



# AJUDIKASI

## Jurnal Ilmu Hukum

ajudikasi.unsera@gmail.com

e-jurnal.lppmunsera.org/index.php/ajudikasi

### POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PASCA PERUBAHAN KEDUA UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2011

<sup>1</sup>Nadia Ayu Febriani, <sup>2</sup>Ryan Muthiara Wasti

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, Jawa Barat.

Correspondent email : nadiaayufebriani@gmail.com

---

<b>Article History</b>	:	
Submission	:	30 Maret 2023
Last Revisions	:	25 Mei 2023
Accepted	:	31 Mei 2023
Copyedits Approved	:	7 Juni 2023

---

#### Abstract

Article 22A of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia mandates the establishment of a rule regarding the law-making process, which serves as a guideline for the law-making process from its inception until the regulation is enacted to the public. However, in its implementation, problems are still related to the law-making process in Indonesia. This normative research uses a statutory and conceptual approach that specifically looks at "over regulated" or "legal obesity" to analyze the legal politics of the formation of laws and regulations after the second amendment of Law Number 12 of 2011 concerning the Establishment of Laws and Regulations. In this context, there is an overlap between one law and another, which creates sectoral egos and results in legal uncertainty in its application. One of the causes of this legal obesity is the lack of regularity in the law-making process. In this case, legislators do not always refer to the guidelines for the law-making process and the principles for forming statutory regulations as stipulated in the law-making process regulation. In addition, the law still needs to be optimal in fulfilling meaningful participation. Therefore, the author will analyze the politics of law of the amendments of law-making process regulation after the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020, which includes accommodating the omnibus method and the concept of meaningful community participation as a solution for overlapping legislation in Indonesia.

**Keywords:** Legislation; Law-Making Process; Participation; Omnibus.

---

## A. PENDAHULUAN

Pada dasarnya manusia merupakan makhluk sosial, dimana setiap manusia pasti membutuhkan manusia lainnya. Dalam kehidupannya, manusia memiliki karakter untuk bertemu dan berkumpul dengan manusia lain. Kumpulan manusia tersebut yang semula merupakan kelompok kecil, kemudian menjadi besar yang akhirnya dapat disebut sebagai masyarakat. Masyarakat juga mengalami perkembangan, dari mulanya yang merupakan masyarakat sederhana, kemudian menjadi masyarakat yang beradab. Salah satu ciri dapat dikatakan sebagai masyarakat beradab adalah terbentuknya sebuah bangsa yang memiliki kepentingan yang sama. Bangsa berkembang menjadi bangsa modern yang cirinya adalah terbentuknya negara. Indonesia dapat dikatakan sebagai bangsa modern, karena telah memproklamasikan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945.<sup>1</sup>

Sebagai negara merdeka, dalam rangka untuk menjalankan negaranya, maka dibentuklah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang merupakan hukum dasar. Dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 terdapat cita-cita luhur proklamasi kemerdekaan Indonesia serta Pancasila yang merupakan Ideologi Negara Indonesia. UUD NRI Tahun 1945 hingga saat ini telah mengalami empat kali perubahan, terakhir dilaksanakan pada tahun 2002. Dalam Pasal 1 Ayat 3 UUD NRI Tahun 1945, dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Dalam rangka untuk mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, negara memiliki kewajiban untuk melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional dengan tujuan untuk menjamin perlindungan terhadap hak dan kewajiban rakyat Indonesia yang didasarkan pada UUD NRI Tahun 1945.

Konsep negara hukum yang dicita-citakan oleh para *founding father* sedari awal perjuangan kemerdekaan sangat jelas terlihat dari dicantumkannya gagasan-gagasan dasar dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945, yaitu kemerdekaan, keadilan, kemanusiaan dan pernyataan bahwa pemerintah negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Hal ini memberikan pedoman dan harapan bahwa hukum akan melindungi setiap orang dari perlakuan tidak adil dan tindakan sewenang-wenang. Hukum akan melindungi seluruh warga negara sehingga hak-

---

<sup>1</sup> BPHN, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. 2019. "Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan." *Kemenkumham*. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

haknya sebagai warga negara dan hak asasi manusianya terjamin.<sup>2</sup> Guna terciptanya cita-cita negara Indonesia tersebut, dibutuhkan suatu hukum yang dijadikan sebagai pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagai aturan utama yang berlaku untuk membentuk peraturan dari awal proses pembentukan hingga peraturan tersebut berlaku efektif di masyarakat.

Dalam proses pembentukan undang-undang agar dapat menghasilkan suatu undang-undang yang tangguh dan berkualitas, Bagir Manan mengatakan bahwa undang-undang tersebut harus memiliki landasan yuridis (*juridische gelding*), landasan sosiologis (*sociologische gelding*) dan landasan filosofis (*philosophical gelding*).<sup>3</sup> Untuk menghasilkan hukum yang berkualitas seperti yang disebutkan diatas, politik hukum nasional mempengaruhi sistem hukum nasional seperti yang dikemukakan oleh Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam bukunya '*Law and Society in Transition : Toward Responsive Law*', yang menyatakan bahwa tujuan politik hukum nasional adalah menciptakan sebuah sistem hukum nasional yang rasional, transparan, demokratis, otonom, dan responsif terhadap perkembangan aspirasi dan ekspektasi masyarakat, bukan sebuah sistem hukum yang bersifat menindas, ortodoks, dan reduksionistik.<sup>4</sup>

Politik Hukum menurut Moh. Mahfud MD merupakan kebijakan hukum atau arah hukum yang ditetapkan oleh negara dalam rangka mencapai tujuan negara yang dapat dilakukan melalui pembentukan hukum baru dan penggantian hukum lama. Politik hukum tersebut dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok, yang meliputi: *Pertama*, *legal policy* yang merupakan arah resmi dalam penerapan hukum yang bertujuan untuk mencapai tujuan negara, termasuk penggantian hukum yang sudah ada dan pembentukan hukum baru; *Kedua*, latar belakang politik dan sub-sistem kemasyarakatan yang mempengaruhi terbentuknya hukum, termasuk arah resmi dalam penerapan hukum yang akan atau tidak akan diberlakukan; dan *Ketiga*, persoalan seputar penegakan hukum, terutama dalam implementasi dari kebijakan politik hukum yang telah ditetapkan.<sup>5</sup>

Bintan R Saragih mengemukakan bahwa politik hukum merujuk pada tindakan yang diambil oleh negara melalui lembaganya atau pejabatnya, dengan tujuan

---

<sup>2</sup> Mattalatta, Andi. "Politik Hukum Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 6 (2009): hlm. 572.

<sup>3</sup> Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*. Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994, hlm. 13-21.

<sup>4</sup> Arinanto, Satya. *Politik Hukum 2*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018, hlm. 117-118.

<sup>5</sup> Moh. Mahfud, MD. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006, hlm. 5.

menentukan hukum yang perlu diubah, diganti, atau dipertahankan, serta menetapkan peraturan atau kebijakan yang diperlukan agar penyelenggara negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan teratur. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan tujuan negara secara bertahap dan terencana.<sup>6</sup>

Dalam rangka untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan peraturan perundang-undangan yang baik, dibentuklah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Pembentukan PUU) ,yang merupakan amanat Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. UU tersebut merupakan pedoman dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dari awal pembentukannya sampai dengan peraturan tersebut diberlakukan kepada masyarakat. Namun dalam implementasinya, masih ditemukan permasalahan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia, salah satunya yaitu Indonesia mengalami situasi yang disebut sebagai "*over-regulated*" atau "obesitas hukum". Dalam konteks ini, terjadi tumpang tindih atau *overlap* antara undang-undang yang satu dengan yang lainnya, yang menciptakan ego sektoral dan mengakibatkan ketidakpastian hukum dalam penerapannya. Sebagai contohnya yaitu terdapat sekitar 1.765 (seribu tujuh ratus enam puluh lima) peraturan daerah/peraturan kepala daerah yang dicabut ataupun direvisi karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.<sup>7</sup> Salah satu penyebab terjadinya obesitas hukum ini adalah kurangnya keteraturan dalam pembentukan undang-undang. Dalam hal ini, pembentuk undang-undang tidak selalu merujuk pada pedoman penyusunan pembuatan peraturan dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah diatur dalam UU Pembentukan PUU. Selain itu, dalam UU Pembentukan PUU juga belum diakomodir partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (*meaningful participation*).

Dalam keberlangsungannya, UU Pembentukan PUU merupakan UU yang terdampak atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Untuk menindaklanjuti Putusan MK tersebut, maka dilakukan perubahan terhadap UU Pembentukan PUU melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Pembentukan PUU 2022) yang mencoba mengakomodir metode omnibus dan konsep partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful*

---

<sup>6</sup> Saragih, Bintan R. *Politik Hukum*. Bandung: Utomo, 2006, hlm.17.

<sup>7</sup> Supriyadi, "Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Vol. 15 No. 2* (2021), hlm. 3.

*participation*). Selain mengakomodir mengenai metode omnibus dan konsep partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*), dalam perubahan UU Pembentukan PUU 2022 juga diatur 8 (delapan) substansi dasar lainnya yang meliputi penanganan pengujian peraturan perundang-undangan, pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah provinsi, perbaikan kesalahan teknis penulisan rancangan undang-undang, pengundangan peraturan perundang-undangan, pemantauan dan peninjauan undang-undang, pembentukan peraturan perundang-undangan secara elektronik, keikutsertaan analisis hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan keikutsertaan analisis legislatif & tenaga ahli dalam pembentukan raperda, dan pelaksanaan analisis dan evaluasi. Berdasarkan uraian di atas, menjadi urgen untuk dilakukan penelitian perihal “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.”

## **B. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini dilakukan secara yuridis normatif melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Tulisan ini berorientasi pada *problem solution* dengan pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*) untuk menganalisis politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan pasca perubahan kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam jurnal ini, pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan perundang-undangan, dimana terdapat konflik normatif yang muncul akibat banyaknya peraturan perundang-undangan yang diterbitkan oleh legislatif sehingga menimbulkan obesitas hukum. Selanjutnya, pendekatan perbandingan dalam penelitian ini digunakan untuk membandingkan metode omnibus di Indonesia saat ini, dengan sejarah perkembangan hukum di Indonesia serta metode *omnibus* di negara lain. Selain itu, pendekatan konsep digunakan untuk memahami konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang selanjutnya diselaraskan dengan teori hukum.

## C. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Permasalahan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan di dalamnya harus berdasarkan pada hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional adalah hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua unsur yang saling mendukung dalam mengatasi masalah yang muncul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang didasarkan pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945. Negara memiliki kewajiban untuk melaksanakan pembangunan hukum nasional yang terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional yang melindungi hak dan kewajiban seluruh rakyat Indonesia. Dalam rangka memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan masyarakat diperlukan tatanan yang tertib di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Saat ini pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada UU Pembentukan PUU.

Undang-Undang Pembentukan PUU menjadi dasar hukum untuk pembentukan peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah. Tujuan dari pembentukan undang-undang tersebut adalah untuk memastikan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara tertib dan harmonis, tidak bertentangan atau tumpang tindih satu sama lain. Dengan adanya UU Pembentukan PUU diharapkan dapat memberikan pedoman yang baku dan terstandarisasi bagi lembaga-lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan dengan proses yang terencana, terpadu, dan sistematis. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah syarat penting dalam pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud melalui metode yang baik dan mengikat semua lembaga yang berwenang. Indonesia sebagai negara hukum memiliki kewajiban untuk melaksanakan pembangunan hukum nasional yang baik, terencana, terpadu, dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional. Sistem hukum tersebut diharapkan dapat memberikan

perlindungan hak dan kewajiban bagi seluruh rakyat Indonesia dengan merujuk pada Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.<sup>8</sup>

Undang-Undang Pembentukan PUU telah mengalami beberapa kali perubahan, yaitu berawal dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan diubah pertama dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Perubahan UU tersebut bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia sehingga dapat dilakukan dengan lebih efektif, efisien, dan transparan. Perubahan UU ini juga bertujuan untuk mengurangi tumpang tindih dan pertentangan antar peraturan perundang-undangan serta memberikan pedoman yang lebih jelas bagi lembaga-lembaga yang berwenang untuk membuat peraturan perundang-undangan. Dengan adanya perubahan UU tersebut, diharapkan pembentukan peraturan perundang-undangan dapat lebih memperhatikan aspirasi masyarakat, lebih mempertimbangkan kepentingan umum, dan lebih responsif terhadap perubahan kondisi sosial dan lingkungan yang terus berkembang. Selain itu, perubahan UU juga diharapkan dapat meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan yang dihasilkan sehingga dapat memberikan perlindungan hukum yang lebih baik bagi seluruh rakyat Indonesia.

Namun dalam implementasinya, masih ditemukan permasalahan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia, salah satunya yaitu Indonesia mengalami situasi yang disebut sebagai "*over-regulated*" atau "obesitas hukum". Dalam konteks ini, terjadi tumpang tindih atau *overlap* antara undang-undang yang satu dengan yang lainnya, yang menciptakan ego sektoral dan mengakibatkan ketidakpastian hukum dalam penerapannya. Hal ini tercermin dari jumlah peraturan perundang-undangan di Indonesia mencapai total 42.161 (empat puluh dua ribu seratus enam puluh satu) peraturan perundang-undangan per 18 Agustus 2022 dengan rincian sebagai berikut:<sup>9</sup>

1. Peraturan Pusat sebanyak 4000 (empat ribu) peraturan perundang-undangan;

---

<sup>8</sup> Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Perspektif* Vol. XXI No, 3 (September 2016), hlm.226.

<sup>9</sup> Rizaty, Monavia Ayu. *Hari Konstitusi, Berapa Jumlah Peraturan di Indonesia?*, n.d. dataindonesia.id.

2. Peraturan Menteri sebanyak 17.468 (tujuh belas ribu empat ratus enam puluh delapan) peraturan perundang-undangan;
3. Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) sebanyak 4.711 (empat ribu lima ratus empat belas) peraturan perundang-undangan; dan
4. Peraturan Daerah sebanyak 15.982 (lima belas ribu sembilan ratus delapan puluh dua) peraturan perundang-undangan.

Jumlah peraturan perundang-undangan di atas masih akan terus bertambah seiring bertambahnya peraturan yang dibentuk. Jumlah peraturan yang begitu banyak tidak selalu sejalan dengan kualitas dari peraturan tersebut. Faktanya, banyak peraturan perundang-undangan yang diujikan baik ke Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung. Hingga awal tahun 2023, terdapat sebanyak 1.648 (seribu enam ratus empat puluh delapan) pengujian UU terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang diregistrasi di Mahkamah Konstitusi dan 913 (sembilan ratus tigabelas) peraturan perundang-undangan yang diujikan ke Mahkamah Agung. Oleh karena itu, terlihat bahwa pembentukan peraturan di Indonesia masih belum sepenuhnya terencana. Jika masalah ini tidak segera diatasi, maka akan merugikan upaya meningkatkan pergerakan dan pertumbuhan ekonomi. Hiperregulasi ini bahkan membuat Indonesia berada di posisi ke-6 sebagai negara ramah investasi di kawasan ASEAN.<sup>10</sup>

Terdapat beberapa faktor penyebab banyaknya regulasi yang lahir di Indonesia. *Pertama*, banyak orang percaya bahwa regulasi dapat menyelesaikan semua masalah hukum. *Kedua*, pemeriksa selalu mempertanyakan apakah ada regulasi sebagai dasar hukum dalam menjalankan tugas mereka. *Ketiga*, Kementerian Keuangan sering menyetujui atau menolak anggaran kementerian atau lembaga berdasarkan keberadaan regulasi sebagai dasar hukum.<sup>11</sup> Penyebab lain terjadinya hiperregulasi hukum ini adalah kurangnya keteraturan dalam pembentukan undang-undang. Dalam hal ini, pembentuk undang-undang tidak selalu merujuk pada pedoman penyusunan pembuatan peraturan dan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang telah diatur dalam UU Pembentukan PUU.

Bayu Dwi Anggoro berpendapat bahwa jika DPR, Presiden, dan DPD sepakat untuk menerapkan prinsip-prinsip pembentukan undang-undang yang baik dan

---

<sup>10</sup> Ibnu Sina Chandranegara. "Bentuk-Bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* No. 3 Vol. 26 (September 2019), hlm. 437.

<sup>11</sup> Wicipto Setiadi, "Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law", *Jurnal Rechtsvinding* Vol. 9 No. 1 (April 2020), hlm. 42.

benar, termasuk prinsip proporsionalitas, kewajiban memberikan alasan atau argumentasi mengenai perlunya pengaturan, dan prinsip kepastian hukum dalam penyusunan prolegnas secara konsisten, maka hiperregulasi dapat dihindari. Walaupun negara memiliki kekuatan untuk memaksa, namun penting untuk diingat bahwa kekuasaan penguasa negara berasal dari rakyat sehingga kekuasaan negara dalam membentuk undang-undang tidak mutlak atau tanpa batas.<sup>12</sup>

Montesquieu (1748) mengatakan bahwa undang-undang yang tidak diperlukan dan terkesan dipaksakan untuk dijadikan undang-undang dapat membahayakan sistem hukum secara keseluruhan. Oleh karena itu, perubahan-perubahan yang tidak penting dalam undang-undang, undang-undang yang sulit dilaksanakan, dan undang-undang yang tidak benar-benar diperlukan harus dihindari agar tidak memperlemah otoritas sistem hukum secara umum. Ketika menghadapi persoalan hiperregulasi atau kelebihan regulasi, kita harus mencari akar masalahnya, dan salah satu penyebabnya adalah pembuat undang-undang itu sendiri. John Locke pernah berpendapat bahwa undang-undang yang dibuat oleh kekuasaan legislatif haruslah bertujuan memberikan manfaat bagi masyarakat secara umum atau "*make them for the public good*". Oleh karena itu, pembuat undang-undang harus memahami peraturan mana yang perlu dibahas dan mana yang tidak dan harus memprioritaskan kepentingan masyarakat dalam membuat undang-undang. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tidak boleh sembarangan dan harus jelas dalam tujuan mereka.<sup>13</sup>

Selain itu, permasalahan lain dalam UU Pembentukan PUU yaitu belum diakomodirnya partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (*meaningful participation*). Sebelumnya pengaturan mengenai partisipasi masyarakat telah diatur dalam UU Pembentukan PUU yaitu melalui diaturnya asas keterbukaan yang berarti bahwa dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara terbuka dan transparan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, hingga pengundangan. Hal ini bertujuan agar seluruh masyarakat dapat memberikan masukan yang luas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, semua orang diberikan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses

---

<sup>12</sup> Andrian Habibi dan Muchtar Sani, "Jalan Panjang Mengobati Obesitas Regulasi", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 19 No.2 (2022), hlm.232.

<sup>13</sup> *Ibid.*

tersebut.<sup>14</sup> Pasal lain terkait partisipasi masyarakat juga diatur dalam Pasal 96 UU Pembentukan PUU yang menyatakan bahwa masyarakat dapat memberikan masukan baik secara lisan maupun secara tertulis melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Walaupun dasar hukum pelaksanaan partisipasi masyarakat sudah sangat progresif, namun dalam pelaksanaannya masih kabur karena belum ada kriteria yang spesifik mengenai konsep partisipasi publik tersebut. Sebagai contoh permasalahan minimnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU yaitu pada saat pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja), dimana UU ini kemudian diujikan ke Mahkamah Konstitusi. Dalam permohonannya, pemohon menyatakan bahwa dalam pembentukan undang-undang, partisipasi masyarakat tidak diberikan secara maksimal karena di dalam pertemuan dengan kelompok masyarakat, belum dibahas naskah akademik dan materi perubahan undang-undang yang akan digabungkan dalam UU Cipta Kerja. Oleh karena itu, masyarakat yang terlibat tidak mengetahui secara pasti apa saja perubahan yang akan dibuat dalam undang-undang tersebut. Selain itu, naskah akademik dan rancangan UU Cipta Kerja tidak mudah diakses oleh masyarakat. Padahal, akses terhadap undang-undang diharuskan untuk memudahkan masyarakat memberikan masukan secara lisan dan tertulis, sesuai dengan Pasal 96 ayat (4) UU Pembentukan PUU. [Par. 3.18.4].

Dalam Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 terkait dengan partisipasi masyarakat menyatakan bahwa berkenaan dengan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang 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*).<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Penjelasan

<sup>15</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020,

## 2. Arah Politik Hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Politik Hukum menurut Moh. Mahfud MD merupakan kebijakan hukum atau arah hukum yang ditetapkan oleh negara dalam rangka mencapai tujuan negara yang dapat dilakukan melalui pembentukan hukum baru dan penggantian hukum lama. Politik hukum tersebut dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok, yang meliputi: *Pertama*, *legal policy* yang merupakan arah resmi dalam penerapan hukum yang bertujuan untuk mencapai tujuan negara, termasuk penggantian hukum yang sudah ada dan pembentukan hukum baru; *Kedua*, latar belakang politik dan sub-sistem kemasyarakatan yang mempengaruhi terbentuknya hukum, termasuk arah resmi dalam penerapan hukum yang akan atau tidak akan diberlakukan; dan *Ketiga*, persoalan seputar penegakan hukum, terutama dalam implementasi dari kebijakan politik hukum yang telah ditetapkan.<sup>16</sup>

Bintan R Saragih mengemukakan bahwa politik hukum merujuk pada tindakan yang diambil oleh negara melalui lembaganya atau pejabatnya, dengan tujuan menentukan hukum yang perlu diubah, diganti, atau dipertahankan, serta menetapkan peraturan atau kebijakan yang diperlukan agar penyelenggara negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan teratur. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan tujuan negara secara bertahap dan terencana.<sup>17</sup> Menurut Satjipto Rahardjo politik hukum didefinisikan sebagai memilih dan strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Dalam konteks ini, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa ada beberapa pertanyaan penting yang harus diajukan dalam studi politik hukum, yakni :<sup>18</sup>

- a. Apa tujuan yang ingin dicapai dengan sistem hukum yang ada?
- b. Bagaimana cara terbaik untuk mencapai tujuan tersebut?
- c. Kapan waktu yang tepat untuk mengubah hukum dan bagaimana caranya?
- d. Apakah ada pola tetap yang dapat membantu kita memutuskan proses pemilihan tujuan dan strategi untuk mencapai tujuan tersebut secara efektif?

Merujuk pada pengertian Politik Hukum sebagaimana pendapat para ahli di atas, apabila dikaitkan dengan pengaturan materi pokok baru sebagaimana diatur

---

<sup>16</sup> Moh. Mahfud, MD. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2006, hlm. 5.

<sup>17</sup> Saragih, Bintan R. *Politik Hukum*. Bandung: Utomo, 2006, hlm.17.

<sup>18</sup> Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991, hlm.352.

dalam UU Pembentukan PUU 2022, proses pembentukan peraturan perundang-undangan secara politik hukum diantaranya terdapat dua hal dalam perubahan undang-undang ini yakni:

a. Penambahan Metode Omnibus dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Untuk mengatasi jumlah peraturan perundang-undangan yang berlebihan sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, maka diperlukan langkah-langkah untuk memangkas peraturan yang tumpang tindih dan menyelaraskan aturan yang menghambat pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan. Salah satu jalan yang dipilih oleh pemerintah yaitu memasukan metode omnibus dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang memiliki karakteristik multisektor dan melibatkan banyak pasal atau peraturan dengan tema yang sama atau korelasi yang erat. Dalam metode ini, terdapat beberapa kelebihan seperti menyederhanakan banyaknya peraturan yang tumpang tindih, mempercepat proses legislasi, serta mendorong harmonisasi dan sinkronisasi seluruh peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020). Berdasarkan Pertimbangan Hukum Mahkamah [3.18.2.2]:<sup>19</sup>

*“bahwa teknis atau metode apa pun yang digunakan oleh pembentuk undang-undang dalam upaya penyederhanaan undang-undang, menghilangkan berbagai tumpang tindih undang-undang, ataupun mempercepat proses pembentukan undang-undang, bukanlah persoalan konstiusionalitas sepanjang pilihan atas metode tersebut dilakukan dalam koridor pedoman yang pasti, baku dan standar serta dituangkan terlebih dahulu dalam teknik penyusunan peraturan perundang-undangan sehingga dapat menjadi pedoman bagi pembentukan undang-undang yang akan menggunakan teknik atau metode tersebut. Diperlukannya tata cara yang jelas dan baku dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada prinsipnya merupakan amanat konstitusi dalam mengatur rancang bangun pembentukan undang-undang. Artinya metode ini tidak dapat digunakan selama belum diadopsi di dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan*

---

<sup>19</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.

*perundang-undangan”.*

Mahkamah juga memberikan pertimbangan hukum pada paragraf [3.18.1.7]:<sup>20</sup>

*“Dalam konteks ini, jika diikuti perkembangan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, substansi Lampiran UU 12/2011 sesungguhnya merupakan bentuk perubahan yang telah disesuaikan dengan dinamika kebutuhan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang semula ditentukan dalam UU 10/2004. Oleh karenanya, jika terdapat kebutuhan baru sesuai dengan dinamika kondisi kekinian yang berkembang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, apakah hal tersebut terkait dengan perubahan ataukah pencabutan, maka terbuka ruang untuk melakukan perubahan terhadap Lampiran UU 12/2011. Artinya, ihwal teknis atau metode tersebut dirancang untuk selalu dapat mengikuti atau adaptif terhadap perkembangan kebutuhan, termasuk jika akan dilakukan penyederhanaan peraturan perundang-undangan dengan metode apapun, termasuk metode omnibus law. Hal demikian dimaksudkan agar pengaturan soal teknis yang baku dan standar tidak menjadi penghambat proses pembentukan peraturan perundang-undangan, sepanjang pembentukan tersebut tetap dilakukan sesuai dengan standar baku yang telah ditentukan. Dengan demikian tetap tercipta kondisi tertib dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana maksud diterapkannya asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan [vide Pasal 5 UU 12/2011].”*

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, maka diperlukan landasan hukum yang baku untuk dapat menjadi pedoman di dalam pembentukan undang-undang dengan menggunakan metode omnibus yang mempunyai sifat kekhususan tersebut. Hal ini didasarkan pada fakta bahwa metode omnibus yang digunakan dalam pembentukan UU Cipta Kerja belum diakomodir dan diatur dalam UU Pembentukan PUU sehingga menjadi sulit dipahami apakah UU tersebut merupakan UU baru, UU perubahan, atau UU pencabutan.

Secara terminologis, istilah “omnibus” berasal dari Bahasa Latin dan

---

<sup>20</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.

memiliki arti “untuk semua” (*for all*).<sup>21</sup> Istilah ini diperkenalkan pertama kali oleh Jacques Lafitte di Paris pada 1819 atau 1820an sebagai sebutan untuk transportasi umum yang menampung banyak penumpang (*voiture omnibus*). Di dalam Black’s Law Dictionary, definisi omnibus adalah *for all; containing two or more independent matters. Applied most commonly to a legislative bill which comprises more than one general subject*.<sup>22</sup> (Untuk semua/seluruhnya; mengandung dua atau lebih hal-hal yang berdiri sendiri Seringkali diterapkan dalam sebuah RUU yang terdiri lebih dari satu subjek umum).

Dari definisi omnibus, Black kemudian mengarahkan ke *omnibus bill* dengan definisi:<sup>23</sup> “A legislative bill including in one act various separate and distinct matters, and frequently one joining a number of different subjects in one measure in such a way as to compel the executive authority to accept provisions which he does not approve or else defeat the whole enactment”. (Sebuah RUU dalam satu bentuk yang mengatur bermacam-macam hal yang terpisah dan berbeda, dan seringkali menggabungkan sejumlah subjek yang berbeda dalam satu cara, sedemikian rupa sehingga dapat memaksa eksekutif untuk menerima ketentuan yang tidak disetujui atau juga membatalkan seluruh pengundangan).

Secara konseptual, “omnibusbills” menurut Audrey O’Brien & Marc Bosc adalah usulan undang-undang yang bertujuan untuk mengubah, mencabut, atau memberlakukan beberapa Undang-Undang, dan biasanya terdiri dari sejumlah inisiatif terkait namun terpisah.<sup>24</sup> Michel Bédard mencatat dua hal terkait tujuan RUU omnibus. *Pertama*, untuk memperbaiki anomali, kesalahan, inkonsistensi, atau tumpang tindih yang ada dalam berbagai UU terkait. *Kedua*, dengan isi materi yang luas, RUU omnibus diharapkan dapat memiliki dampak yang lebih besar pada UU secara keseluruhan. Di sisi lain, Massicotte mengidentifikasi dua manfaat bagi pemerintah dalam menggunakan RUU omnibus. *Pertama*, RUU omnibus dapat menghemat waktu dan mempersingkat proses pembentukan UU dengan menghindari pembahasan atas berbagai UU yang berbeda. *Kedua*,

---

<sup>21</sup> Toruan, H.D.L., “Pembentukan Regulasi Badan Usaha dengan Model Omnibus Law”, *Jurnal Hukum to-ra* Vol. 3 No. 1 (2017), hlm. 464

<sup>22</sup> Black. H.C., *Black’s Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*, (6th ed.), St. Paul, Minn: West Publishing, 1990, p. 1087.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Audrey O’Brien & Marc Bosc, eds. *House of Commons Procedure and Practice, 2nd Ed.* Cowansville, QC: House of Commons & Éditions Yvon Blais, 2009, p. 724.

RUU omnibus dapat mengurangi ruang lingkup bagi oposisi dalam proses pembentukan UU untuk mempertanyakan materi muatan kontroversial dengan cara menggabungkannya ke dalam satu paket RUU yang sangat kompleks.<sup>25</sup>

Undang-Undang *Omnibus* pada mulanya berasal dari negara-negara yang menganut *common law system*, meskipun praktiknya dapat berbeda-beda di setiap negara. Di Inggris, misalnya, UU omnibus dilaksanakan dengan lebih terkontrol terhadap lamanya perdebatan.<sup>26</sup> UU Omnibus Juga berkembang di negara-negara seperti Irlandia, Selandia Baru, dan Australia juga. Bahkan, di Irlandia pernah diloloskan satu UU yang mencabut tidak lebih dari 3.225 UU.<sup>27</sup> Meskipun awalnya berasal dari negara yang menganut *common law system*, negara-negara yang menganut *civil law system* juga menerapkan UU Omnibus, seperti di Turki yang mengesahkan UU Omnibus No.. 6552 yang mengubah Kitab Hukum Dagang Turki yang terkait dengan tanggung jawab perusahaan pada tahun 2014.<sup>28</sup> Uni Eropa juga mengadopsi UU Omnibus yang secara resmi disebut sebagai "*omnibus regulations*", yang di antaranya adalah Regulasi Omnibus terkait kebijakan bidang pertanian pada tahun 2017<sup>29</sup> dan UU Omnibus dalam bidang aturan keuangan yang mengubah sepuluh UU yang berbeda pada tahun 2018.<sup>30</sup>

Jika melihat sejarah perkembangan hukum di Indonesia, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dapat dianggap sebagai salah satu UU Omnibus pertama. Di dalam UU tersebut, terdapat penjelasan yang jelas bahwa UU tersebut mencabut sejumlah peraturan, yaitu:

1. "*Agrarische Wet*" (*Staatsblad* 1870 No. 55) sebagai yang termuat

---

<sup>25</sup> Michel Bédard, "Omnibus Bills: Frequently Asked Questions", Publication Paper No. 2012-79-E, 1 Oktober 2012, online: <[https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\\_CA/ResearchPublications/201279E#txt5](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201279E#txt5)>

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> "Omnibus bills in theory and practice," online: <<https://www.thefreelibrary.com/Omnibus+bills+in+theory+and+practice.-a0328162667>>

<sup>28</sup> "Turkey: Omnibus Bill Dated 11.09.2014", online: <<https://www.mondaq.com/turkey/CorporateCommercial-Law/348688/Omnibus-Bill-Dated-11092014>>

<sup>29</sup> "Omnibus regulation: Council adopts new, simplified, agricultural rules", online: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/12/omnibus-regulation-council-adopts-new-simplified-agricultural-rules/>>

<sup>30</sup> "Omnibus regulation: simpler rules for use of EU funds adopted", online: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/07/16/omnibus-regulation-simpler-rules-for-use-of-eu-funds-adopted/>>

dalam pasal 51 “*Wet op de Staatsinrichting van Nederlandsch Indie*” (*Staatsblad* 1925 No. 447) dan ketentuan dalam ayat-ayat lainnya dari pasal itu;

2. “*Domein Verklaring*” tersebut dalam pasal 1 “*Agrarisch Besluit*” (*Staatsblad* 1870 No. 118);
3. “*Algemene Domein Verklaring*” tersebut dalam *Staatsblad* 1875 No. 119A;
4. “*Domein Verklaring* untuk Sumatera” tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad* 1874 No. 94f;
5. “*Domeinverklaring* untuk keresidenan Manado” tersebut dalam pasal 1 dari *Staatsblad* 1877 No. 55;

Dengan demikian, dapat dianggap bahwa UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebenarnya juga termasuk UU Omnibus, seperti halnya Regulasi Omnibus di Uni Eropa yang mengubah dan mencabut beberapa UU atau peraturan legislasi. Dalam hal tujuan, UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Regulasi Omnibus tentang Pertanian di Uni Eropa memiliki kesamaan, yakni memberikan kepastian hukum dan melakukan harmonisasi dalam bidang pertanian. UUPA memiliki tujuan untuk menghentikan sifat dualisme dalam hukum agraria, dengan memberlakukan hukum adat di samping hukum agraria yang berbasis pada hukum barat untuk menjamin kepastian hukum bagi rakyat asli Indonesia. Sementara itu, Regulasi Omnibus Uni Eropa bertujuan untuk memastikan implementasi dukungan kepada petani muda dilakukan secara harmonis dan tidak diskriminatif untuk mencapai kepastian hukum.<sup>31</sup> Hal ini sesuai dengan pandangan Michel Bédard tentang tujuan UU omnibus, yaitu untuk memperbaiki anomali, kesalahan, inkonsistensi, atau tumpang tindih yang terdapat dalam beberapa UU terkait.

Apabila dikaitkan dengan reformasi regulasi, menurut Bappenas, perlu dilakukan reformasi regulasi secara sistematis untuk mengatasi berbagai hambatan yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang menghambat pembangunan dan untuk menciptakan kepastian hukum yang diperlukan dalam mendorong kinerja pembangunan nasional yang optimal.<sup>32</sup> Untuk mencapai tujuan ini, diperlukan tindakan luar biasa seperti reformasi regulasi. Kepastian hukum dapat dicapai dengan menghasilkan regulasi yang

---

<sup>31</sup> PE-CONS 56/17, online: < <https://www.consilium.europa.eu/media/32072/pe00056en17.pdf> >

<sup>32</sup> Bappenas. *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*. Jakarta: Bappenas, 2011, hlm. 1.

sederhana dan teratur. Dalam hal ini, sederhana merujuk pada jumlah regulasi yang wajar dan rumusannya yang mudah dipahami dan diterapkan. Semakin banyak regulasi dan semakin rumit formula regulasi, semakin rendah tingkat kepatuhan terhadap regulasi tersebut. Regulasi yang tertib harus sesuai dengan aturan umum yang berlaku untuk regulasi, seperti tidak ada regulasi yang lebih rendah yang bertentangan dengan regulasi yang lebih tinggi dan regulasi harus dibuat sesuai dengan ketentuan umum yang berlaku dalam pembentukan regulasi.

Apabila melihat pada fokus pencapaian satu prinsip atau tujuan dasar, maka dalam konteks UU Pembentukan PUU, isu-isu yang dibahas dalam UU omnibus cenderung difokuskan pada "memenuhi kebutuhan hukum dalam masyarakat". Namun, dengan fokus pada tujuan dasar tersebut, UU omnibus dapat sekaligus mengatasi masalah disharmonisasi atau tumpang tindih peraturan yang seringkali menghambat pelayanan publik oleh pemerintah. Pengaturan mengenai metode omnibus dalam UU Pembentukan PUU diatur dalam Pasal 64 ayat (1a) yang menyatakan bahwa dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan dapat menggunakan metode *omnibus*.

b. Memperjelas Konsep Partisipasi Masyarakat yang Bermakna (*Meaningful Participation*)

Partisipasi dalam proses legislasi merupakan hal yang penting sehingga perlu diperhatikan dalam praktiknya. Di era sekarang, kajian kritis terhadap undang-undang menjadi hal yang paling penting dan fundamental dalam interaksi sosial bernegara karena sebagai instrumen untuk memperjuangkan keadilan, kedamaian dan kepastian hukum juga memberikan manfaat dalam rencana pembangunan hukum yang populis.<sup>1</sup> Perhatian terhadap hal ini menarik, mengingat hubungan antara subyek hukum dalam perkembangannya memerlukan regulasi dalam hukum modern, yang harus terkodifikasi, logis, terkonsep, universal, dan mampu merespons perubahan sosial agar dapat memenuhi aspek kepastian hukum..<sup>33</sup> Doktrin "partisipasi bermakna" atau "meaningful participation" telah berkembang di Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan dalam menangani kasus *Doctors for Life*. Doktrin ini dikenal sebagai

---

<sup>33</sup> Na'a, I Gde Pantja Astawa dan Suprin. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*. Bandung: PT. ALUMNI, 2012, hlm. 1-2.

*Meaningful Participation Test* dan bertujuan untuk mengevaluasi aspek prosedural dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu apakah lembaga legislatif telah mematuhi prosedur-prosedur tersebut sehingga memberikan kesempatan kepada warga negara untuk berpartisipasi secara aktif dalam menentukan kebijakan hukum.<sup>34</sup>

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 96 UU Pembentukan PUU. Menurut ketentuan tersebut, masyarakat diberi hak untuk memberikan masukan secara tertulis maupun lisan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemberian masukan dapat dilakukan melalui berbagai cara, yakni dapat dilaksanakan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan diskusi. Orang perseorangan atau kelompok yang memiliki kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan dapat dianggap sebagai masyarakat menurut Pasal 96 UU Pembentukan PUU. Kelompok tersebut meliputi kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat.

Tujuan partisipasi masyarakat dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan adalah untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan. Oleh karena itu, setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus mudah diakses oleh masyarakat. Selain itu, kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang adalah bagian dari pemenuhan amanat konstitusi sebagai salah satu pilar utama bernegara. Amanat tersebut tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 juga menjamin partisipasi masyarakat sebagai hak konstitusional, memberikan kesempatan bagi setiap orang untuk memajukan dirinya secara kolektif dalam memperjuangkan haknya, membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.<sup>35</sup>

Doktrin *Meaningful participation* atau partisipasi bermakna saat ini

---

<sup>34</sup> Susi Dwi Harijanti, Lailani Sungkar, Wicaksana Dramanda. "Laporan Hasil Penelitian Pengujian Formil Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi: Urgensi dan Batu Uji." Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2020, hlm. 77.

<sup>35</sup> Nur Aji Pratama, "Meaningful Participation Sebagai Upaya Kompromi *Idee Des Recht* Pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, *Jurnal Crepido Vol. 4 No. 2* (November 2022), hlm. 140.

telah semakin terlihat jelas dalam negara hukum Indonesia, terutama setelah Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 yang menetapkan tiga prasyarat yakni hak untuk didengarkan, hak untuk dipertimbangkan, dan hak untuk memperoleh penjelasan bagi warga negara yang memiliki konsentrasi dalam pengkajian bidang hukum atau merupakan pihak terkait dalam perumusan substansi undang-undang. Mahkamah Konstitusi menghendaki adanya partisipasi yang dialogis untuk menjamin hak masyarakat untuk didengar dan dipertimbangkan. Partisipasi masyarakat memiliki dampak yang besar dalam aspek praktik ketatanegaraan, seperti mewujudkan kesadaran dan kecerdasan bersama dalam merumuskan aturan hukum yang baik, memperkuat legitimasi dan tanggung jawab, meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap peran parlemen, dan memberikan kesempatan kepada warga negara untuk menyampaikan kepentingannya. Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 juga menjadi embrio perubahan UU Pembentukan PUU dengan menambahkan mekanisme lanjutan untuk mengakomodir meaningful participation dalam aturan tersebut.<sup>36</sup>

Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*) apabila diletakkan dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, setidaknya harus diletakkan dalam tahapan pengajuan rancangan undang-undang, 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 persetujuan bersama antara DPR dan presiden. Mas Achmad Santosa menyatakan alasan pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu :<sup>37</sup>

- a. alasan filosofis demokratis, artinya setiap kebijakan yang akan diberlakukan terhadap pihak-pihak tertentu dalam masyarakat wajib dimintakan pendapat dan masukannya bahkan keberatan mereka perlu diperhatikan;
- b. alasan praktis, artinya kemampuan wawasan dan penguasaan pengetahuan dari penentu kebijakan ada batasnya sehingga perlu melibatkan masyarakat;

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Husnayati Erni, *Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang No 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan*, Thesis, Fak. Hukum, Universitas Indonesia, 2004.

- c. alasan efektifitas, maksudnya terdapat asumsi bahwa semakin masyarakat terlibat dalam proses pembentukan maka semakin tinggi rasa memiliki serta dukungan masyarakat terhadap suatu kebijakan sehingga efektifitas pelaksanaan dan penegakannya;
- d. alasan kepentingan pendidikan politik, maksudnya penyebarluasan informasi yang menjadi isi dari suatu rancangan peraturan perundang-undangan merupakan proses pendidikan politik yang efektif.

Sebagai upaya pemerintah dalam melaksanakan amanat konstitusi Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dan menjamin hak konstitusional warga negara sesuai dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 telah mendorong perubahan UU Pembentukan PUU untuk mengakomodasi partisipasi masyarakat yang bermakna. Penambahan tersebut terlihat dalam Pasal 96 yang sebelumnya memiliki 4 buah ayat diubah menjadi 9 buah ayat dengan merinci 4 ayat asli dan menambah 5 ayat yang mengatur mekanisme lanjutan. Pengaturan partisipasi masyarakat dalam UU Pembentukan PUU memungkinkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam legislasi secara bermakna, bukan hanya sebagai formalitas. Dengan demikian, pemerintah diwajibkan untuk lebih memperhatikan aspirasi rakyat dalam merumuskan kebijakan. Hal ini sejalan dengan konstitusi yang memberdayakan DPR sebagai wakil rakyat dalam proses pembentukan undang-undang yang partisipatif.

Penguatan partisipasi masyarakat secara sadar memberikan kesempatan untuk menciptakan peraturan yang efektif pada saat diimplementasikan, namun penting untuk diingat bahwa keseriusan pemerintah dalam menerapkan partisipasi tersebut harus diperhatikan. Hal ini penting karena partisipasi masyarakat merupakan hak konstitusional yang dilindungi oleh konstitusi, dan pemerintah harus memperhatikan dan menghormati hak-hak tersebut.

#### **D. KESIMPULAN**

Sebagai pelaksanaan amanat Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini didasarkan pada UU Pembentukan PUU. UU Pembentukan PUU telah mengalami beberapa kali perubahan, yaitu berawal dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yang kemudian disempurnakan

dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan diubah pertama dengan UU Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun dalam implementasinya, masih ditemukan permasalahan yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan di Indonesia, yaitu Indonesia mengalami situasi yang disebut sebagai "over-regulated" atau "obesitas hukum" dan belum diakomodirnya partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (*meaningful participation*) dalam UU Pembentukan PUU. Untuk mengatasi permasalahan obesitas hukum tersebut, jalan yang dipilih oleh pemerintah yaitu memasukan metode omnibus dan konsep partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (*meaningful participation*) dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Hal ini selaras dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020). Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 telah mendorong perubahan UU Pembentukan PUU untuk mengakomodasi partisipasi masyarakat yang bermakna. Dengan demikian, pemerintah diwajibkan untuk lebih memperhatikan aspirasi rakyat dalam merumuskan kebijakan untuk menciptakan peraturan yang efektif pada saat diimplementasikan. Pemerintah harus memperhatikan dan menghormati hak konstitusional partisipasi masyarakat yang dilindungi oleh konstitusi.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Arinanto, Satya. *Politik Hukum 2*. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018.
- Audrey O'Brien & Marc Bosc, eds. *House of Commons Procedure and Practice, 2nd Ed.* Cowansville, QC: House of Commons & Éditions Yvon Blais, 2009.
- Bappenas. *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*. Jakarta: Bappenas, 2011.
- Black. H.C., *Black's Law Dictionary: Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern, (6th ed.)*, St. Paul, Minn: West Publishing, 1990.
- BPHN, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. 2019. "Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan." *Kemenkumham*. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.
- Ferry Irawan Febriansyah, "Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", *Jurnal Perspektif Vol. XXI No, 3* (September 2016).
- Habibi dan Muchtar Sani, "Jalan Panjang Mengobati Obesitas Regulasi", *Jurnal Legislasi Indonesia Vol. 19 No.2* (2022).

- Husnayati Erni, *Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang No 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan*, Thesis, Fak. Hukum, Universitas Indonesia, 2004.
- Ibnu Sina Chandranegara. "Bentuk-Bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM No. 3 Vol. 26* (September 2019).
- Indonesia, Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234, Penjelasan.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*. Padang: Fakultas Hukum Universitas Andalas, 1994.
- Mattalatta, Andi. "Politik Hukum Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 6 (2009): 572.
- Michel Bédard, "Omnibus Bills: Frequently Asked Questions", Publication Paper No. 2012-79-E, 1 Oktober 2012, online: <[https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\\_CA/ResearchPublications/201279E#txt5](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/201279E#txt5)>
- Moh. Mahfud, MD. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Pustaka Na'a, I Gde Pantja Astawa dan Suprin. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*. Bandung: PT. ALUMNI, 2012.
- Nur Aji Pratama, "Meaningful Participation Sebagai Upaya Kompromi Idee Des Recht Pasca Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, *Jurnal Crepido Vol. 4 No. 2* (November 2022).
- Omnibus bills in theory and practice," online: <<https://www.thefreelibrary.com/Omnibus+bills+in+theory+and+practice.-a0328162667>>
- Omnibus regulation: Council adopts new, simplified, agricultural rules", online: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/12/12/omnibus-regulation-council-adopts-new-simplified-agricultural-rules/>>
- Omnibus regulation: simpler rules for use of EU funds adopted", online: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/07/16/omnibus-regulation-simpler-rules-for-use-of-eu-funds-adopted/>>
- PE-CONS 56/17, online: <<https://www.consilium.europa.eu/media/32072/pe00056en17.pdf>>
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991.
- Rizaty, Monavia Ayu. *Hari Konstitusi, Berapa Jumlah Peraturan di Indonesia?*, n.d. dataindonesia.id.
-

Saragih, Bintang R. *Politik Hukum*. Bandung: Utomo, 2006.

Supriyadi, “Gagasan Penggunaan Metode Omnibus Law dalam Pembentukan Peraturan Daerah”, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum Vol. 15 No. 2* (2021).

Susi Dwi Harijanti, Lailani Sungkar, Wicaksana Dramanda. “Laporan Hasil Penelitian Pengujian Formil Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi: Urgensi dan Batu Uji.” Bandung: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2020.

Toruan, H.D.L., “Pembentukan Regulasi Badan Usaha dengan Model Omnibus Law”, *Jurnal Hukum to-ra Vol. 3 No. 1* (2017).

Turkey: Omnibus Bill Dated 11.09.2014”, online: <  
<https://www.mondaq.com/turkey/CorporateCommercial-Law/348688/Omnibus-Bill-Dated-11092014> >

Wicipto Setiadi, “Simplifikasi Regulasi Dengan Menggunakan Metode Pendekatan Omnibus Law”, *Jurnal Rechtsvinding Vol. 9 No. 1* (April 2020).

