

## ANOTASI TERHADAP PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

Ikram A. Abubakar  
[ikramabubakaramirullah@gmail.com](mailto:ikramabubakaramirullah@gmail.com)  
Fakultas Hukum Universitas Nasional

### ABSTRACT

This study aims to determine the process of forming legislation that does not involve public participation. Using empirical research methods, research is conducted using the policy approach method or legislation by describing the gaps and realities that occur in society with the formulation of the problem How is the process of forming legislation? and How is Public Participation in the Formation of Legislation?. The results of the study indicate that the formation of legislation carried out by the DPR and the Government is still far from the principles of democracy, and in its formation does not involve public participation as explained in Law No. 12 of 2011 concerning the formation of legislation.

**Keywords:** Law Formation Process, Public Participation

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak melibatkan partisipasi publik. Menggunakan metode penelitian empiris penelitian yang dilakukan dengan metode pendekatan kebijakan atau peraturan perundang-undangan dengan menggambarkan kesenjangan dan kenyataan yang terjadi di masyarakat dengan rumusan masalah Bagaimana proses pembentukan peraturan perundang-undangan? dan bagaimana Pran Partisiapasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan?. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan DPR beserta Pemerintah masi jauh dari prinsip demokrasi, dan dalam pembentukannya tidak melibatkan partisipasi masyarakat sebagaimana di jelaskan dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

**Kata Kunci:** Proses Pembentukan UU, Partisipasi Publik

### LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara hukum yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945<sup>1</sup> yang memadukan antara sistem hukum Eropa Kontinental (*Rechtsstaat*) dan nilai-nilai positif *Anglo-Saxon*, maka hukum Indonesia adalah Sistem yang disebut sebagai sistem campuran. Sistem hukum tersebut kemudian disebut dengan sistem hukum Pancasila.

Prof. Subekti Menyebutkan bahwa hukum itu mengabdikan pada tujuan negara dengan menghadirkan kemakmuran bagi warga negara. Hilaire Barnett, sebagaimana dikutip Bagir Manan, menggambarkan empat esensi negara hukum yaitu:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Lihat pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

<sup>2</sup>Mustakim, *Pokok-Pokok Ilmu Perundang-Undangan*, (Jakarta:Kencana,2023), hlm 2

- a. Negara hukum mengandung makna kedaulatan atau supremasi hukum di atas manusia. Hukum mengatasi orang
- b. Setiap orang tanpa memandang kedudukan dan status harus tunduk pada hukum
- c. Terhadap warga, konsep negara hukum sekaligus bersifat prospektif dan protektif
- d. Pemerintah harus bertindak berdasarkan hukum dan berada di bawah hukum

Berdasarkan penjelasan tersebut, pemerintah dalam membuat produk hukum harus sesuai dengan Undang-undang yang berlaku seperti yang terdapat dalam Pasal 7 UU No. 12 Tahun 2011 yang mengatur tentang hierarki pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dalam menghasilkan suatu produk hukum yang tidak bertentangan dengan peraturan di atasnya. .

Namun banyak sekali produk hukum yang tumpul, tidak mempan memotong kesewenang-wenangan, tidak mampu menegakkan keadilan dan tidak dapat menampilkan dirinya sebagai pedoman yang harus diikuti dalam menyelesaikan berbagai kasus yang bisa di jawab oleh hukum.<sup>3</sup> Dari penjelasan tersebut menunjukkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang terburu-buru dan tertutup dapat melahirkan produk hukum yang buruk. Seperti halnya beberapa UU yang di buat secara terburu-buru tanpa melibatkan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang di atur dalam UU No. 12 Tahun 2011, seperti UU Minerba No. 3 Tahun 2020, UU Cipta Kerja No. 11 Tahun 2020, UU TNI No. 34 Tahun 2004.

Selain itu dalam pasal 96 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi; “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan<sup>4</sup>. Pasal ini menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting agar produk hukum yang di hasilkan tidak bertentangan dengan hak-hak warga negara.

Rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses politik tentu mengakibatkan demokrasi menjadi tidak efektif karena sejatinya kekuasaan berasal dari rakyat dan keputusan politik harus mencerminkan kehendak mayoritas. Sebuah sistem demokrasi yang sehat memastikan bahwa setiap warga negara memiliki kesempatan yang sama untuk mempengaruhi keputusan politik dan memilih para pemimpin mereka. Namun, ketika partisipasi rendah, politikus dan elit mungkin mengabaikan kehendak mayoritas dan dapat muncul oligarki politik yang merugikan sebagian besar rakyat. Efek buruk lainnya termasuk

---

<sup>3</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm 9

<sup>4</sup> Pasal 96 UU No 12 Tahun 2011

penurunan kualitas keputusan politik, penurunan kepercayaan rakyat pada pemerintah, meningkatnya ketidakpuasan dan ketidakstabilan sosial, dan lainlainnya. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat yang tinggi sangat penting untuk menjaga demokrasi yang sehat dan efektif.

Di Indonesia, dengan sistem hukum nasional yang berlaku, sistem tersebut mempunyai semua unsur yang saling mendukung untuk memprediksi juga menanggulangi problematika dalam masyarakat, bangsa, dan negara, sesuai dengan dasar dan filosofi kehidupan berbangsa yakni lima dasar negara dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melalui sistem hukum di Indonesia, aturan di Indonesia ada dalam sistem hierarki dan berkelompok. Segala sesuatu yang selalu berlaku, mengikuti dan berdasarkan pada aturan yang berada di atasnya, dan selanjutnya, hingga mencapai aturan mendasar negara Republik Indonesia (*staatsfundamentalnorn*) yaitu lima dasar (Pancasila).

Dari uraian di atas terdapat adanya kesenjangan antara law in book dan law in action, sehingga permasalahan yang penulis angkat yaitu Bagaimana proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan bagaimana Pran Partisiapasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **METODOLOGI PENELITIAN**

Metode penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah penelitian empiris. Penelitian empiris adalah penelitian yang dilakukan dengan metode pendekatan kebijakan atau peraturan perundang-undangan dengan menggambarkan kesenjangan dan kenyataan yang terjadi di masyarakat.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **A. Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan di atur dalam UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2022<sup>5</sup> dalam pasal 5 yang berbunyi dalam membentuk peraturan

---

<sup>5</sup>Lihat Penjelasan Pasal 5 Huruf G Yang dimaksud “Asas Keterbukaan Adalah Bahwa Pembentukan peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, Pengesahan, Atau Penetapan, Dan Pengundangan, Termasuk pemantauan dan peninjauan memberikan akses kepada public 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).

perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang 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

selain asas Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, ada pula tahapan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang perlu di perhatikan oleh pemerintah dalam membentuk suatu UU di antaranya, proses pengajuan, pembahasan,Persetujuan, Pengesahan, dan Pengundangan.

- a. Pengajuan

Di atur dalam UUD 1945 setelah perubahan, para pembentuk undang-undang terdiri dari DPR, Presiden, dan DPD. Masing-masing lembaga ini juga bisa menjadi pemrakarsa dalam Pengajuan RUU. Khusus DPD hanya bisa mengajukan RUU dan ikut membahas RUU sepanjang RUU itu berkaitan dengan otonomi daerah.<sup>6</sup>

- b. Pembahasan dan Persetujuan

Dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan ditentukan bahwa : setiap rancangan Undang-undang dibahas oleh dewan perwakilan rakyat dan presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Namun frasa dibahas dan persetujuan bersama sering kali menjadi perdebatan yang dimana para ahli dan masyarakat memiliki perbedaan pendapat mengenai kedua frasa itu.<sup>7</sup>

Jimly Asshiddiqie yang berpendapat Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 itu tidak mengandung makna suatu RUU itu harus dibahas secara bersama-sama oleh DPR dan presiden, menurutnya hal yang menjadi penting adalah RUU tersebut mendapatkan persetujuan bersama. Berbeda hal dengan pendapat Bagir manan yang memaknai pasal tersebut dalam dua hal:<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Zainal Arifin Mochtar, *Pilitik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, (Yogyakarta:Books,2022), hlm.85.

<sup>7</sup>*Ibid*,105

<sup>8</sup>*Ibid*, 105-106

1. Setiap rancangan UU di bahas secara bersama-sama oleh DPR dan Presiden
2. Setiap RUU disetujui bersama-sama oleh DPR dan Presiden.

Dari penjelasan tersebut dapat dimaknai bahwa DPR dan Presiden bersama-sama membahas suatu RUU dan disetujui bersama DPR dan Presiden.

c. Pengesahan

Sesuai ketentuan dalam pasal 72 Undang-undang No. 12 Tahun 2011, RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden di sampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-undang, dalam waktu paling lama tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.<sup>9</sup>

Dalam Pasal 73 UU No. 12 Tahun 2011 ditetapkan bahwa, Rancangan UU tersebut akan disahkan Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 hari terhitung sejak RUU tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden. Dalam hal RUU tersebut tidak ditanda tangani oleh Presiden dalam waktu 30 Hari terhitung sejak disetujui bersama, RUU tersebut tetap sah menjadi UU dan wajib di undangkan.<sup>10</sup>

d. Pengundangan

Dalam pasal 81 Undang-undang No. 12 Tahun 2011 ditetapkan bahwa, agar setiap orang mengetahuinya, peraturan perundang-undangan harus di undangkan dengan menempatkannya dalam (a) lembaran negara republik Indonesia, (b) Tambahan lembaran Negara Indonesia, (c) Berita negara Republik Indonesia, (d) Tambahan Berita Negara Indonesia, (e) Lembaran Daerah, (f) Tambahan Lembaran Daerah, (g) Berita Daerah.

Selain proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang di jelaskan di atas ada juga asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang perlu di perhatikan oleh pemerintah dan DPR dalam membuat UU. Menurut Hamid S. Attamimi ada 2 asas yang harus di perhatikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, yaitu asas formal dan asas materil.<sup>11</sup>

## **B. Peran Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

---

<sup>9</sup>Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Penyusunan*, (Yogyakarta: PT Kanisius, Cet 2, 2021), hlm.73-74

<sup>10</sup> *Ibid*, hlm.74.

<sup>11</sup> *Op.Cit.* Mustakim, *Pokok-Pokok Ilmu Perundang-Undangan*, hlm 63-64

Ann seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere memaknai partisipasi adalah pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan *stakeholders* (pihak yang mempunyai kepentingan) memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dan kritik. Selain itu, pihak-pihak tersebut juga dapat mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintahan. Adapun Lothar Gundling mengemukakan alasan-alasan tentang perlunya peran serta masyarakat dalam penyusunan kebijakan sebagai berikut<sup>12</sup>

1. Memberikan informasi kepada pemerintah
2. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan
3. Membentuk perlindungan hukum
4. Mendemokratisasi pengambilan keputusan

Tujuan utama dari partisipasi masyarakat adalah menghasilkan masukan dan saran yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah. Dari keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan tersebut di harapkan pemerintah dapat menangkap pandangan dan harapan dari masyarakat yang mendapat dampak akibat kebijakan yang di ambil.<sup>13</sup>

Dari tujuan partisipasi masyarakat tersebut kita bisa melihat bahwa prinsip demokrasi menyebutkan pembentuk UU, Presiden dan Parlemen dalam sistem presidensial merupakan perpanjangan tangan dari kedaulatan rakyat.<sup>14</sup> Sehingga dalam proses pembentukan UU partisipasi masyarakat menjadi sangat penting karna menyangkut kepentingan warga negara yang di buat dalam bentuk UU.

Namun ada beberapa UU yang di bentuk oleh pemerintah tanpa partisipasi masyarakat salah satunya UU Cipta Kerja No. 11 Tahun 2020 yang sebagai mana telah di ubah menjadi UU No. 6 Tahun 2023 dan Revisi UU TNI No. 34 Tahun 2004. Masi banyak lagi produk hukum yang tidak melibatkan partisipasi masyarakat namun saya menjadikan kedua UU tersebut sebagai sampel bahwa buruknya suatu UU di akibatkan proses pembuatanya dilakukan terburu-buru dan tidak terbuka sehingga prosesnya di anggap menguntungkan sekelompok orang saja.

Yang menarik adalah saat ini doktrin *Meaningful participation* lebih jelas dapat dijumpai dalam negara hukum Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam

---

<sup>12</sup>Ni'matul Huda, *Politik Hukum Dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2024), hlm 124

<sup>13</sup>*Ibid*, hlm 124

<sup>14</sup>*Op.Cit.* Zainal Arifin Mochtat. hlm 176

Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 yang dalam poinnya menjelaskan tiga prasyarat, yakni: pertama, hak untuk didengarkan; kedua hak untuk dipertimbangkan; dan ketiga, hak untuk memperoleh penjelasan. Dalam penjelasannya, hak yang tersebut ditegaskan dan dimaksudkan bagi warga negara yang memiliki konsentrasi dalam pengkajian bidang hukum tersebut atau mereka yang dalam suatu produk hukum merupakan pihak-pihak terkait dalam perumusan substansi undang-undang. Penegasan poin-poin dalam putusan tersebut dapat dipahami bahwa Mahkamah Konstitusi menghendaki adanya partisipasi yang secara aplikasinya merupakan suatu dialogis yang menjamin hak masyarakat untuk didengar dan dipertimbangkan.<sup>15</sup>

Berdasarkan penjelasan tersebut dalam pertimbangan hakim dalam putusan mahkamah konstitusi mengatakan bahwa Mahkamah untuk menentukan UU 11/2020 dinyatakan secara inkonstitusional secara bersyarat tersebut, dikarenakan Mahkamah harus menyeimbangkan antara syarat pembentukan sebuah undang-undang yang harus dipenuhi sebagai syarat formil guna mendapatkan undang-undang yang memenuhi unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Di samping itu juga harus mempertimbangkan tujuan strategis dari dibentuknya UU a quo. Oleh karena itu, dalam memberlakukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang telah dinyatakan *inkonstitusional* secara bersyarat menimbulkan konsekuensi yuridis terhadap keberlakuan UU Nomor 11 Tahun 2020 *a quo*, sehingga Mahkamah memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki Undang-Undang No 11 Tahun 2020 berdasarkan tata cara pembentukan undang-undang yang memenuhi cara dan metode yang pasti, baku dan standar di dalam membentuk undang-undang *omnibus law* yang juga harus tunduk dengan keterpenuhan syarat asas-asas pembentukan undang-undang yang telah ditentukan.<sup>16</sup>

Yang di maksud asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana di atur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam pasal 5 menyebutkan beberapa poin penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di antaranya:<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup>Nur Aji Pratama, *Meaningful Participation Sebagai Upaya Kompromi Idee Des Recht Pasca Putusan MK NO. 91/PUU-XVIII/2020*, Jurnal Crepido, Volume 04, Nomor 02, November 2022, hlm 139

<sup>16</sup>Pertimbangan Hakim Dalam Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020

<sup>17</sup> *Op.Cit.* Maria Farida, Ilmu Perundang-undangan. hlm 317

1. Kejelasan tujuan
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan
4. Dapat dilaksanakan
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
6. Kejelasan rumusan
7. Keterbukaan

Dari beberapa poin asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut mengarahkan kepada pembentuk UU untuk membuat suatu produk hukum yang sesuai dengan asas-asas tersebut agar setiap keputusan yang di ambil dapat di ketahui oleh publik dan di pahami maksud dan tujuan UU itu di bentuk.

## **PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Proses pembentukan peraturan Perundangan-undangan yang terburu-buru dan tidak mengikuti prosedur pembentukan undang-undang dapat menghasilkan produk hukum yang buruk. Beberapa Undang-undang yang di bentuk oleh pemerintah seperti UU Cipta Kerja Undang-Undang minerba dan Undang-undang TNI yang di bentuk oleh pemerintah dan DPR yang dilakukan secara singkat dan tertutup seakan-akan mengabaikan proses pembentukan undang-undang yang telah di atur dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan padahal Undang-undang tersebut banyak sekali mendapatkan kritikan dari masyarakat tapi semua itu di tepis begitu saja oleh pemerintah.
2. Peran partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting karna Tujuan utama dari partisipasi masyarakat adalah menghasilkan masukan dan saran yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah. Dari keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan tersebut di harapkan pemerintah dapat menangkap pandangan dan harapan dari masyarakat yang mendapat dampak akibat kebijakan yang di ambil.

## **B. Saran**

1. Partisipasi Publik Yang bermakna, libatkan masyarakat.kelompok kepentingan, dan pemangku kebijakan terkait dalam proses penyusunan sejak awal. Dengarkan aspirasi dan masukan mereka untuk memastikan peraturan yang dihasilkan dapat di terima dan efektif.
2. Proses pembahasan yang transparan dan akuntabel, lakukan pembahasan peraturan secara terbuka dan melibatkan semua pihak.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku:**

Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2020.

Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Penyusunan*, Yogyakarta: PT Kanisius, Cet 2, 2021

Mustakim, *Pokok-Pokok Ilmu Perundang-Undangan*, Jakarta: Kencana, 2023.

Ni'matul Huda, *Politik Hukum Dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2024 .

Zainal Arifin Mochtar, *Pilitik Hukum Pembentukan Undang-Undang*, Yogyakarta: Books, 2022

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. LN.2011/Nomor. 82, TLN No.5234,

UUD 1945 Negara Republik Indonesia

### **Jurnal**

Nur Aji Pratama, *Meaningful Participation Sebagai Upaya Kompromi Idee Des Recht Pasca Putusan MK*

NO. 91/PUU-XVIII/2020, Jurnal Crepido, Volume 04, Nomor 02, November 2022

### **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020