Efektif." *The Conversation*, 2019. <https://theconversation.com/3-cara-mendesain-ulang-prolegnas-agar-lebih-efektif-128005>.
- Mahkamah Konstitusi. "Mk: Inkonstitusional Bersyarat, Uu Cipta Kerja Harus Diperbaiki Dalam Jangka Waktu Dua Tahun," 2021.  
<https://www.mkri.id/index.php?page=web.berita&id=17816>.
- Munawwaroh. "Mahfud Sebut Contoh Kasus Jual-Beli Pasal." *Tempo.Co*, 2011.  
<https://nasional.tempo.co/read/367128/mahfud-sebut-contoh-kasus-jual-beli-pasal>.
- Puspa Haryanti Sari. "Pembahasan Revisi Uu Mahkamah Konstitusi Digelar Tertutup."  
<https://nasional.kompas.com/read/2020/08/27/13541091/pembahasan-revisi-uu-mahkamah-konstitusi-digelar-tertutup>, 2020.
- Phetchompo Kiara Kijburana, "The Heart Of Democracy Lies In The People's Participation" 2014, <https://www.oneyoungworld.com/blog/heart-democracy-lies-people%E2%80%99s-participation>
- Rahayu. "Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan." T.T.  
[https://pusdik.mkri.id/materi/materi\\_234\\_10.%20teknik%20penyusunan%20peraturan%20perundang-undangan%20\(bagian%20i\)%20-%201e.pdf](https://pusdik.mkri.id/materi/materi_234_10.%20teknik%20penyusunan%20peraturan%20perundang-undangan%20(bagian%20i)%20-%201e.pdf).
- Rishan, Idul. "Problematika Pembentukan Undang-Undang," 2021.  
<https://www.uui.ac.id/problematika-pembentukan-undang-undang/>.
- Rofiq Hidayat. "Pengajuan Ruu Di Luar Prolegnas Butuh Parameter Yang Jelas." *Pshk*, 2019. <https://pshk.or.id/Rr/Pengajuan-Ruu-Di-Luar-Prolegnas-Butuh-Parameter-Yang-Jelas/>.

- Sahara, Wahyuni. “Mengenang Mereka Yang Meninggal Dalam Aksi #Reformasidikorupsi,” 2021. <https://Nasional.Kompas.Com/Read/2021/09/20/13081761/Mengenang-Mereka-Yang-Meninggal-Dalam-Aksi-Reformasidikorupsi>.
- Sari, Puspa Haryanti. “Pembahasan Revisi Uu Mahkamah Konstitusi Digelar Tertutup,” 2020. <https://Nasional.Kompas.Com/Read/2020/08/27/13541091/Pembahasan-Revisi-Uu-Mahkamah-Konstitusi-Digelar-Tertutup>.
- Shela Kusumaningtyas. “Ma’ruf Amin: Keterbukaan Informasi Publik Adalah Roh Demokrasi,” 2020. <https://CerdikIndonesia.Pikiran-Rakyat.Com/News/Pr-86784668/Makruf-Amin-Keterbukaan-Informasi-Publik-Adalah-Roh-Demokrasi>.
- Sjarif, Fitriani A. “Pilihan Menggunakan Metode ‘Omnibuslaw’ Dalam Pembentukan Uu Di Indonesia (Dikaji Dari Sudut Pandang Ilmu Perundang-Undangan).” Pshk, 2020. <https://Pshk.Or.Id/Rr/Proyeksi-Penerapan-Metode-Omnibus-Law-Dalam-Penyusunan-Undang-Undang/>.
- Suryo, Jaka. “Legislator: Ada ‘Pasal Siluman’ Dalam Uu Pilkada.” *Antaranews*, 2015. <https://Babel.Antaranews.Com/Berita/21833/Legislator-Ada-Pasal-Siluman-Dalam-Uu-Pilkada>.
- Teguh Firmansyah, “Kekuasaan di republik ini tergantung ketua partai” 2023, <https://news.republika.co.id/berita/rsydn377/bambang-pacul-kekuasaan-di-republik-ini-bergantung-ketum-partai>
- Swamurti, Aqida. “Ayat Tembakau Hilang Dari Undang-Undang Kesehatan,” T.T. <https://Nasional.Tempo.Co/Read/201344/Ayat-Tembakau-Hilang-Dari-Undang-Undang-Kesehatan>.
- Viva Budi Kusnandar “Survei LSI: TNI dan Presiden Paling Dipercaya Publik” 2022. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2022/10/24/survei-lsi-tni-dan-presidenpaling-dipercaya-publik>
- Yoz. “Ada Ayat ‘Siluman’ Di Uu Apbn 2011.” *Hukum Online*, 2011. <https://Www.Hukumonline.Com/Berita/A/Ada-Ayat-Siluman-Di-Uu-Apbn-2011-Lt4cc6fd2658646/>.