



Hakikat Prinsip Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020
(Studi Terkait Pembentukan UU Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara)

Chetta Shatia Dwitama

Fakultas Hukum Universitas Indonesia
e-mail : chetta_shadam@rocketmail.com

Submission Track

Received: 10 Desember 2024, Revision: 20 Februari 2025, Accepted: 2 Maret 2025

ABSTRACT

In this legal research, the main focus is the principle of meaningful community participation in the formation of legislation following Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 and the IKN Law. This research is normative with a descriptive-analytical approach and uses secondary data. Following the Constitutional Court's decision, the principle of community participation is regulated in Law 13/2022, regarding the right to be heard, considered and receive an explanation. However, its implementation is not clear enough, especially at the joint agreement stage between the DPR and the President. The process of forming the IKN Law also still shows a lack of meaningful community participation. The affected parties are only heard without considering or getting an explanation for their opinions. This shows that there are formal flaws in the process of forming the IKN Law. Revision of the PPP Law is needed to provide a more detailed explanation regarding meaningful community participation. Apart from that, clearer regulations regarding the mutual agreement stage are needed. Relevant stakeholders also need to provide outreach regarding formal testing procedures to the public. With the constitutional issue regarding the time limit for formal testing of laws, it is important to provide a wider understanding to the public. The Constitutional Court must also be more careful in responding to requests for formal review so as not to create legal uncertainty as happened in the review of the IKN Law.

Keyword: meaningful participation; Constitutional Court; PPP Law; IKN Law.

ABSTRAK

Dalam penelitian hukum ini, fokus utama adalah prinsip partisipasi masyarakat yang bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pasca Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dan UU IKN. Penelitian ini bersifat normatif dengan pendekatan deskriptif-analitis dan menggunakan data sekunder. Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi, prinsip partisipasi masyarakat diatur dalam UU 13/2022, mengenai hak untuk didengarkan, dipertimbangkan, dan mendapatkan penjelasan. Namun, implementasinya belum cukup jelas terutama dalam tahap persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Proses pembentukan UU IKN juga masih menunjukkan kekurangan dalam partisipasi masyarakat yang bermakna. Para pihak terdampak hanya didengar tanpa dipertimbangkan atau mendapatkan penjelasan atas pendapatnya. Hal ini menunjukkan adanya cacat formil dalam proses pembentukan UU IKN. Revisi UU PPP diperlukan untuk memberikan penjelasan lebih rinci terkait partisipasi masyarakat yang bermakna. Selain itu, perlu pengaturan yang lebih jelas mengenai tahap persetujuan bersama. Stakeholder terkait juga perlu memberikan sosialisasi terkait tata cara pengujian formil kepada masyarakat. Dengan adanya isu kontitusional terkait batas waktu pengujian formil undang-undang, penting untuk memberikan pemahaman yang lebih luas kepada masyarakat. Mahkamah Konstitusi juga harus lebih teliti dalam menanggapi permohonan pengujian formil agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum seperti yang terjadi dalam pengujian UU IKN.

Kata Kunci: Partisipasi masyarakat, Mahkamah Konstitusi, UU PPP, UU IKN

PENDAHULUAN

Aspek penting dalam Peraturan Perundang-Undangan tidak hanya terletak dalam substansi atau materi muatannya saja, tetapi proses pembentukannya. Partisipasi masyarakat telah menjadi isu konstitusional dan merupakan salah satu aspek penting yang seharusnya tidak dapat dikesampingkan dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tidak bisa dipungkiri, dalam setiap pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengandung 2 (*dua*) esensi fundamental, yaitu: proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukannya yang harus dilakukan secara transparan, sehingga dari partisipasi masyarakat dapat memberikan masukan dan rumusan permasalahan. Substansi adalah materi yang akan diatur yang harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas, sehingga menghasilkan suatu produk hukum yang demokratis, partisipatif yang berkarakter responsif/populistis. Penjelasan ini sejalan dengan teori yang disampaikan oleh Indrati, yang mengatakan “Teori Perundang-undangan (*Gezetgebungstheorie*), yang berorientasi mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian (*begripsvorming* dan *begripsverheldering*)”.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*law making process*) merupakan tahapan proses yang melalui dinamika hukum dan politik, terdiri dari serangkaian kegiatan yang dilakukan secara berkesinambungan yang terdiri dari 5 (lima) tahapan, yaitu: (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 (2) UUD 1945; (iii) Persetujuan Bersama Antara DPR Dan Presiden; (iv) Pengesahan Rancangan Undang-Undang menjadi Undang-Undang; dan (v) Pengundangan.

Secara normatif, proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia perlu diapresiasi karena telah mengatur perihal partisipasi masyarakat sejak 2004. Meskipun pada saat itu, masih disampaikan secara konvensional

melalui *verbal* dan tulisan. Selain itu, kesempatan partisipasi baru dibuka untuk pembentukan undang-undang dan peraturan daerah. Belum terdapat landasan *yuridis* tentang kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi pembentukan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Selanjutnya, bentuk partisipasi masyarakat bertransformasi ke arah transparansi dan jaminan hak atas informasi sejak 2011 dengan diterbitkannya UU 12/2011, yang diwujudkan dalam bentuk rapat dengar pendapat umum, sosialisasi, loka karya, seminar, dan/atau diskusi.

Dalam perkembangannya, terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang memberikan penafsiran terkait partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pentingnya partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) tersebut, telah menjadi isu konstitusional. Hal ini dapat dilihat dalam pertimbangan hukum Mahkamah, sebagai berikut:

“..., kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang sebenarnya juga **merupakan amanat konstitusi** [cetak tebal, pen] yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan Negara...”.

Lebih lanjut dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi menafsirkan makna partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) dengan menyatakan:

“..., 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”. Dalam putusan *a quo*, ditegaskan *meaningful participation* setidaknya harus memenuhi 3 (tiga)

parameter, yaitu hak untuk didengarkan 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*).

Meaningful participation, kemudian diadopsi ke dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjut disebut UU PPP). Hal ini daitur dalam Pasal 96 UU PPP, yang berbunyi:

- (1) “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring;
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan;
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
- (5) Dalam melaksanakan hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan menginformasikan kepada masyarakat tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- (6) Untuk memenuhi hak sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/ atau d. kegiatan konsultasi publik lainnya;
- (7) Hasil kegiatan konsultasi publik sebagaimana dimaksud pada ayat (6) menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan

pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan;

- (8) Pembentuk Peraturan Perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1);
- (9) Ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (8) diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden”.

Implementasi partisipasi masyarakat yang terdapat dalam UU PPP, nyatanya sering tidak diimplementasikan. Permasalahan ini mengindikasikan bahwa terdapat adanya dugaan praktik korupsi legislasi dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Makalah ini mencoba membahas dan mengkritisi mengenai hakikat dari sebuah prinsip partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) dalam proses pembentukan Peraturan Perundang-undangan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (studi terkait pembentukan UU IKN). Dalam faktanya, meskipun pembentukan UU IKN tersebut pernah diuji secara formil melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XX/2022, yang amar putusannya menyatakan “Permohonan Para Pemohon Tidak Dapat Diterima”, namun hal ini masih menarik untuk dibahas secara akademis, karena pertimbangan hukumnya dalam memutus permohonan *a quo* belum menyentuh aspek pokok perkara dan diketahui proses pembentukan UU IKN bisa dikatakan sangat singkat, hanya memakan waktu 42 (*empat puluh dua*) hari. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan fundamental tentang sejauhmana negara mengimplementasikan prinsip *meaningful participation an sich*.

METODE PENELITIAN

Sesuai dengan rumusan masalah yang diteliti, jurnal ini merupakan penelitian hukum (*legal research*). Menurut Morris L. Cohen sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki mengatakan, “*legal research is the process of finding the law that governs activities in human society*”.

Bentuk penelitian ini adalah penelitian normatif/doktrinal, yang bertitik bertolak dari norma-norma positif dan doktrin-doktrin yang berkembang. Tipologi penelitian adalah deskriptif-analitis dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan perbandingan (*comparative approach*), khususnya Dinamika penerapan partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Data yang diolah merupakan data sekunder dan dilakukan dengan menggunakan analisis kualitatif, yang terdiri dari sejumlah Peraturan Perundang-Undangan, Putusan Pengadilan, doktrin atau pendapat ahli lainnya, serta sejumlah berita nasional yang sudah terseleksi kebenarannya.

PEMBAHASAN

Hakikat Prinsip Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Mekanisme Partisipasi Masyarakat

Menurut ketentuan Pasal 96 UU PPP, menjelaskan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan dimaknai dengan memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis baik secara daring dan/atau *luring* dilakukan oleh orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dengan akses penginformasian kepada masyarakat oleh pembentuk peraturan Perundang-undangan.

Perlu diketahui, terdapat fakta bahwa tahap partisipasi masyarakat di dalam pembentukan Peraturan Perundang-undang masih sebatas pada tahap konsultasi publik. dan terdapat variasi atau beragam istilah selain konsultasi publik dimaksud seperti “aspirasi masyarakat” dan “masukan”. Pelaksanaan partisipasi tersebut dilakukan dengan kegiatan di antaranya, seperti: Rapat Dengar Pendapat Umum, Kunjungan Kerja, Seminar Lokakarya, Diskusi dan Konsultasi Publik lainnya. Konsultasi tersebut dilaksanakan dalam tahap perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan

Perundang-undangan. *Pertama*, pada tahap perencanaan dikenal istilah aspirasi masyarakat. Tahap perencanaan adalah tahap menyusun daftar prioritas Rancangan Undang-Undang (RUU) yang akan dibahas di suatu tahun. Daftar prioritas disebut sebagai Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Ketika Prolegnas yang diprakasai Pemerintah, terdapat kewajiban bagi Pemerintah (Pemrakarsa) untuk mempertimbangkan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. RUU yang berasal dari Pemerintah kemudian menyerahkan RUU beserta hasil tanggapan dan masukan untuk dilakukan pembahasan, sebatas di lingkup Pemerintah.

Sementara itu, rancangan Prolegnas yang diprakasi DPR juga mempertimbangkan adanya aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Terhadap hal ini, tidak ada ketentuan serupa di Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sebelumnya, memang ada ketentuan tentang mempertimbangkan aspirasi masyarakat menurut Peraturan DPD Nomor 1 Tahun 2019. Namun, ketentuan semacam itu tidak lagi ditemui di Peraturan DPD Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Tertib. Dengan demikian, secara prinsip partisipasi masyarakat telah dibuka sejak tahap perencanaan melalui adanya ketentuan mempertimbangkan aspirasi masyarakat dalam menyusun Prolegnas. *Kedua*, pada tahap penyusunan RUU yang diprakasai pemerintah, tanggapan dan/atau masukan masyarakat dilakukan secara lisan dan/atau tertulis sesuai dengan aspirasi atau kepentingannya setelah RUU disebarluaskan baik secara elektronik atau non-elektronik. Pemrakarsa kemudian menyerahkan RUU beserta hasil tanggapan dan masukan untuk dilakukan pembahasan sebatas di lingkup Pemerintah.

Sementara, penyusunan RUU yang diprakasi DPR, terdapat mekanisme internal DPR dalam menampung aspirasi rakyat yang diatur dalam Tata Tertib DPR. Pelaksanaannya dilakukan melalui kunjungan kerja, pembentukan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggungjawaban kerja DPR kepada rakyat. Dalam pembukaan ruang partisipasi publik, anggota DPR dapat membuat rumah aspirasi. Masukan masyarakat ini dapat diminta baik oleh

Anggota, Komisi, atau Badan Legislasi sesuai dengan darimana suatu RUU itu berasal di DPR. Lebih lanjut dijelaskan, partisipasi masyarakat yang diberikan kepada DPR “dapat” meliputi: penyusunan dan penetapan Prolegnas; penyiapan dan pembahasan RUU; penyiapan dan pembahasan RUU mengenai APBN; pengawasan pelaksanaan undang-undang; pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Meskipun bukanlah suatu kewajiban (karena menggunakan kata “dapat”), masukan itu cukup penting karena menjadi salah satu bahan penyempurnaan konsepsi RUU. Sedangkan di DPD, baik komite atau Perancang Undang-Undang juga dapat meminta masukan dari masyarakat yang nantinya menjadi bahan penyempurnaan konsepsi RUU.

Ketiga, pada tahap pembahasan, konsultasi publik dilakukan terhadap RUU yang berasal baik Pemerintah maupun DPR. Pada tahap ini partisipasi lebih sering dilakukan dan sifatnya lebih cenderung terbuka daripada tahapan sebelumnya. Apabila mencermati ketentuan pada tahap pembahasan RUU yang berasal dari pemerintah menurut Permenkumham No. 11/2021, *Jo.*, Perpres 87/2014 dihubungkan dengan Tatib DPR No. 1/2020 dapat diketahui dalam konteks ini terlihat bahwa terdapat kekhususan sehubungan dengan RUU yang diprakasai oleh pemerintah dan yang bukan dari pemerintah. RUU yang berasal dari pemerintah memberikan tanggung jawab kepada Pemrakarsa (Pemerintah) saja untuk menampung partisipasi masyarakat. Lebih lanjut dinyatakan bahwa dalam pembahasan RUU di DPR, yang mempertimbangkan tanggapan dan/atau masukan yang diperoleh masyarakat adalah Pemrakarsa (Pemerintah).

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan terdapat 2 (dua) perbedaan mencolok terkait proses penegakan prinsip partisipasi masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah dan DPR pada saat pembentukan RUU, yaitu (i) pada tahap perencanaan dan penyusunan RUU, baik pemerintah maupun DPR berkonsentrasi dan bekerja di sisi internaln masing-masing. Kondisi ini dilatarbelakangi, siapa pemrakarsa RUU dimaksud. (ii). Sedangkan

pada saat tahap pembahasan RUU, DPR dan pemerintah duduk bersama.

Hakikat Prinsip Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna

Hakikat pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yaitu: (i) memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik dalam menciptakan suatu *good governance*; (ii) memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik; (iii) meningkatkan kepercayaan kepada eksekutif dan legislatif; dan (iv) efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, maka sumberdaya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dilakukan secara efektif dan efisien.

Berdasarkan hasil studi kepustakaan, terdapat 4 (*empat*) tantangan dan kendala utama dalam partisipasi masyarakat. Tantangan dan kendala adalah kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara, yang dapat diuraikan sebagai berikut:

Pertama, adanya tolak tarik kepentingan (baik politik, ideologi, maupun ekonomi) di lingkungan anggota legislatif sendiri, yang tidak selalu sejalan dengan aspirasi masyarakat yang berkembang.

Kedua, sumber daya manusia (SDM). Tak bisa dihindari reformasi hukum dan politik Indonesia telah membuka kemungkinan seluruh warga Indonesia, tanpa terkecuali, untuk tampil sebagai wakil rakyat. Sebagai konsekuensinya, rekrutment anggota legislatif menjadi sangat masif, sehingga memungkinkan orang-orang yang kurang memiliki kemampuan, keilmuan, wawasan dan keterampilan dalam dunia politik menjadi gagap dalam menjalankan tugas konstitusinya. Meskipun dalam beberapa hal, masalah ini telah diakomodasi dengan memberikan tim asistensi (staf ahli anggota, staf ahli komisi, staf ahli fraksi, dan seterusnya). Tetapi yang sifatnya substansial, banyak anggota legislatif tidak mampu menghasilkan produk-produk hukum yang berkualitas.

Ketiga, dukungan sistem (*supporting system*) yang masih terbatas. Di negara yang sudah maju tingkat ekonomi dan kualitas politiknya, dukungan sistem (yang bersifat *software* maupun *hardware*) sangatlah memadai, sehingga memungkinkan seorang anggota legislatif mengetahui apa usulan dan pandangan para konstituennya, bahkan bisa dengan jelas mengetahui siapa-siapa para konstituennya tersebut. Situasi ini belum mengakomodasi seluruhnya dengan baik oleh pemerintah. Berbagai media jejaring sosial berbasis telekomunikasi informasi, seperti: internet, *email*, *facebook*, *twitter* dan lain-lain, seharusnya dapat dimanfaatkan secara optimal bagi penguatan dukungan sistem bagi penguatan kapasitas legislatif.

Keempat, anggaran yang minim. Dengan mempertimbangkan berbagai aspek, khususnya bagi peningkatan kualitas partisipasi masyarakat, aspek anggaran tetap perlu diperkuat.

Secara normatif, partisipasi masyarakat sebenarnya telah diatur dalam Pasal 96 UU 12/2011, yang berbunyi:

- (1) “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau, d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi;
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan;
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat”.

Prinsip partisipasi masyarakat bukan berarti seluruh suara rakyat harus diterima, namun setidaknya sebagian masukan dari masyarakat itu harus diakomodasi. Partisipasi masyarakat pada prinsipnya adalah ruang untuk

mengingat kembali kepada mereka yang punya otoritas untuk membentuk undang-undang yang berkualitas, jangan sampai otoritas bekerja tanpa adanya keterlibatan dari masyarakat. Apabila mencermati pengaturan partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam UU 12/2011, telah mengatur secara luas, akan tetapi Mahkamah Konstitusi melalui pertimbangan hukumnya dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terlihat bahwa pengaturan yang demikian masih belum memberi ruang bagi terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pengertian yang sungguh-sungguh atau partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*).

Untuk bisa dikatakan *meaningful participation*, maka partisipasi tersebut harus memenuhi 3 (tiga) parameter: *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 masyarakat tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap RUU yang sedang dibahas. Lebih lanjut dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menyatakan bahwa 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.

Sebagaimana yang diuraikan sebelumnya, atas dasar putusan Mahkamah di atas, pemerintah bersama DPR merubah ketentuan UU 12/2011 menjadi UU 13/2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). Apabila mencermati ketentuan secara mendalam, khususnya Pasal 96 ayat (1) *jo* ayat (3) UU PPP, yang berbunyi: (1) “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”; (3) “Masyarakat merupakan orang

perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan”.

Mencermati rumusan Pasal 96 ayat (1) dan (3) tersebut di atas, diketahui tidak menjelaskan, apakah memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dikatakan telah memenuhi prinsip pertama yaitu hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*). Lebih lanjut, mencermati ayat (3) dan dihubungkan kembali Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, syarat partisipasi masyarakat memang diutamakan untuk kelompok masyarakat yang terdampak langsung terhadap Rancangan Peraturan Perundang-Undang yang sedang dibahas. Nomenklatur “terdampak langsung” tidak menjelaskan konteks dampak apa yang timbul. “Dampak” dapat saja diartikan menguntungkan maupun merugikan, sehingga *nomenklatur* ini membuka ruang salah penafsiran. Pengaturan detail tersebut, yakni seperti dijelaskan bahwa “berdampak langsung atau mempunyai kepentingan” harus dimaknai dengan yang berdampak menguntungkan atau yang dirugikan. Demi memberikan kepastian hukum, ketentuan “*terdampak langsung*” harus diperjelas konteksnya agar masyarakat yang dirugikan dilindungi haknya.

Selanjutnya, dalam Pasal 96 ayat (7) disebutkan bahwa hasil kegiatan konsultasi publik menjadi “bahan pertimbangan” dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan. Kegiatan konsultasi publik merupakan salah satu mekanisme yang dilakukan melalui Rapat Dengar Pendapat Umum, Kunjungan Kerja, Seminar, Lokakarya, Diskusi dan/atau Kegiatan Konsultasi Publik lainnya. Kata “bahan pertimbangan” dalam pasal 96 ayat (7) dapat dimaknai sebagai syarat hak untuk di pertimbangkan (*right to be considered*), yang tidak dapat dipastikan karena tidak dijabarkan secara *elaboratif*, seperti apa makna dari maksud pertimbangan tersebut Apabila merujuk pada konteks “hak untuk dipertimbangkan” maka hal ini mengandung arti suatu prinsip atau jaminan kepada setiap individu/kelompok masyarakat yang harus dipenuhi.

Pada ketentuan selanjutnya yakni dalam Pasal 96 ayat (8) disebutkan “Pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2)”. Ketentuan ini menjelaskan tentang hak untuk diberikan penjelasan (*right to be explained*). Dalam kamus besar Bahasa Indonesia kata “dapat” mempunyai makna berupa “mampu”, “sanggup”, “bisa”, “boleh”, serta “mungkin”. Berdasarkan penafsiran gramatikal dan dihubungkan dengan teori Perundang-Undangan (*Gezetzgebungstheorie*), maka kata “dapat” hanya bersifat fakultatif bukan bersifat *imperatif*, yang menimbulkan penafsiran ketidakpastian dalam penerapan syarat hak untuk diberikan penjelasan (*right to be explained*). Terlepas masih terdapat penafsiran yang luas dalam mengejawantahkan makna *meaningful participation* sebagaimana yang dirumuskan dalam UU PPP tersebut di atas, khususnya “*right to be heard*” (*vide* Pasal 96 ayat (1) jo., (3) UU PPP); “*right to be considered*” (*vide* Pasal 96 ayat (7) UU PPP); “*right to be explained*” (*vide* Pasal 96 ayat (8)), materi muatan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 96 UU PPP harus diapresiasi, karena telah memberikan semangat atau parameter baru dalam pembentukan Peraturan Perundang-undang.

Lebih lanjut, apabila mencermati pertimbangan hukum dalam putusan *a quo*, di mana salah satu bentuk *meaningful participation* yang harus dilakukan pada pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pada tahap “persetujuan bersama antara DPR dan presiden”. Mencermati pertimbangan *a quo* dihubungkan dengan peraturan-peraturan yang mengatur terkait mekanisme partisipasi masyarakat, sebagaimana yang diatur dalam UU 12/2011 (terakhir diubah dengan UU 13/2022, UU PPP terbaru), khususnya Pasal 96 ayat (7) UU PPP, menegaskan pada pokoknya “Hasil kegiatan konsultasi publik..., menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Peraturan Perundang-undangan” [*italic, pen*]. Maka dapat diketahui, tidak ada

pengaturan atau perintah secara *eksplisit* dalam rumusan Pasal 96 ayat (7) terkait pengaturan terkait pelaksanaan partisipasi masyarakat yang dilaksanakan pada “Persetujuan Bersama antara DPR dan presiden”. Begitupun dengan peraturan pendelegasiannya, seperti dalam diatur dalam Perpres No. 87/2004 (terakhir diubah dengan Perpres No. 76/2021) *jo.*, Tatib DPR No. 1/2020 *jo.*, Permenkumham No. 11/2011, *jo.*, Tatib DPD No. 1/2022, tidak ada ditemukan 1 (*satu*) ketentuan (Pasal)-pun yang secara *eksplisit* dan elaboratif mengatur terkait bentuk mekanisme *meaningful participation* pada tahap “persetujuan bersama antara DPR dan presiden”.

Sebagai contoh pembanding, pengaturan terkait bentuk partisipasi masyarakat tercermin dalam Tatib DPR No. 1/2020, Pasal 156 ayat (1) yang berbunyi: “Komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, atau panitia khusus dapat meminta menteri yang mewakili Presiden membahas rancangan undang-undang ... *atau mengundang masyarakat dalam rapat dengar pendapat umum untuk mendapatkan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas di DPR*”. Begitupun dengan Permenkumham No. 11 Tahun 2021, Pasal 21 yang berbunyi: “Pemrakarsa dalam membahas rancangan Undang-Undang di DPR mempertimbangkan tanggapan dan/atau masukan yang diperoleh dari Masyarakat”.

Mencermati 2 (dua) peraturan di atas, maka dapat diketahui, bahwa bentuk partisipasi masyarakat pada tahap “pembahasan” telah diatur secara *eksplisit* dan elaboratif. Sedangkan pada tahap “persetujuan bersama”, ketentuan terkait partisipasi masyarakat tidak ada pengaturan yang secara tegas seperti rumusan dalam Pasal 156 ayat (1) Tatib DPR *jo.*, Pasal 21 Permenkumham No. 11 Tahun 2021 tersebut. Pengaturan adanya bentuknya partisipasi masyarakat pada tahap “persetujuan bersama” penting untuk dilakukan, selain untuk menjalankan putusan Mahkamah Konstitusi (mengingat asas *Erga Omnes*), tetapi juga untuk memberikan kepastian hukum, bahwa *meaningful participation* telah menjadi isu kontitusional. Hal ini penting dilakukan,

karena sangat dimungkinkan pada saat RUU telah masuk pada tahap “persetujuan bersama”, oleh karena dalam perkembangannya diketahui terdapat masukan, aspirasi masyarakat yang menyatakan bahwa materi muatan RUU tersebut terdapat pelanggaran seperti HAM, lingkungan, memicu konflik dan lain sebagainya. Maka sudah seharusnya, Pemerintah bersama DPR meninjau kembali RUU dimaksud.

Berdasarkan uraian pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa pengaturan terkait mekanisme partisipasi masyarakat sebagaimana diatur UU 13/2022 (UU PPP) tidak mengatur sepenuhnya mengenai partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*), khususnya pada tahap “persetujuan bersama antara DPR dan presiden”, sebagaimana yang dirumuskan dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Oleh karena itu, maka perlu adanya *revisi* terkait UU PPP termasuk peraturan pendelegasiannya, seperti Perpres No. 87/2004 (terakhir diubah dengan Perpres No. 76/2021); Tatib DPR No. 1/2020; Tatib DPD No. 1/2022; Permenkumham No. 11/2011.

Meaningful Participation Dalam Pembentukan UU Ibu Kota Negara

Sempat tertunda karena pandemi Covid-19, RUU IKN mulai dibahas di DPR sejak 7 Desember 2021 hingga disahkan 18 Januari 2022 (kurang lebih 42 hari). Secara rinci, tahapan pembahasan RUU IKN di DPR dapat diketahui sebagai berikut:

Tanggal		Agenda
03 Nov 2021	-	Pendahuluan:
		Rapat Badan Permusyawaratan (Bamus) membahas RUU IKN kepada Pansus
7 Des 2021	-	Pendahuluan:
		Rapat Pansus RUU IKN (Rapat Intern) dengan Agenda membahas Rancangan Jadwal Acara dan mekanisme pembahasan RUU IKN;
		Rapat Pansus RUU IKN (Rapat Intern) dengan

		Agenda Pemilihan dan Penetapan Pimpinan Pansus RUU IKN; - Jumlah awalnya 56 orang dan dipangkas menjadi 30.
Pembicaraan Tingkat I		
8-12 2021	Des	Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Pansus RUU IKN dengan Para Pakar
13 2021	Des	- Rapat Kerja Pansus IKN dengan agenda Persetujuan dan Penetapan Pimpinan dan Anggota Panja RUU IKN serta pembahasan atas sejumlah jumlah DIM; - Rapat Pansus RUU Tentang IKN(Rapat Intern) dengan Agenda Penetapan Pimpinan dan Anggota Panja RUU tentang Ibu Kota Negara.
14-15 2021	Des	- Rapat Panja RUU tentang Ibu Kota Negara dengan agenda Pembahasan DIM RUU
17 2021 – 10 Jan 2022	Des	Masa Reses (Pembahasan RUU IKN ditunda sementara)
17 2022	Jan	Pansus IKN Rapat Panitia Kerja dengan Pemerintah, terkait Melanjutkan Pembahasan Hasil Tim Perumus
Pembicaraan Tingkat II		
18 2022	Jan	Pengambilan Keputusan atas RUU IKN
Sumber: Diolah dari Putusan Nomor 54/PUU-XX/2022, hlm. 33; Lihat juga DPR RI, “RUU tentang Ibukota Negara”, tersedia di https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/368		

Berdasarkan pada tahap pembahasan RUU IKN sebagaimana terurai dalam tabel di atas, dapat diketahui jika dihitung sejak dibentuknya Pansus RUU IKN pada 3 November 2021 sampai dengan

disetujuinya RUU IKN menjadi Undang-Undang pada 18 Januari 2022, dikurangi masa reses (17 Desember 2021 – 10 Januari 2022) dan hari libur, maka praktis pembahasan RUU IKN hanya berlangsung selama 36 hari kerja. Waktu selama 36 hari juga masih tergolong sangat singkat atau cepat untuk pembahasan sebuah undang-undang yang bisa dikatakan memiliki tingkat kompleksitas yang sangat tinggi.

Apabila diletakkan dalam konteks prinsip partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) sebagaimana Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, maka ukuran terpenuhi atau tidaknya, makna dari *meaningful participation*, tentunya tidak bisa hanya diukur dari seberapa lama waktu pembahasan sebuah RUU dimaksud. Apabila mencermati UU PPP, diketahui bahwa pada tahap pembahasan RUU dilaksanakan “paling lama” 60 (enam puluh) hari kerja. Artinya, pembahasan RUU IKN sampai dengan persetujuan bersama menjadi undang-undang, bisa ditafsirkan masih sesuai ketentuan UU PPP. Namun, parameter *meaningful participation* harus diukur pada 3 (tiga) hak, yaitu: (1) hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); (2) hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan (3) hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Berdasarkan hal tersebut di atas, apabila dihubungkan dengan mencermati dalil-dalil *posita* yang diajukan Pemohon dalam Putusan Nomor 54/PUU-XX/2022, maka dapat ditemukan fakta: *Pertama*, Para Pemohon mendalilkan bahwa pembentukan UU IKN tidak melibatkan pihak yang memiliki *concern* secara luas. Para Pemohon adalah bagian dari masyarakat yang memiliki pandangan dan perspektif luas dan strategis terkait dengan rencana pemindahan Ibukota. Dengan proses pembentukan yang singkat, Para Pemohon tidak memiliki kesempatan untuk melakukan kajian dan/atau penelitian mendalam terkait dengan RUU IKN, untuk disampaikan kepada Pembentuk undang-undang.

Kedua, salah satu Pemohon (Pemohon V) pada 09 Desember 2021, hadir dalam RDPU yang diselenggarakan oleh

Pansus RUU IKN dan menyampaikan presentasinya yang pada pokoknya menerangkan:

- a) Terdapat konflik tenurial sejumlah Masyarakat Adat dengan pengusaha (swasta), sehubungan dengan penguasaan dan kepemilikan tanah adat yang direncanakan sebagai kawasan IKN;
- b) Pemindahan IKN harus mengarusutamakan penghormatan dan perlindungan hak-hak Masyarakat Adat dengan memasukkan klausul khusus dalam RUU IKN mengenai dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat, Mekanisme Penyelesaian Konflik dan Pemulihan Hak Masyarakat Adat yang akan terdampak dari pembangunan IKN;
- c) Pansus RUU IKN perlu melakukan konsultasi publik secara lebih luas kepada Masyarakat Adat di wilayah IKN, bahkan perlu dilakukan dari kampung ke kampung dalam pembentukan RUU *a quo*.
- d) Hingga pengesahan RUU IKN menjadi UU pada 18 Januari 2022, usulan-usulan Pemohon V yang disampaikan dalam RDPU agar dilakukan konsultasi publik secara lebih luas kepada Masyarakat Adat di Wilayah IKN tidak dilaksanakan. Tidak ada satupun Masyarakat Adat dari beberapa suku sebagaimana disebutkan dalam naskah akademik RUU IKN diundang ataupun terlibat dalam pembahasan RUU *a quo*.

Ketiga, berdasarkan hasil identifikasi masyarakat adat di wilayah IKN dalam dokumen Naskah Akademik RUU IKN menerangkan, setidaknya terdapat 7 suku asli di wilayah calon IKN di antaranya: 1) Suku Paser, 2) Suku Kutai, 3) Suku Bajau, 4) Suku Dayak Basap, 5) Suku Dayak Kenyah, 6) Suku Dayak Benuaq, 7) Suku Dayak Tunjung; dan selebihnya adalah masyarakat pendatang dari berbagai suku (Jawa, Bugis, Banjar, dll) yang menimbulkan dua potensi dampak sosial ekonomi yaitu hilangnya mata pencaharian dan tempat tinggal.

Keempat, menurut hasil pemantauan *open parlemen* dari 28 tahapan agenda pembahasan RUU IKN, hanya 7 (tujuh) agenda yang terbuka untuk diakses publik, sementara 21 dokumen lainnya tidak

dapat diakses, padahal informasi tersebut sangat penting bagi Para Pemohon untuk melakukan kajian dan penelitian mendalam, sebagai bahan memberikan masukan kepada Pembentuk UU.

Selanjutnya, ditemukan fakta bahwa terdapat beberapa catatan penting dan masukan dari beberapa ahli yang dimintai pendapatnya oleh Pansus RUU IKN dalam RDPU. Salah satu ahli yang dimintai keterangan adalah Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H., yang didengar keterangannya dalam RDPU pada 11 Desember 2021. Dalam keterangannya, dikemukakan bahwa terdapat disparitas antara naskah akademik dan RUU IKN, sebagai berikut:

- (1) “Dalam naskah akademis ada peninjauan historis, sehingga bisa didapatkan potret permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh Jakarta yang selama ini menjalankan fungsi ganda, yaitu sebagai daerah otonom provinsi dan sebagai Ibu Kota Negara; Di mana hal ini antara lain bersumber pada kebiasaan dalam sejarah kolonialisme di Nusantara. Namun dalam naskah RUU belum ditemukan suatu penegasan bagaimana cara mengatasi permasalahan tersebut;
- (2) Dalam Naskah Akademis dikemukakan bahwa salah satu permasalahan yang mengakibatkan Jakarta sudah tidak dapat lagi mengemban peran yang optimal untuk menjadi kota yang menjamin warganya senantiasa aman, terhindar dari bencana alam, atau untuk mendapatkan kondisi hidup layak dan berkelanjutan adalah semakin pesatnya pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali, penurunan kondisi dan fungsi lingkungan, dan tingkat kenyamanan hidup yang semakin menurun, dan ketidakmerataan persebaran pertumbuhan ekonomi di luar Jakarta dan pulau Jawa dengan wilayah lain. Namun dalam RUU belum ditemukan suatu upaya untuk memberikan solusi terhadap permasalahan ini”.

Ahli lain yang juga dimintai keterangannya adalah Ananda B. Kusuma dalam RDP Pansus RUU IKN pada 12 Desember 2022. Dalam keterangannya, Kusuma memberikan beberapa catatan dan

sekaligus kritik terkait Naskah Akademis maupun RUU IKN, sebagai berikut:

- (1) “Prosedur keliru. Presiden dapat mengusulkan pemindahan Ibu Kota tetapi keputusannya harus dibuat bersama dengan DPR dan DPD berbentuk UU. Jadi di konsiderans RUU harus dicantumkan UU Tentang Keputusan Pemindahan Ibu Kota;
- (2) Naskah Akademik perlu diperbaiki, terutama tentang “Masa Peralihan”Partisipasi publik dan “*interest group*” perlu digalakkan, agar tidak terjadi “benturan undang-undang/harmonisasi”.

Pakar hukum lainnya yang dihadirkan dalam RDPU Pansus RUU IKN pada tanggal 12 Desember 2022, adalah Prof. Dr. Maria SW Sumardjono, S.H., MCL, MPA. Dalam keterangannya, Sumardjono memberikan saran terkait RUU IKN, yang menegaskan “Perlu ditempuh upaya partisipasi publik untuk menghindari potensi melanggar aspek formil pembentukan Undang-Undang”.

Mencermati dalil-dalil *posita* Pemohon yang pada pokoknya berisi kritik dan keberatan atas materi muatan RUU IKN dan dihubungkan dengan keterangan 3 (tiga) begawan hukum di atas, yang pada pokoknya berisi kritik dan masukan baik atas Naskah Akademik (NA) maupun RUU IKN, maka dalam hal ini penulis berpendapat, jika diletakkan 3 (tiga) parameter partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) tersebut, maka kesempatan yang diberikan oleh pembentuk undang-undang (Pemerintah bersama DPR), baik kepada Pemohon dan 3 (tiga) begawan hukum di atas, terkesesan bahwa pendapat-pendapat yang berisi kritik, masukan, ataupun istilah lainnya, hanya sebatas memenuhi hak untuk didengar (*right to be heard*). Dalam konteks ini, tidak ada penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*), apakah pelbagai kritik dan masukan itu menjadi bahan pertimbangan/tidak dalam membentuk UU IKN (*right to be considered*). Hal ini terkesan, bahwa masukan dan kritik hanya sebatas untuk memenuhi aspek formalitas atau prosedural semata. Artinya, pembentukan UU IKN tidak mengakomodir partisipasi dalam arti sesungguhnya

(*meaningful participation*) sebagaimana dimaksud pada Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Untuk menentukan kualitas pembentukan undang-undang penting untuk mengetahui proses pembentukannya. Proses yang berkualitas tersebut tidak hanya berjalan satu arah namun juga membuka peluang bagi terciptanya interaksi antara pembentuk undang-undang dengan masyarakat. Penerapan 3 (tiga) parameter sebagaimana yang telah diformulasikan berdasarkan Putusan *a quo*, setidaknya harus dilakukan dalam 3 tahap, yaitu: (i). Pengajuan RUU; (ii) Pembahasan; (iii) Persetujuan Bersama antara DPR dan presiden. Penilaian terhadap 3 (tiga) tahap dimaksud agar terpenuhinya partisipasi masyarakat secara bermakna (*meaningful participation*) bersifat akumulatif, bukan alternatif. Artinya, sebuah UU mengalami cacat formil dalam pembentukannya apabila tidak memenuhi minimal satu tahapan saja dari keseluruhan tahapan tersebut. Sifat akumulatif tersebut di atas, telah ditegaskan dalam putusan Mahkamah Konstitusi, sebagai berikut:

“..., Perlu Mahkamah tegaskan, penilaian terhadap tahapan dan standar dimaksud dilakukan secara *akumulatif* [*italic, pen*]. Dalam hal ini, jikalau minimal satu tahapan atau satu standar saja tidak terpenuhi dari semua tahapan atau semua standar yang ada, maka sebuah undang-undang dapat dikatakan cacat formil dalam pembentukannya. Artinya, cacat formil undang-undang sudah cukup dibuktikan apabila terjadi kecacatan dari semua atau beberapa tahapan atau standar dari semua tahapan atau standar sepanjang kecacatan tersebut telah dapat dijelaskan dengan argumentasi dan bukti-bukti yang tidak diragukan untuk menilai dan menyatakan adanya cacat formil pembentukan undang-undang”.

PENUTUP

Kesimpulan

Pertama, terdapat 2 (dua) perbedaan mendasar terkait proses pelaksanaan prinsip partisipasi masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah dan DPR pada saat pembentukan RUU, yaitu (i) pada tahap perencanaan dan penyusunan RUU, baik pemerintah maupun DPR berkonsentrasi

dan bekerja di internalnya masing-masing. Kondisi ini disebabkan atau dilatarbelakangi, oleh siapa pemrakarsa RUU dimaksud. (ii). Sedangkan, pada tahap pembahasan RUU, pemerintah dan DPR duduk bersama.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, prinsip partisipasi masyarakat telah mengalami perluasan makna yang kemudian diadopsi ke dalam UU 13/2022 (UU PPP, Pasal 96), di mana parameter partisipasi harus diaplikasikan ke dalam 3 (tiga) hak, yaitu hak untuk didengarkan 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*). Pemenuhan ketiga hak dimaksud, harus dilakukan secara akumulatif dan harus dilaksanakan setidaknya pada tahap: (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.

Meskipun dalam substansinya, parameter *meaningful participation* tersebut belum sepenuhnya berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan (*begripsvorming* dan *begripsverheldering*) dan bersifat memaksa (*imperatif*) bagi pembentuk undang-undang, khususnya tercermin dalam rumusan Pasal 96 ayat (1) *jo.*, (3) dan Pasal 96 ayat (7) dan 96 ayat (8) UU PPP yang tidak menjelaskan secara kongkrit, bagaimana parameter makna dari “terdampak langsung”; “bahan pertimbangan” “dapat dipertimbangkan”. Namun hal ini memberikan semangat baru kepada pembentuk undang-undang, untuk memperhatikan parameter *meaningful participation* dimaksud.

Selanjutnya, ditemukan fakta, tidak ada 1 (*satu*) ketentuan (Pasal)-pun yang secara elaboratif, baik yang diatur dalam UU PPP, khususnya Pasal 96 ayat (7) *jo.*, Perpres No. 87/2004 *jo.*, Tatib DPR No. 1/2020 *jo.*, Tatib DPD 1/2022 *jo.*, Permenkumham No. 11/2011, yang mengatur terkait bentuk mekanisme *meaningful participation* pada

tahap “persetujuan bersama”. Hal ini penting diatur, karena sangat dimungkinkan pada saat RUU telah masuk pada tahap “persetujuan bersama”, karena dalam perkembangannya diketahui terdapat masukan, aspirasi masyarakat ataupun istilah lainnya yang menyatakan bahwa materi muatan RUU tersebut terdapat pelanggaran seperti HAM, lingkungan, memicu konflik dan lain sebagainya, maka sudah seharusnya Pemerintah bersama DPR meninjau kembali RUU dimaksud. Kondisi ini menimbulkan penafsiran, bahwa pengaturan mekanisme partisipasi masyarakat yang ada pada saat ini, belum sepenuhnya mencapai derajat *meaningful participation*, karena masih pada tahap (i). perencanaan; (ii) “Pengajuan Rancangan Undang-Undang”; (iii) “Pembahasan Bersama” dan belum menyentuh pada tahap “Persetujuan Bersama”, sebagaimana yang telah diformulasikan oleh Mahkamah Konstitusi.

Kedua, proses pembentukan UU IKN belum sampai memenuhi derajat *meaningful participation*. Kondisi ini, setidaknya dilandasi pada 2 (dua) hal, yaitu: (i). Terdapat fakta bahwa pihak-pihak yang terdampak dan para ahli yang hadir dan memberikan keterangannya dalam RDPU Pansus RUU IKN hanya didengar keterangannya (*right to be heard*), namun tidak dipertimbangkan (*right to be considered*) ataupun mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Hal ini memberikan kesan, bahwa masukan dan kritik hanya sebatas untuk memenuhi aspek formalitas atau prosedural semata. Untuk itu, dapat dikatakan terdapat cacat formil dalam proses pembentukan UU IKN. Perlu adanya *revisi* UU PPP termasuk peraturan pendelegasiannya, seperti Perpres No. 87/2004 (terakhir diubah dengan Perpres No. 76/2021); Tatib DPR No. 1/2020; Tatib DPD No. 1/2022; Permenkumham No. 11/2021, agar dapat memberikan penjelasan secara elaboratif terkait makna “terdampak langsung”; “bahan pertimbangan”; “dapat dipertimbangkan”, sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 96 UU PPP. Selanjutnya, perlu dielaborasi pengaturan mekanisme makna *meaningful participation* pada saat RUU masuk pada tahap “Persetujuan Bersama”. Mengingat

setiap permohonan pengujian formil undang-undang dalam hukum acara Mahkamah Konstitusi, terdapat batas waktu selama 45 (empat puluh lima hari) kalender, sejak undang-undang diundangkan, maka kiranya perlu Mahkamah Konstitusi ataupun *stakeholder* terkait dapat memberikan sosialisasi sehubungan tata cara atau mekanisme pengujian formil kepada masyarakat luas. Hal ini penting dilakukan, karena pengujian formil telah menciptakan isu kontitusional. Jika diletakkan pada konteks peristiwa pengujian formil UU 3/2022 tentang IKN, sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XX/2022, dengan amar putusannya menyatakan “Permohonan Para Pemohon tidak dapat diterima”, di mana pertimbangan hukumnya menyatakan Para Pemohon dalam mengajukan permohonan *a quo* pada **1 April 2022**, sedangkan UU IKN mulai diundangkan pada tanggal **15 Februari 2022** (diajukan dalam waktu 46 (empat puluh enam) hari. Artinya, meskipun terdapat selisih hanya selisih 1 (satu) hari kalender, Mahkamah Konstitusi tetap memutuskan menyatakan permohonan tidak dapat diterima.

Saran

berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, dapat diambil hakikat dari sebuah partisipasi masyarakat secara bermakna (*meaningful participation*), di mana *meaningful participation*, hanya akan terwujud, apabila setiap kritik dan masukan masyarakat, ataupun istilah lainnya, untuk dapat didengar, dipertimbangkan, dan diberikan penjelasan. Sehingga setiap alasan untuk menerima, atau menolaknya harus tercatat atau terdokumentasi secara jelas dan terbuka pada setiap pertemuan yang dijadikan dasar penyusunan sebuah undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Al Hafiz, Si Yusuf. “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Dalam Koherensi Teori Pembentukan Undang-Undang”, *Jurnal Depositi: Jurnal Publikasi Ilmu Hukum*, Vol. 1, No. 4 (2023), DOI :

<https://doi.org/10.59581/deposisi.v1i4.1782>;

Andriani, Henny. “Partisipasi Bermakna Sebagai Wujud Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang”, *Unes Journal of Swara Justisia*, Vol. 7, No. 1 (2023), DOI: <https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i1>;

Arinanto, Satya. “Beberapa Catatan Umum terhadap Naskah Akademik dan RUU Ibu Kota Negara”, tanggal 11 Desember 2021, tersedia di <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/PANSUS-RJ-20211215-041221-5870.pdf>, diakses 16 April 2024;

Arkana, Jibril dan Sunny Ummul Firdaus. “Politik Hukum Partisipasi Masyarakat Dalam Perancangan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia”, *Jurnal Sovereignty: Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional*, Vol. 1, No. 3, (2022), DOI: <https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i3.175>

Artioko, Fiqih Rizki. “Pengadopsian Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Al-Qisth Law Review*, Vol. 6 No. 1 (2022). DOI: <https://doi.org/10.24853/al-qisth.6.1.52-83>;

Asfi Manzilati, Maftuch, dan M. Fadli, “Penguatan fungsi Legislatif Dan Evaluasi Kinerja Bidang Penganggaran (Studi di DPRD Kota Batu)”, *Journal of Indonesian Applied Economics*, Vol. 5 No. 2 (2011), DOI: <https://doi.org/10.21776/ub.jiae.2011.005.02.7>;

Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, “arti kata dapat”, Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring, tersedia di <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/dapat>, diakses 16 April 2024;

Crabbe, V.C. R.A.C. *Legislative Drafting*, (London: Cavendish Publishing Limited, 1993);

DPR RI, “RUU tentang Ibukota Negara”, tersedia di

- <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/368> diakses 16 April 2024;
- Febrinandez, Hemi Lavour. “Korupsi Legislasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, The Indonesian Institute.com, tanggal 17 November 2022, tersedia di <https://www.theindonesianinstitute.com/korupsi-legislasi-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/>, diakses 16 April 2024;
- Hidayati, Siti. “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia Dengan Afrika Selatan)”, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol. 3, No. 2, (2019), DOI: <https://doi.org/10.23920/jbmh.v3n2.18>;
- Indonesian Center for Legislative Drafting (ICLD), “Upaya Terburu-buru Mengakomodir Bentuk Undang-Undang yang Diperkenalkan oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dalam Sistem Perancangan Peraturan Perundang-undangan. Catatan Kritis ICLD atas RUU Perubahan Kedua atas UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”, ICLD, tanggal 11 Februari 2022, tersedia di <https://icldrafting.id/wp-content/uploads/2022/07/CATATAN-KRITIS-ICLD.pdf>, diakses 16 April 2024;
- Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. (Depok: PT Kanisius, 2020)
- Isharyanto dan Dian Rosita. “Persyaratan Calon Anggota Dewan Dikaitkan dengan Upaya Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat”, *Jurnal Res Publica*, Vol. 1. No. 2 (2017), DOI: <https://doi.org/10.20961/respublica.v1i2.46873>.
- Kamarudin. “Tinjauan Yuridis Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang”, *Jurnal Perspektif Hukum*, Vol. 15, No. 2 (2015), DOI: <https://doi.org/10.30649/ph.v15i2.35>
- Kurniati, Lili et., al “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan”, *Jurnal Al-Qisthas*, Vol. 14 No. 2 (2023), <https://jurnal.uinbanten.ac.id/index.php/alqisthas/article/view/9301/4810>
- Kusuma, Ananda B. “Masukan dari Ananda B. Kusuma Pakar Sejarah Ketatanegaraan”, tanggal 12 Desember 2021, tersedia di <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/PANSUS-RJ-20211215-041912-1993.pdf>, diakses 16 April 2024
- Luthfy, Riza Multazam. “Hubungan Antara Partisipasi Masyarakat, Pembentukan Undang-Undang Dan Judicial Review”, *Jurnal Al Daulah: Jurnal Hukum Dan Perundangan Islam*, Vol. 5, No. 2, (2019), DOI: <https://doi.org/10.15642/ad.2019.9.1.168-193>;
- Mahkamah Konstitusi. *Uji Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, tanggal 25 November 2021, (Hakimi Irawan Bangkid Pamungkas, dkk, Pemohon);
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, (Jakarta: Ind.Hill.Co, 1992);
- MD, Mahfud. *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2010);
- Mdk/Ray, “Alur dan Tahapan Pembahasan UU IKN dalam Tempo 42 Hari”, Merdeka.com, tanpa tanggal dan tahun tersedia di <https://www.merdeka.com/politik/alur-dan-tahapan-pembahasan-uu-ikn-dalam-tempo-42-hari-be-smart.html> diakses 04 April 2024.
- Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia tentang Tata Tertib*, Peraturan DPD Nomor 1 Tahun 2022, BN Tahun 2022, No. 618;
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tentang Tata Tertib*, Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020, BN Tahun 2020, LN. 667;
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-*

- undangan. Permenkumham Nomor 11 Tahun 2021, BN Tahun 2021 No. 104; Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Perpres Nomor 87 Tahun 2014, LN Tahun 2014, No. 199;
- Peraturan Presiden tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Perpres Nomor 76 Tahun 2021, LN Tahun 2021, No. 188
- Purnamasari, Dian Dewi. "Saat Tafsir Partisipasi Publik Bermakna Mengundang Tanya", dalam Kompas.com, tanggal 24 Mei 2022, tersedia di <https://www.kompas.id/bacc/hukum/2022/05/23/ketika-forum-akademisi-menafsirkan-partisipasi-publik-bermakna>, diakses 16 April 2024
- Roza, Darmini dan Gokma Toni Parlindungan, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Indonesia Sejahtera Dalam Pandangan Teori Negara Kesejahteraan", *Jurnal Cendikia Hukum*, Vol, No. 1 (2019) DOI: <http://doi.org/10.33760/jch.v5i1.185>;
- Saifudin. "Proses Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU." *Jurnal Hukum*, Vol. 16, Edisi Khusus (2009), <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/3879>
- Sjarif, Fitriani Ahlan. "Arti *Meaningful Participation* dalam Penyusunan Peraturan", Hukum Online.com, tanggal 13 Juli 2022, tersedia di <https://www.hukumonline.com/klinik/a/arti-imeaningful-participation-i-dalam-penyusunan-peraturan-lt62ceb46fa62co/>, diakses 16 April 2024;
- Sjarif, Fitriani Ahlan. "Perkembangan Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna Dan Bermanfaat Dalam Pembentukan Undang-Undang", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol 20, No 4 (2023), DOI: <https://doi.org/10.54629/jli.v20i4.1196>;
- Sumardjono, Maria SW. "Catatan Terkait Pengaturan Pertanahan Dalam RUU IKN", 12 Desember 2021, tersedia di <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/PANSUS-RJ-20211215-042722-4623.pdf>, diakses 16 April 2024.
- SY. Helmi Chandra dan Shelvin Putri Irawan, "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 19, No. 4, (2022) DOI: <https://doi.org/10.31078/jk1942>
- Syahmardan, "Pertisipasi Masyarakat: Wujud Transparansi Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Demokratis", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 9, No.1 (2012) DOI: <https://doi.org/10.54629/jli.v9i1.381>;
- Undang-Undang tentang Ibu Kota Negara, UU Nomor 3 Tahun 2022, LN Tahun 2022, No. 41, TLN No. 6766;
- Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011. LN Tahun 2011 No. 82, TLN No. 5234;
- Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU Nomor 10 Tahun 2004, LN Tahun 2004 No. 53, TLN No. 4389;
- Undang-Undang tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Nomor 12 Tahun 2011. UU Nomor 13 Tahun 2022. LN Tahun 2022 No. 143, TLN No. 6801
- Wafa, Muhamad Khoirul. "Peran Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang", *Jurnal Siyasah*, Vol. 3 No. 1 (2023), DOI: <https://doi.org/10.32332/siyasah.v3i1.6883>