

Laporan Studi Dokumen
**Penguatan Partisipasi Publik dalam Proses
Legislasi di Tengah Pandemi Covid-19:
Proses Pembentukan Undang-Undang dan
Ruang Partisipasi Publik**

Laporan Studi Dokumen
**Penguatan Partisipasi Publik dalam Proses
Legislasi di Tengah Pandemi Covid-19:
Proses Pembentukan Undang-Undang dan
Ruang Partisipasi Publik**

Penyunting:

Lidwina Inge Nurtjahyo

Penulis:

Charles Simabura

Ronald Rofiandri

Lidwina Inge Nurtjahyo



2021

Laporan Studi Dokumen **Penguatan Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi di Tengah Pandemi Covid-19: Proses Pembentukan Undang-Undang dan Ruang Partisipasi Publik**

Penyunting:
Lidwina Inge Nurtjahyo

Penulis:
Charles Simabura
Ronald Rofiandri
Lidwina Inge Nurtjahyo

Copyright © Cakra Wikara Indonesia

Tata Letak dan Desain Sampul : Cakra Wikara Indonesia

Diterbitkan oleh :
Cakra Wikara Indonesia
Gedung Adotel, Lantai Dasar GF1
Jl. Tebet Timur Dalam Raya No.137
Jakarta Selatan 12820

Website : <https://cakrawikara.id/>
Email : cwi@cakrawikara.id
Instagram : @cakrawikara
Twitter : @CakraWikara
Facebook : Cakra Wikara Indonesia

Cetakan pertama : November 2021

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
Dilarang mengutip dan memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam
bentuk apapun tanpa izin tertulis dari Penerbit

ISBN : 978-602-53037-2-2 (PDF)

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	4
BAB I. Partisipasi Publik dalam Negara Hukum Demokratis Oleh: Charles Simabura	8
BAB II. Kerangka Hukum Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi Oleh: Ronald Rofiandri	25
II.1. Dasar Hukum Pelembagaan Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi di Lingkungan DPR dan Pemerintah	26
II.2. Bentuk-bentuk Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi: Temuan	34
II.3. Identifikasi Penyesuaian Dasar Hukum Pelembagaan Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi di Lingkungan DPR dan Pemerintah Dalam Era Pandemi COVID-19	38
BAB III. Persoalan Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi: Sejumlah Studi Kasus Oleh: Charles Simabura dan Ronald Rofiandri	42
III.1. Identifikasi Masalah dan Tantangan Partisipasi Publik Sebelum Pandemi: Studi Kasus Revisi UU MD3 dan Revisi UU KPK di tahun 2019	48
III.1.1. Revisi Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD	48
III.1.2. Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi	50
III.2. Identifikasi Masalah dan Tantangan Partisipasi Publik di Masa Pandemi: Studi Kasus Revisi UU Minerba dan Revisi UU MK tahun 2020	56
III.2.1. Revisi Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara	57
III.2.2. Revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi	63
BAB IV. Catatan atas Proses Legislasi RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dan RUU Ketahanan Keluarga Oleh: Ronald Rofiandri	74
IV.1. Pengusulan Rancangan Undang-Undang Ketahanan Keluarga	74
IV.2 Pengusulan Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual	80
Bab V. Penutup: Partisipasi Publik Bukanlah Sekadar Ada atau Angka Oleh: Lidwina Inge Nurtjahyo	92

DAFTAR TABEL

Tabel I.1. Ragam Bentuk Keterlibatan Warga dalam Tata Kelola Politik	15
Tabel II.1. Pengaturan Partisipasi Publik Dalam Dua UU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	28
Tabel II.2. Pengaturan Tentang Partisipasi Publik Dalam Alur Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Peraturan DPR No. 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang	31
Tabel II.3. Pengaturan tentang Kegiatan Sosialisasi, Seminar, Lokakarya, dan Diskusi Dalam Pembentukan Undang-Undang di Lingkungan DPR	32
Tabel III.1. Rekam Jejak Pembicaraan Tingkat II RUU Minerba dalam Publikasi DPR	62
Tabel IV.1. Pemetaan Posisi Para Narasumber Seminar “Pro Kontra RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual: Sesuikah Dengan Ajaran Islam?”	81
Tabel IV.2. Pemetaan Posisi Para Narasumber Diskusi “Tantangan Mewujudkan Masyarakat Indonesia Tanpa Kekerasan: Mencari Solusi Dalam RUU Penghapusan Kekerasan Seksual”	84
Tabel IV.3. Pemetaan Posisi Anggota DPR Komisi VIII Periode 2019-2024 Berdasarkan Hasil Monitoring Atas Rapat Kerja Komisi VIII Dengan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak 13 November 2019	87

DAFTAR BAGAN

Bagan III.1. Alur Pembentukan Undang-Undang	42
Bagan III.2. Tahapan Proses Legislasi menurut Undang-Undang	43

KATA PENGANTAR

Pada negara hukum yang menjunjung demokrasi, lembaga legislatif bersama pemerintah perlu menjamin terbukanya ruang partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang agar beragam kelompok dalam masyarakat dapat ikut mengakses dan memengaruhi proses legislasi tersebut. Indonesia secara formal telah mengatur perihal partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang dengan menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan di tengah proses legislasi. Ini dapat dilakukan dalam bentuk keterlibatan pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), dialog dalam acara kunjungan kerja anggota legislatif, hingga acara sosialisasi, seminar, lokakarya maupun diskusi. Dalam ilmu politik, pembahasan tentang proses pembentukan kebijakan tidak mungkin terpisah dari manifestasi negosiasi kepentingan politik partai-partai yang duduk di lembaga legislatif bersama pemerintah. Namun demikian, dalam kajian kali ini literasi legislasi akan mendapatkan porsi utama dalam upaya memahami seluk beluk proses pembentukan undang-undang dan kaitannya dengan partisipasi publik.

Hak masyarakat berpartisipasi dalam proses legislasi dapat ditemukan pada UU Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo UU Nomor 15 tahun 2019 (UU Perubahan atas UU 12/ 2011). Lebih lanjut, masyarakat juga dapat memantau proses pembentukan UU di forum rapat Alat Kelengkapan Dewan (AKD) secara luring maupun daring di beragam platform. Sebagai lembaga riset politik berperspektif gender yang fokus kajiannya mencakup partisipasi dan kebijakan publik, Cakra Wikara Indonesia (CWI) melihat pentingnya partisipasi bukan hanya dalam tataran prosedural tapi juga substantif. Sejauh mana kelompok masyarakat dilibatkan dalam proses legislasi dapat diperiksa secara prosedural dengan melihat rangkaian peraturan yang ada.

Ada pertanyaan kritis yang diajukan; sejauh mana suara dan kepentingan masyarakat benar-benar ikut diperhitungkan dalam proses pembentukan undang-undang? Kerangka hukum peraturan serta praktik partisipasi publik dalam proses legislasi secara aktual menjadi dua hal yang tidak terpisahkan. Dalam konteks inilah, CWI bekerja sama dengan tiga orang ahli hukum tata negara yang juga dikenal secara aktif sebagai akademisi, peneliti dan pegiat demokrasi; Lidwina Inge Nurtjahyo, Ronald Rofiandri dan Charles Simabura. Melalui metode penelitian kualitatif meliputi studi literatur dan rangkaian diskusi kelompok terarah, tulisan ini disusun dengan tujuan mendokumentasikan baik aturan formal, prosedur maupun praktik partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia.

Sejak Maret 2020, pemerintah Indonesia secara resmi mulai mengumumkan rangkaian kebijakan nasional merespon pandemi COVID-19, salah satu diantaranya adalah pembatasan jarak sosial atau *social distancing* karena kerumunan atau orang berkumpul di satu tempat berpotensi meningkatkan peluang infeksi virus. Ragam bentuk partisipasi publik yang telah disebutkan di atas idealnya mensyaratkan pertemuan atau perkumpulan luring karena melibatkan diskusi intensif, negosiasi serta lobi. Praktis mulai Maret 2020, kegiatan serupa dialihkan dengan metode daring dengan mengandalkan sejumlah aplikasi internet.

Rangkaian tulisan dalam publikasi ini memberikan gambaran umum partisipasi publik dalam proses legislasi sebelum dan semasa pandemi COVID-19. Apa saja tantangan dan masalah bagi partisipasi publik dalam proses legislasi pada masa pra-pandemi dan selama pandemi? Bagaimana kebijakan dan implementasi peraturan tentang partisipasi publik dalam proses legislasi di tengah konteks pandemi yang mensyaratkan pembatasan jarak sosial? Pelajaran berharga apa saja yang dapat dipetik dari proses pembentukan undang-undang yang teridentifikasi “bermasalah” karena proses maupun substansinya dinilai mengancam demokrasi serta kepentingan publik? Rekomendasi seperti apa yang dapat disampaikan terkait mekanisme partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang agar terjadi penguatan secara substantif dan bukan sekadar prosedural?

Kajian dalam tulisan ini disusun dalam lima bagian. Bagian pertama merupakan pendahuluan yang mengurai latar belakang dan makna partisipasi publik dalam negara hukum demokratis. Bagian kedua secara khusus memaparkan kerangka hukum yang ada di Indonesia yang menjadi bingkai prosedur dan praktik partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang. Pada bagian ini, uraian prosedural diikuti juga dengan temuan di lapangan tentang ragam bentuk partisipasi yang dilakukan kelompok masyarakat sipil, lalu diakhiri dengan deskripsi ringkas penyesuaian kerangka peraturan untuk mewadahi partisipasi publik dalam proses legislasi di tengah situasi pandemi. Bagian ketiga menyoroti sejumlah studi kasus legislasi yang terjadi sebelum pandemi dan semasa pandemi untuk melihat sejauh mana ada perbedaan akses dan partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang. Sebelum pandemi akan dilihat proses revisi dua undang-undang, yakni tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (revisi UU MD3) dan tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (revisi UU KPK). Sedangkan partisipasi publik dalam proses legislasi di masa pandemi akan dikaji dengan melihat dua studi kasus rancangan undang-undang yang lolos disahkan; yakni UU tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba) dan proses revisi UU tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK). Keduanya terlaksana tahun 2020. Keempat studi kasus untuk melihat permasalahan praktik partisipasi publik dalam legislasi memiliki kesamaan pola; yakni sangat

singkat waktu yang diperlukan oleh lembaga legislatif untuk bersepakat mulai membahas hingga meloloskannya menjadi undang-undang kurang dari dua minggu. Sejumlah fraksi di DPR yang biasanya terlihat membawa nuansa kepentingan partainya masing-masing sewaktu-waktu dapat tampil padu dalam pandangan politik menyikapi rancangan kebijakan tertentu. Kalaupun ada fraksi yang menyatakan berbeda, itu disampaikan tanpa resistensi berarti yang berpeluang menghambat atau menunda pengesahan undang-undang. Pada bagian keempat, kajian ini melihat secara khusus proses legislasi yang terjadi terkait dua rancangan kebijakan yang substansinya sangat erat membahas pengalaman dan sudut pandang perempuan dalam berelasi dengan masyarakat; RUU Ketahanan Keluarga dan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual. Ketika laporan hasil kajian ini disusun, RUU Ketahanan Keluarga telah dikeluarkan dari Prolegnas Prioritas dan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual masuk dalam Prioritas Tahunan 2021. Bagian keempat ini ikut menguraikan ragam perdebatan yang terjadi seputar pengusulan kedua rancangan undang-undang tersebut dan kaitannya dengan ragam bentuk partisipasi publik yang relevan. Perlu disampaikan di sini, awal rencana kajian ini mencakup juga studi kasus rencana revisi UU Pemilu khususnya difokuskan pada pasal pencalonan perempuan sebagai bakal calon anggota legislatif. Namun karena dalam dinamika politik di DPR yang menetapkan revisi UU Pemilu tidak masuk dalam Prioritas Tahunan, bagian tulisan tersebut tidak dimasukkan dalam laporan kajian ini. Bagian kelima merupakan penutup dari laporan kajian yang merupakan hasil refleksi serta upaya merumuskan rekomendasi terkait penguatan partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang.

Persoalan kualitas proses legislasi akan terus menjadi tema yang relevan untuk didiskusikan secara kritis. Tulisan dalam kajian ini semuanya mengarah pada pandangan bahwa secara prosedural tidak ada hambatan berarti bagi publik berpartisipasi namun secara substansial partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang masih menghadapi rangkaian tantangan. Pada akhirnya, proses pembentukan peraturan yang dilakukan dalam kerangka legal formal sesungguhnya tidak pernah terlepas dari proses politik serta konstelasi kepentingan yang terkait; baik kepentingan politik maupun ekonomi. Literasi legislasi penting untuk dipahami, namun relasi politik riil serta komitmen politik para anggota legislatif dan elit pimpinan partai menjadi faktor penting berikutnya yang sangat menentukan sejauh mana partisipasi publik dapat secara substantif diperhitungkan dalam proses legislasi.

Kajian ini dapat terlaksana atas dukungan penuh dari Kedutaan Kanada di Indonesia melalui program *Canada Fund for Local Initiative* periode 2020 - 2021. Sebagai materi pendukung, CWI juga telah mempublikasi sejumlah lembar fakta tentang proses legislasi dan upaya penguatan partisipasi publik serta sebuah film dokumenter berjudul “Di Balik

Rancangan: Suara yang Terlupakan”. Semua materi tersebut dapat diakses secara publik dan tidak berbayar di akun media sosial CWI. . Setiap isi tulisan dalam kajian ini mencerminkan pikiran dan pendapat masing-masing penulis sebagaimana tercantum. Para penulis bertanggung jawab penuh atas segala informasi yang dituliskan pada masing-masing bab yang dikerjakannya. Harapan kami kajian ini dapat berguna bagi banyak pihak, para anggota legislatif beserta jajaran tenaga ahli di DPR, peneliti maupun akademisi serta pegiat demokrasi yang mendalami kajian kebijakan dan kaitannya dengan partisipasi publik. Selamat membaca dan mari terus upayakan bersama proses pembentukan undang-undang yang transparan dan berpihak pada rakyat Indonesia dengan keberagamannya.

Jakarta, 31 Mei 2021

Anna Margret

Ketua Cakra Wikara Indonesia

BAB I

Partisipasi Publik dalam Negara Hukum Demokratis

Oleh: Charles Simabura¹

Pendahuluan

Selama periode yang lama ketika manusia hidup bersama dalam kelompok-kelompok kecil dan bertahan dengan berburu dan mengumpulkan akar, buah-buahan, dan persembahan alam lainnya, sudah mulai diperkenalkan sistem kesetaraan. Namun demikian tetap saja yang lebih tua atau yang lebih berpengalaman lebih berpartisipasi dalam pengambilan keputusan apa pun yang perlu mereka buat sebagai sebuah kelompok. Selama ribuan tahun, bentuk demokrasi primitif tersebut diakui sebagai sistem politik yang paling “alami” (*natural political system*).² Harus diakui pada era demokrasi klasik hak untuk berpartisipasi dalam mengatur pemerintahan pada awalnya dibatasi untuk bangsawan dan cendekiawan. Tapi dalam perkembangannya setelah banyak perjuangan rakyat berabad-abad lamanya rakyat kemudian mulai memiliki kesetaraan dalam berpartisipasi di pemerintahan.³

Dalam teori kontrak sosial (*the social contract*), rakyat sebagai pemegang kedaulatan memiliki hak untuk membentuk pemerintahan termasuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan apapun sehingga menghasilkan masyarakat demokratis. Rousseau membedakan antara kekuasaan tertinggi (kedaulatan) dan pemerintahan. Kedaulatan terletak pada rakyat, dan bersifat absolut dan tidak dapat dicabut. Kekuasaan pemerintah tidak mutlak, dibentuk untuk melaksanakan keinginan rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat.⁴ Pemerintah bergantung pada rakyat yang berdaulat untuk kelangsungan kekuasaannya, dan rakyat berhak untuk mencabut kekuasaan yang dilimpahkan.⁵

Dalam negara demokrasi, hukum jelas menjadi panglima sehingga dalam teori politik negara hukum (*the rule of law*) dapat dimaknai dalam dua perspektif, *pertama*, perangkat prosedural yang digunakan oleh mereka yang berkuasa untuk memerintah atas dasar hukum. Artinya supremasi hukum adalah tentang kedaulatan atau supremasi hukum atas manusia. Negara hukum menegaskan bahwa setiap orang, terlepas dari pangkat dan statusnya dalam

¹ Charles Simabura adalah peneliti pada Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas dan pengajar hukum tata negara di Fakultas Hukum Universitas Andalas.

² Robert A. Dahl, *On Democracy*, (New Haven: Yale University Press, 1998), 10.

³ Dahl, *On Democracy*, 13.

⁴ Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract*, (Oxford: Oxford University Press, 1999), 100.

⁵ Hilaire Barnett, *Constitutional and Administrative Law (Fourth Edition)*, (London: Cavendish Publishing, 2002), 178.

masyarakat, memiliki kedudukan yang setara di depan hukum (*equality before the law*). Kedua, bagi warga negara, supremasi hukum bersifat preskriptif. Dalam hal ini terdapat panduan perilaku yang diwajibkan oleh hukum untuk melindungi warga negara dan memaksa pemerintah bertindak sesuai dengan hukum.⁶ Begitu pentingnya hukum sehingga lahir adagium Aristoteles: *Where laws do not rule, there is no constitution*.

Apabila dikaitkan dengan pendapat A.V. Dicey, maka makna dari kedua pengertian negara hukum tersebut adalah:

- a. *Ketiadaan kekuasaan sewenang-wenang dari pemerintah (absence of arbitrary power on part of the government)*; segala tindakan pemerintah harus dibatasi oleh hukum, supremasi hukum menjadi mahkota utama dari negara hukum untuk mencegah pengaruh kekuasaan yang sewenang-wenang.⁷
- b. Setiap orang tunduk pada hukum yang dijalankan oleh pengadilan (*every man is subject to ordinary law administered by ordinary tribunale*); Tidak ada orang yang dapat dihukum atau diadili kecuali atas pelanggaran hukum yang ditetapkan oleh hukum. Supremasi hukum menghendaki tidak ada orang yang berada di atas hukum, setiap orang apa pun pangkatnya atau kedudukannya, tunduk pada hukum.⁸

Pembatasan segala tindakan pemerintah tersebut dituangkan dalam kerangka formal peraturan perundang-undangan. Bukan hanya materi muatan peraturan perundang-undangan yang harus sesuai dengan hukum, proses pembentukannya pun harus tunduk pada hukum. Dalam konteks ini partisipasi masyarakat dapat dipandang tidak hanya sebagai akomodasi terhadap nilai atau prinsip-prinsip demokrasi namun juga diharapkan dapat/mampu untuk memberikan kontribusi bagi peningkatan kualitas pembentukan kebijakan.⁹

Gagasan tentang partisipasi publik dalam negara demokrasi telah ada selama beberapa abad. Namun demikian menurut Robert A. Dahl, demokrasi ideal lebih mencerminkan harapan, karena masih terdapat fakta tidak terpenuhinya beberapa elemen penting demokrasi terutama dalam konteks negara-negara di Eropa yang menerapkan pemerintahan monarki dengan demokrasi parlementer. Pertama, tajamnya ketidaksetaraan akibat kesenjangan sosial. Kedua, parlemen tidak berhasil memenuhi standar minimal peran sebagai penyeimbang kekuasaan; parlemen malah menjadi penjaga hak istimewa dan perannya sebagai pembuat peraturan masih terbatas. Ketiga, wakil rakyat bukan merupakan wakil keseluruhan rakyat; masih ada keterbatasan dalam hak memilih. Keempat, sampai dengan abad ke-18 dan pun setelahnya, gagasan dan keyakinan tentang demokrasi dan institusinya belum dipahami luas. Kesetaraan

⁶ Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 73.

⁷ Albert V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, (New York: The Macmillan Press, 1979), 188.

⁸ Dicey, *Introduction to The Study of The Law*, 193.

⁹ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, penerjemah Rafael Edy Bosco (Jakarta: Perkumpulan Huma, 2003), 80.

berlaku di kalangan elit semata; institusi demokrasi dianggap asing; oposisi dilihat sebagai ancaman, kebebasan berekspresi dan kebebasan pers dibatasi terutama apabila isinya mengkritisi kekuasaan monarki.¹⁰

Fakta yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl masih terus berlangsung sampai dengan masa sekarang termasuk di Indonesia. Partisipasi publik dimungkinkan oleh regulasi namun dalam faktanya masih menemui banyak hambatan. Pada perkembangan selanjutnya dalam era teknologi komunikasi modern rezim pemerintahan manapun termasuk rezim otoriter harus mampu memberikan jawaban atas tuntutan digitalisasi saat ini. Pertumbuhan *platform* media sosial pada masa sekarang telah mendorong banyak warga untuk mengekspresikan keyakinan, keluhan, dan preferensi mereka secara daring atau *online*, yang telah memicu dua pendekatan yang berbeda secara kualitatif. Di tengah perkembangan tersebut tetap saja ada upaya membungkam partisipasi dan melarang warga negara secara permanen atau sementara untuk mengungkapkan pandangan mereka melalui media tersebut.¹¹

Upaya untuk membungkam suara publik termasuk organisasi masyarakat sipil atau *non-governmental organization* (NGO) ternyata juga dilakukan melalui pembentukan sejenis *government-organized non-governmental organization* (GONGO). GONGO lazimnya digunakan sebagai kelompok tandingan untuk mengimbangi kritik oleh NGO dan dengan mengatasnamakan publik padahal mereka didukung oleh pemerintah.¹² Pola kerjanya adalah menempatkan lembaga-lembaga ini berdampingan dengan lembaga pembentuk kebijakan yang seharusnya independen. Dengan demikian pemerintah memiliki lebih banyak kebebasan untuk mengabaikan atau menolak pandangan yang berbeda. Lembaga semacam itu menawarkan cara yang efektif bagi pemerintah untuk berpura-pura tanggap terhadap argumen tandingan tanpa mengizinkan kelompok yang benar-benar otonom untuk berpartisipasi dalam pembuatan kebijakan.¹³

Pada satu titik rezim yang berkuasa biasanya mampu mengukur kemampuan dari kelompok penekan dan sumber daya yang mereka miliki. Dengan keterbatasan tersebut pada akhirnya rezim mampu memanipulasi partisipasi dan seolah-olah telah bertindak partisipatif.¹⁴ Dengan segala keterbatasan sumber daya masyarakat sipil yang otonom dan mandiri, maka kelompok yang mendapat dukungan dari pemerintah untuk bersikap sejalan dengan pemerintah

¹⁰ Dahl, *On Democracy*, 23.

¹¹ Lee Morgenbesser, *Rise of Sophisticated Authoritarianism in Southeast Asia*, (Cambridge: Cambridge University, 2020), 28.

¹² Morgenbesser, *Rise of Sophisticated Authoritarianism*, 32.

¹³ Morgenbesser, 32.

¹⁴ Bernard Grofman (eds), *Legislative Term Limits Public Choice Perspectives*, (Amsterdam: Kluwer Academic Publishers, 1996), 81.

akan lebih mendapat tempat dalam ruang partisipasi. Di sisi lain kelompok penekan yang independen biasanya kekurangan sumber daya dan seringkali mengalami kegagalan dalam memperjuangkan ide dan gagasan mereka.¹⁵

Urgensi Produk Legislasi yang Partisipatif

Prinsip partisipasi publik menjadi kunci utama untuk menjaga ketersambungan antara kedaulatan rakyat dan kekuasaan negara. Aristoteles memandang sedemikian pentingnya partisipasi dalam suatu komunitas bagi kesejahteraan hidup manusia, sehingga baginya konsep “keadilan” mencakup dijalankannya peran yang telah dilekatkan di masing-masing orang dalam komunitas.¹⁶ John Rawls juga mengingatkan betapa pentingnya partisipasi publik ketika pada titik tertentu dia bahkan mengakui hak untuk tidak taat dengan melakukan pembangkangan (*right to disobedience*) terhadap hukum. Ketidaktaatan pada hukum merupakan upaya untuk mengembalikan “rasa keadilan” masyarakat. Namun demikian Rawls membatasi pembangkangan sipil pada protes damai. Gagasan Rawls didasarkan pada esensi utama dari teori kontrak sosial.¹⁷ Konsep tersebut menghendaki saling pengakuan hak warga negara dan hak negara.

Dalam kontrak sosial diperlukan jaminan sejauh mana warga negara dapat berpartisipasi dalam proses pembuatan hukum karena akan berdampak pada pemahaman mengenai sejauh mana kewajiban untuk mematuhi hukum tersebut. Partisipasi masyarakat dalam konsep demokrasi dapat digunakan sebagai hak untuk menerima maupun menolak untuk mematuhi.¹⁸ Artinya, dapat dikatakan bahwa partisipasi demokratis menghendaki penerimaan ataupun penolakan individu atas segala hukum yang berlaku di suatu negara.¹⁹

Prinsip-prinsip tersebut diadopsi secara universal oleh negara-negara di dunia, misalnya negara-negara persemakmuran (*Commonwealth*) pada 1971 melalui *Commonwealth Heads of Government Meeting* (CHOGM). Negara-negara tersebut melalui CHOGM menegaskan komitmen terhadap kebebasan individu, tanpa memandang ras, warna kulit, keyakinan atau keyakinan politik dan hak demokratis individu untuk berpartisipasi. dalam proses politik demokratis.²⁰

¹⁵ Grofman, *Legislative Term Limits*, 82.

¹⁶ John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, (Basingstoke: Macmillan Education UK, 1999), 15.

¹⁷ John Rawls, *A Theory of Justice*, (Cambridge: Belknap Press, 1999), 319.

¹⁸ Morgenbesser, *Rise of Sophisticated Authoritarianism*.

¹⁹ Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 88.

²⁰ Barnett, 69.

Prinsip partisipasi masyarakat juga hadir dalam konsep *Societal Accountability* yang dikemukakan oleh Catalina Smulovitz et al. Terdapat dua konsep utama pelibatan warga. *Pertama*, pelibatan aktif melalui mekanisme ataupun lembaga hukum ataupun berpartisipasi secara kelembagaan dalam pemantauan dan pembuatan kebijakan. *Kedua*, melakukan mobilisasi sosial dan pengawasan melalui media.²¹

Dengan demikian masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam proses pembentukan kebijakan publik. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan pelaksanaan asas konsensus (*het beginsel van consensus*) antara rakyat dan pembentukan undang-undang.²² Dengan demikian, mengabaikan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang dapat mengakibatkan sebuah undang-undang menjadi cacat prosedural.²³ Masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada antara lain dalam proses: a) penyusunan dan penetapan Program perencanaan legislasi misalnya Prolegnas; b) penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang (RUU); c) pembahasan rancangan undang-undang; d) pengawasan pelaksanaan undang-undang.

Menurut Lothar Gundling, seorang ahli dalam legislasi isu lingkungan, sangat penting melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan undang-undang dan kebijakan publik pada umumnya. Ia mengemukakan beberapa alasan pentingnya partisipasi ini. Pertama, partisipasi penting sebagai alat penyampaian informasi kepada pemerintah atau pembuat regulasi. Kedua, partisipasi merupakan bagian dari upaya peningkatan penerimaan publik terhadap kebijakan pemerintah. Ketiga, proses ini perlu untuk mendukung adanya perlindungan hukum. Sementara alasan keempat adalah bahwa keterlibatan publik akan membuat proses pengambilan keputusan menjadi lebih demokratis.²⁴

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan banyak cara. Di dalam praktiknya *European Union* melalui *Parliamentary Support Programme* di Afrika Selatan telah menerbitkan berbagai model pilihan pelibatan publik dalam proses legislasi yaitu:²⁵

i. Demokrasi perwakilan murni (*pure representative democracy*)

²¹ Scott Mainwaring dan Christopher Welna (ed), *Democratic Accountability in Latin America*, (Oxford: Oxford University Press, 2003), 310.

²² Nonet dan Selznick, *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, 80.

²³ Nonet dan Selznick, 80.

²⁴ Yuliandri, *Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), 187.

²⁵ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Yogyakarta: FH-UII Pers, 2009), 177.

Dalam model ini sifat partisipasi masyarakat masih *pure* atau murni. Artinya, rakyat selaku warga negara dalam suatu negara demokrasi keterlibatannya dalam pengambilan keputusan publik dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum untuk duduk dalam lembaga perwakilan. Dalam hal ini masyarakat tinggal menerima saja apa yang akan diproduksi oleh legislator dalam pembentukan undang-undang.

ii. Model dasar partisipasi publik (*a basic model of public participation*)

Dalam model ini digambarkan bahwa rakyat telah melakukan interaksi keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan, tidak hanya melalui pemilihan umum tetapi dalam waktu yang sama juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan. Model ini belum dapat dikatakan sebagai bentuk dan hakikat interaksi yang sebenarnya antara rakyat dengan Lembaga perwakilan.

iii. Model realisme dari partisipasi publik (*a realism model of public participation*)

Dalam model ini, pelaku partisipasi publik cenderung dilakukan oleh adanya kelompok kepentingan atau organisasi lainnya yang diorganisir.

Pilihan atas masing-masing model akan melahirkan konsekuensi praktis yang berbeda-beda. Secara umum keikutsertaan atau partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik dapat dilakukan dengan berbagai cara:

1. Mengikutsertakan dalam tim atau kelompok kerja penyusunan;
2. Melakukan *public hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan;
3. Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan;
4. Melakukan lokakarya (*workshop*) atas naskah rancangan sebelum secara resmi dibahas;
5. Mempublikasikan naskah rancangan agar mendapat tanggapan publik.²⁶

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik antara lain dapat dilihat dalam masing-masing tahap: *Pertama*, tahap *ante legislatif* meliputi kegiatan penelitian, lokakarya, diskusi, seminar, pengajuan usul inisiatif dan perancangan. *Kedua*, tahap *legislatif* meliputi kegiatan audiensi, RDPU, kebijakan alternatif (draf tandingan), masukan melalui media cetak, masukan melalui media elektronik, unjuk rasa, lokakarya, diskusi dan seminar. *Ketiga*, tahap *post legislative*, unjuk rasa, pengujian, uji publik.

Namun demikian dalam partisipasi masyarakat/pihak terkait tetap harus dalam batasan koridor hukum yang ada. Partisipasi tidak boleh sampai pada menentukan putusan akhir. Batasan koridor hukum terhadap partisipasi tersebut harus tetap ada karena di atas segala kepentingan pihak terkait tersebut tetap yang lebih diutamakan adalah kepentingan umum.

²⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit PSH FH UII, 2005), 85.

Jangan sampai hanya untuk memenuhi keinginan pihak tertentu, pembentuk peraturan mengabaikan kepentingan umum yang lebih besar. Hal ini penting untuk menghindari lahirnya produk hukum yang berdasar pada tekanan (*pressure*) ataupun pesanan (*lobby*) dari kelompok tertentu.²⁷ Dengan demikian yang terpenting diperlukan adalah argumentasi ditolak atau diterimanya saran dari publik harus dikemukakan secara terbuka dan bertanggung jawab, sehingga publik dapat menerima secara rasional.

Menurut Robert Baldwin, Martin Cave, dan Martin Lodge, setidaknya terdapat lima kriteria regulasi atau legislasi yang dituangkan dalam pertanyaan-pertanyaan kunci berikut ini²⁸:

- a. Apakah tindakan atau rezim didukung oleh otoritas legislatif?
- b. Apakah ada skema akuntabilitas yang sesuai?
- c. Apakah prosedurnya adil, dapat diakses dan terbuka?
- d. Apakah pembuat kebijakan bertindak dengan keahlian yang memadai?
- e. Apakah pembuatan kebijakan dan rezim bersifat efisien?

Khusus mengenai prasyarat prosedur yang adil, dapat diakses dan terbuka merupakan kunci dari prinsip partisipasi publik. Dasar utama proses pembentukan hukum yang mendapat dukungan publik ditentukan oleh sejauh mana regulator menggunakan prosedur yang adil, dapat diakses, dan terbuka. Dengan demikian prinsip kesetaraan, keadilan, dan perlakuan yang konsisten pada setiap level partisipasi memungkinkan publik atau pihak lain yang terkena dampak untuk terlibat. Seringkali muncul persoalan semakin luas partisipasi justru semakin menyulitkan dalam mengambil keputusan. Akan tetapi hal ini bukan berarti partisipasi harus dinafikan. Di sinilah pentingnya merumuskan metode yang tepat dalam mengakomodir partisipasi masyarakat.²⁹

Sebagai perbandingan, dalam rangka membangun terwujudnya partisipasi masyarakat yang efektif di Filipina dilakukan pemetaan terlebih dahulu jenis partisipasi yang tepat, sesuai dengan kapasitas masing-masing *stakeholders* di tengah masyarakat. Jenis partisipasi tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut :³⁰

²⁷ I.C. van der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, terjemahan oleh Linus Doludjawa (Jakarta: Dirjen PP Depkumham, 2005), 258.

²⁸ Robert Baldwin, Martin Cave, dan Martin Lodge, *Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice*, (Oxford: Oxford University Press, 2012), 27.

²⁹ Baldwin et al., *Understanding Regulation Theory*, 29

³⁰ Diolah dari buku Hans Antlov, et al., *Bila Warga Ikut Menata Negara: Wacana Negeri-Negeri Jiran Thailand, Indonesia, Filipina*, (Manila: Institute for Popular Democracy & Logo Ink, 2005), 52.

Tabel I.1. Ragam Bentuk Keterlibatan Warganegara dalam Tata Kelola Politik

Jalur	Kendaraan	Bentuk-bentuk	Sifat
Partisipasi politik	- Melalui partai politik - Perwakilan teritorial (berbasis dapil)	- Advokasi legislatif untuk pembaruan yang progresif - Lobi untuk tujuan nyata (mis. Alokasi anggaran - Pendidikan pemilih (<i>voter education</i>)	- Kerja koalisi, aliansi taktis dengan kaum elit - Transformasi berciri kemasyarakatan berjangka waktu lebih panjang
Gerakan massa	- Pengorganisasian gerakan sosial - <i>Sectoral organizing</i> (perempuan, tani, buruh, miskin kota, tokoh agama dan lainnya) - Gerakan fokus pada isu	- Mobilisasi massa, reli-reli - Pendudukan wilayah, pemogokan dan demonstrasi - Aksi boikot dan mogok	- Konfrontasi dengan negara - Tekanan publik - Liputan media, publisitas masalah dan tuntutan warga
Partisipasi demokratis dalam <i>governance</i>	- <i>Community organizing</i> - Perencanaan yang partisipatoris - Mobilisasi sumber daya secara partisipatoris	- Perwakilan di badan-badan khusus - Partisipasi langsung warga dalam perencanaan dan penyusunan anggaran	- Partisipasi yang dimandatkan - Kerjasama strategis dengan pemda untuk agenda pembangunan jangka pendek, menengah dan panjang - Hasil-hasil nyata khusus yang mempengaruhi kehidupan harian warga
Partisipasi komunitas/masyarakat	- Organisasi masyarakat yang mandiri - Aksi spontan warga	- Dengar pendapat publik yang wajib dan konsultasi-konsultasi - Pengawasan anti penyuapan oleh warga	- Pelaksanaan aksi atas hak-hak sebagai warga - Hak-hak yang diperoleh melalui aksi

Jalur	Kendaraan	Bentuk-bentuk	Sifat
		- Pemberantasan pelanggaran hukum dan penegakan etika pemerintahan	
Lain-lain	- Hak masyarakat adat untuk penentuan diri - Otonomi untuk kelompok masyarakat tertentu	- Pengakuan hukum dan budaya asli - Promosi pengetahuan dan budaya daerah	- Partisipasi di luar jalur - Aturan-aturan khusus

Dari pemetaan tersebut maka perlu juga diperhatikan kondisi masyarakat yang dapat mendorong munculnya partisipasi tersebut. Terdapat beberapa kondisi yang mendorong maupun menghambat terjadinya partisipasi politik dari masyarakat.³¹ Pertama, partisipasi politik cenderung aktif dalam kondisi tingginya kesadaran politik warga dan kepercayaan pada pemerintah. Kedua, partisipasi cenderung pasif dan apatis saat kesadaran politik warga dan kepercayaan pada pemerintah rendah. Ketiga, munculnya partisipasi dalam bentuk militansi radikal saat kesadaran politik warga tinggi namun kepercayaan pada pemerintah rendah. Keempat, warga tidak aktif saat kesadaran politik sangat rendah namun kepercayaan mereka pada pemerintah sangat tinggi.

Dengan demikian, dalam rangka mendorong partisipasi masyarakat tersebut diperlukan beberapa prinsip. Salah satunya adalah terbukanya akses masyarakat pada pembuat kebijakan, serta ruang yang diberikan membuat masyarakat dapat menyuarakan kepentingannya secara bebas dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu, para pembuat aturan perundang-undangan harus terbuka membuka diri untuk berinteraksi secara dua arah dengan publik, termasuk untuk memberi penjelasan saat suara masyarakat tidak berhasil diakomodir. Selanjutnya, harus ada dokumentasi lengkap dan cermat dari tiap tahapan proses pembuatan aturan.³²

Dalam rangka mengikuti perkembangan teknologi dan memperkuat pemenuhan prinsip-prinsip partisipasi tersebut maka sejak dua tahun lalu sudah dilakukan upaya untuk

³¹ Antlov, et al., *Bila Warga Ikut Menata Negara*, 319.

³² Irwandi Idris, et al., *Studi Kasus Konsultasi Publik Dalam Penyusunan RUU*, (Jakarta: USAID dan Indonesia Coastal Resources Management Project, 2003), 4.

mendesain partisipasi publik secara digital. Upaya tersebut salah satunya dilakukan oleh DPR melalui kanal media massa maupun media sosial berbasis internet.³³ Penggunaan media digital tersebut semakin memiliki relevansi dalam situasi pandemi COVID-19 saat terdapat pembatasan secara fisik untuk melakukan diskusi maupun diseminasi.³⁴

Model partisipasi digital ini tahun lalu pernah dibahas dalam sidang *International Parliamentary Union (IPU)*, bahkan DPR diminta untuk mempresentasikan model partisipasi tersebut (*online participation*). Meskipun akan dikembangkan namun disadari masih terdapat beberapa kendala terutama sumber daya manusia baik pada pengelola atau masyarakat pengguna yang belum familiar. Tuntutan atas digitalisasi semakin tinggi bahkan sekarang semuanya harus terdigitalisasi. Kondisi tersebut belum maksimal karena *mindset* sebagian besar publik masih menganggap pentingnya kehadiran secara fisik. Dengan demikian masih dibutuhkan sosialisasi atas model tersebut sehingga di masa depan dapat diandalkan terutama dalam mengatasi keterbatasan dan kendala pertemuan fisik yang pada akhirnya mampu meningkatkan partisipasi masyarakat.³⁵

Salah satu contoh penyesuaian yang dilakukan DPR adalah menyangkut *stakeholder* yang dapat diundang hadir untuk ikut pembahasan di DPR. DPR telah melakukan penyesuaian termasuk dalam perubahan tata tertib. Dari sisi DPR kehadiran anggota secara virtual justru sangat membantu kerja-kerja DPR. Apabila selama ini kuorum ditentukan dengan kehadiran fisik dan mengisi daftar hadir maka pada saat pandemi justru mempermudah penentuan kuorum. Bahkan selama pandemi dengan mengandalkan teknologi, anggota yang bertanya dan berpendapat bisa berpartisipasi lebih banyak. Artinya kalau bicara tentang DPR, rapat secara virtual justru meningkatkan keterlibatan anggota DPR. Dari sisi kepentingan publik rapat-rapat DPR bisa diakses secara terbuka misalnya dalam pembahasan RUU Cipta Kerja melalui Youtube dan siaran televisi parlemen yang disiarkan dan dapat disaksikan secara langsung.³⁶

³³ Setidaknya terdapat beberapa kanal informasi legislasi sebagai sarana partisipasi publik secara digital pada menu selain sistem informasi legislasi (SILEG) yang tersebar di berbagai subdomain, menu, dan submenu yang ada, antara lain:

- a. <http://pusatpuu.dpr.go.id/>,
- b. <http://dpr.go.id/arsip/legislasi>,
- c. <http://dpr.go.id/jdih>,
- d. <http://www.dpr.go.id/setjen/index/id/Beranda-OPEN-PARLIAMENT>

³⁴ Inosentius Samsul (Ketua Badan Keahlian DPR-RI), disampaikan dalam FGD Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-undang pada Masa Pandemi COVID 19, Jakarta, 26 Januari 2021 yang diselenggarakan oleh Cakra Wikara Indonesia.

³⁵ Inosentius Samsul (Ketua Badan Keahlian DPR-RI), disampaikan dalam FGD Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-undang pada Masa Pandemi COVID 19, Jakarta, 26 Januari 2021 yang diselenggarakan oleh Cakra Wikara Indonesia.

³⁶ Inosentius Samsul (Ketua Badan Keahlian DPR-RI), disampaikan dalam FGD Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-undang pada Masa Pandemi COVID 19, Jakarta, 26 Januari 2021 yang diselenggarakan oleh Cakra Wikara Indonesia.

Fakta yang dirasakan oleh DPR justru bertolak belakang dengan apa yang dialami publik. Dari beberapa pembahasan undang-undang terutama di masa pandemi publik justru merasakan sebaliknya. Memang disebutkan ada berbagai media yang disediakan baik melalui kehadiran virtual maupun penyampaian aspirasi melalui kanal-kanal media yang disediakan DPR, namun publik justru merasakan partisipasi terhambat akibat adanya pandemi. Sebagai contoh adalah UU Cipta Kerja yang menurut banyak ahli minim partisipasi publik dalam proses pembahasannya.³⁷ Bahkan pada undang-undang yang lain juga demikian. Misalnya dalam proses pembahasan UU tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba)³⁸ dan UU tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK).³⁹ Khusus sebelum pandemi gejala pengabaian partisipasi setidaknya ditemukan juga dalam pembahasan revisi UU KPK⁴⁰ dan UU tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3).⁴¹ Revisi UU MD3 dianggap tidak partisipatif dan jauh dari kepentingan publik karena hanya menyangkut penambahan jumlah komposisi pimpinan MPR, DPR dan DPD dalam rangka politik akomodatif semata.⁴²

Isu minimnya partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang hanyalah secuplik masalah yang ditemukan dalam kerja DPR terkait peraturan perundangan. Selain bermasalah dalam proses pembentukan beberapa undang-undang, masalah juga ditemukan dalam proses perencanaan dan penyusunan prioritas kebutuhan terkait dengan peraturan perundangan. Hal ini dapat dilihat dari tarik ulurnya pembahasan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU P-KS)⁴³ dan RUU tentang Ketahanan Keluarga.⁴⁴ Akibatnya per

³⁷ Ardito Ramadhan, "UU Cipta Kerja Dinilai Persempit Partisipasi Masyarakat Terkait Amdal," *Kompas.com*, November 04, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/04/17523481/uu-cipta-kerja-dinilai-persempit-partisipasi-masyarakat-terkait-amdal>.

³⁸ PWYP Indonesia, "Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Revisi Undang Undang Pertambangan Mineral dan Batubara," *PWYP Indonesia*, April 10, 2020. <https://pwywindonesia.org/id/transparansi-dan-partisipasi-publik-dalam-revisi-undang-undang-pertambangan-mineral-dan-batubara/>.

³⁹ "Sejumlah Peneliti dan Dosen Uji Formil Pembentukan UU MK," *mkri.id*, 20 November 2020. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16763>.

⁴⁰ Haryanti Puspa Sari, "Kekhawatiran atas Minimnya Partisipasi Publik dalam Pembahasan RUU Cipta Kerja," *Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia*, April 29, 2020, <https://pshk.or.id/rr/kekhawatiran-atas-minimnya-partisipasi-publik-dalam-pembahasan-ruu-cipta-kerja/>.

⁴¹ Ahmad Nurcholis, "Revisi UU MD3 dan Pimpinan MPR, Potret Pragmatismenya Politisi Kita," *Kompas.com*, November 08, 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/08/07140071/revisi-uu-md3-dan-pimpinan-mpr-potret-pragmatismenya-politisi-kita?page=all>.

⁴² Ihsanuddin, "Jejak Revisi UU MD3, Empat Kali Diubah demi Bagi-bagi Kursi dan Kekuasaan," *Kompas.com*, September 05, 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/05/15572901/jejak-revisi-uu-md3-empat-kali-diubah-demi-bagi-bagi-kursi-dan-kekuasaan?page=all>.

⁴³ "Tarik Ulur RUU PKS," *Media Indonesia*, September 09, 2021, https://mediaindonesia.com/editorials/detail_editorials/2056-tarik-ulur-ruu-p-ks. Lihat juga dalam <https://www.idntimes.com/news/indonesia/fitang-adhitia/tarik-ulur-ruu-pks-di-dpr-parpol-mana-yang-konsisten-mendukung>.

⁴⁴ Eva Safitri, "PKB: RUU Ketahanan Keluarga Mubazir, RUU PKS Mendesak!," *detikNews*, November 17, 2020, <https://news.detik.com/berita/d-5259040/pkb-ruu-ketahanan-keluarga-mubazir-ruu-p-ks-mendesak>. Lihat juga dalam <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200222052827-32-477018/ruu-ketahanan-keluarga-diskriminatif-mereduksi-peran-wanita>.

Maret 2021 RUU Prolegnas Prioritas tahunan belum juga disahkan meskipun telah ada kesepakatan bahwa RUU P-KS masuk Prolegnas prioritas dan sebaliknya RUU Ketahanan Keluarga dikeluarkan dari RUU Prolegnas prioritas tahun 2021. Tertundanya pengesahan Prolegnas Prioritas selain disebabkan masih adanya beberapa RUU lain yang belum disepakati⁴⁵ bukan tidak mungkin juga karena masih terjadi tarik menarik yang melingkupi RUU P-KS dan RUU Ketahanan Keluarga.

Dari sekian banyak perdebatan yang melingkupi beberapa RUU tersebut dapat dipastikan bahwa keterlibatan kelompok perempuan dan minoritas jelas terabaikan terutama dalam hal pembahasan RUU P-KS dan RUU Ketahanan Keluarga. Hal ini dibuktikan dengan tidak masuknya RUU P-KS ke tahap pembahasan padahal sudah ada dalam Prolegnas sejak tahun 2012. Ketidakepekaan DPR dan Pemerintah terhadap persoalan kekerasan seksual terutama dalam hal perlindungan bagi kaum perempuan semakin nyata pada saat RUU P-KS dikeluarkan dari Prolegnas Prioritas tahun 2020.⁴⁶ Di sisi lain sebagian legislator malah mengusulkan RUU Ketahanan Keluarga yang justru semakin mendomestifikasi dan menggeneralisasi kondisi perempuan Indonesia. RUU ini pun jelas tidak menjawab kebutuhan atas upaya perlindungan atas hak-hak perempuan tetapi justru menambah kompleksitas beban perempuan dalam keluarga alih-alih membangun keluarga yang membangun budaya saling menghormati peran anggota-anggotanya yang tentu khas dan berbeda satu sama lain.⁴⁷

RUU Ketahanan Keluarga masuk dalam Prolegnas secara tiba-tiba pada tahun 2020 tanpa sama sekali mendengarkan masukan dari kelompok masyarakat sipil pegiat advokasi isu dan hak perempuan.⁴⁸ Selain persoalan pelibatan dalam proses perumusan RUU tersebut, beberapa catatan dikemukakan oleh para ahli dari berbagai bidang kajian. Pertama, draf RUU Ketahanan Keluarga ini tidak mudah untuk didapat. Kedua, perubahan draf juga tidak diinformasikan terbuka ke publik. Ketiga, naskah akademiknya tidak berlandaskan metodologi keilmuan yang komprehensif dan data yang semestinya ditafsirkan dengan hati-hati sesuai konteks data itu diambil, dalam naskah akademik RUU tersebut dibaca sesuai kemauan

⁴⁵ Nicholas Ryan Aditya, "Prolegnas Berlarut Disahkan, Pengamat: Ada Tarik Menarik Apa?," *Kompas.com*, Februari 15, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2021/02/15/10324891/prolegnas-berlarut-disahkan-pengamat-ada-tarik-menarik-apa?page=all>.

⁴⁶ Suryani Wandari Putri, "RUU PKS Keluar dari Prolegnas, Masyarakat Sipil Suarakan Kekecewaan," *Media Indonesia*, Agustus 25, 2020, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/339394/ruu-p-ks-keluar-dari-prolegnas-masyarakat-sipil-suarakan-kekecewaan>.

⁴⁷ Siti Nurul Hidayah, "RUU Ketahanan Keluarga, Ketimpangan, dan Domestikasi Perempuan," *detikNews*, 21 Februari, 2020, <https://news.detik.com/kolom/d-4908580/ruu-ketahanan-keluarga-ketimpangan-dan-domestikasi-perempuan>.

⁴⁸ Insi Nantika Jelita, "Masuk Prolegnas, RUU Ketahanan Keluarga Jadi Kritikan Warganet," *Media Indonesia*, Juli 17, 2020, <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/329279/masuk-prolegnas-ruu-ketahanan-keluarga-jadi-kritikan-warganet>.

perumus RUU sehingga menimbulkan mispersepsi. Keempat, meskipun ini terjadi juga di beberapa RUU lainnya, setelah melalui proses pemberian masukan dan penyusunan draf revisi, naskah akademiknya masih tetap tidak diperbaiki.⁴⁹

Fakta di atas setidaknya membuktikan bahwa persoalan diskriminasi telah dimulai dari sejak awal perencanaan pembentukan UU, masuk dan tidak masuknya suatu rancangan undang-undang dapat diduga hanya berdasar pada kepentingan dan tawar menawar politik semata dan jauh dari mekanisme demokrasi deliberatif yang berpihak pada kepentingan publik. Pelibatan publik patut dipertanyakan terutama bagi kelompok minoritas. Dengan begitu besarnya suara publik yang secara terbuka menyampaikan masukan dan kritikan terhadap beberapa rancangan undang-undang tersebut hampir tidak didengar oleh DPR termasuk suara dari kelompok minoritas.

Harus diakui bahwa mekanisme partisipasi publik yang dilakukan selama ini hanya berlaku secara umum saja bagi setiap warga negara. Hanya pada isu-isu tertentu, spesifik dan memiliki keterkaitan langsung maka kelompok gender dan minoritas dilibatkan. Padahal setiap undang-undang ketika sudah melalui tahap diundangkan, pasti berlaku secara umum bagi tiap warga negara. Dengan demikian DPR dan Pemerintah sudah sepatutnya mendengarkan masukan dari representasi kelompok berbasis gender terutama perempuan dan minoritas lainnya. Harus diakui juga bahwa konstruksi nilai budaya feodalisme dan patriarkis masih sangatkuat di kalangan anggota partai dan anggota legislatif. Masih sedikit yang berani keluar dari politik “bapakisme” sehingga berkonsekuensi pada aspirasi yang akan diperjuangkan.

Dari perspektif sosiologis pelibatan kelompok minoritas secara proaktif diperlukan karena kondisi mereka yang biasanya merupakan kelompok yang tidak diuntungkan, sebagai akibat dari tindakan diskriminasi orang lain terhadap mereka. Selain itu kelompok minoritas setidaknya memiliki solidaritas kelompok dengan “rasa kepemilikan bersama”, dan mereka memandang dirinya sebagai “yang lain” sama sekali dari kelompok mayoritas. Dengan demikian perlu afirmasi bagi mereka untuk terlibat di ruang-ruang publik. Kemudian secara fisik dan sosial mereka terisolasi dari komunitas yang lebih besar.⁵⁰ Dengan karakteristik demikian akan sulit kiranya bagi mereka berpartisipasi jika tidak ada ruang keberpihakan secara yuridis formal bagi mereka dalam proses pembentukan undang-undang.

⁴⁹ Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI), *Melihat Lebih Jauh Ancaman Rancangan Undang-Undang Ketahanan Keluarga terhadap Kelompok Rentan*, (Jakarta: PKBI, 2020), 53-55.

⁵⁰ Hikmat Budiman, “Minoritas, Multikulturalisme, Modernitas,” dalam *Hak Minoritas Dilema Multikulturalisme di Indonesia*, ed. Hikmat Budiman, (Jakarta: The Interseksi Foundation/Yayasan Interseksi, 2005), 10.

Dalam kerangka hukum Internasional, ICCPR telah memberikan perlindungan bagi orang yang termasuk kelompok minoritas. Kekhususan ini tercantum dalam Pasal 27, yang menyebutkan:

Di negara-negara dimana terdapat golongan minoritas berdasarkan etnis, agama atau bahasa, orang-orang yang tergabung dalam kelompok-kelompok minoritas tersebut tidak dapat diingkari haknya, dalam komunitas bersama anggota lain dalam kelompoknya, untuk menikmati budaya sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agama mereka sendiri, atau untuk menggunakan bahasa mereka sendiri.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 juga telah memberikan perlindungan melalui Pasal 28D Ayat (1): “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*”. Kemudian Pasal 28 I Ayat (2) yang menyatakan: “*Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*”. Selanjutnya secara khusus perlindungan terhadap hak asasi kelompok minoritas diatur dalam Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM. Meskipun tidak secara tegas disebutkan, namun pada Pasal 5 Ayat (3) telah menjadi dasar atas perlindungan tersebut. Pasal tersebut berbunyi: “*Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.*”

Dengan berbagai regulasi demikian tidak terdapat alasan bagi pembentuk undang-undang untuk mengabaikan partisipasi politik seluas mungkin elemen masyarakat, termasuk kelompok minoritas. Bahkan perlu kiranya memberikan klausul khusus dalam setiap ketentuan menyangkut aspek formal maupun material dalam hal pelibatan partisipasi publik dengan berbasis gender dan mengakomodasi kepentingan kelompok minoritas. Khususnya dalam pembentukan undang-undang yang kontroversial sepanjang tahun 2019 dan 2020, setidaknya perlu dianalisis dengan memperhatikan parameter kesetaraan gender dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Parameter tersebut antara lain terkait dengan akses, partisipasi, kontrol dan manfaat.⁵¹

⁵¹ Parameter Kesetaraan Gender dalam *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Kemenkumham RI, Kemen PPPA RI dan Kemendagri RI, 2012), 40.

Daftar Pustaka

- “Tarik Ulur RUU PKS.” *Media Indonesia*. September 09, 2021.
https://mediaindonesia.com/editorials/detail_editorials/2056-tarik-ulur-ruu-P-KS.
- "RUU Ketahanan Keluarga Diskriminatif, Mereduksi Peran Wanita." *CNN Indonesia*.
<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200222052827-32-477018/ruu-ketahanan-keluarga-diskriminatif-mereduksi-peran-wanita>.
- Parameter Kesetaraan Gender dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Kemenkumham RI, Kemen PPPA RI dan Kemendagri RI, 2012.
- Adhitia, Fitang Budhi. "Tarik Ulur RUU PKS di DPR, Parpol Mana yang Konsisten Mendukung?" *IDN Times*. November 16, 2020.
<https://www.idntimes.com/news/indonesia/fitang-adhitia/tarik-ulur-ruu-pks-di-dpr-parpol-mana-yang-konsisten-mendukung>
- Aditya, Nicholas Ryan. "Prolegnas Berlarut Disahkan, Pengamat: Ada Tarik Menarik Apa?" *Kompas.com*. Februari 15, 2020.
<https://nasional.kompas.com/read/2021/02/15/10324891/prolegnas-berlarut-disahkan-pengamat-ada-tarik-menarik-apa?page=all>.
- Albert V. Dicey, *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*. New York: The Macmillan Press, 1979.
- Alder, John. *Constitutional and Administrative Law*. Basingstoke: Macmillan Education UK, 1999.
- Antlov, Hans, et al. *Bila Warga Ikut Menata Negara: Wacana Negeri-Negeri Jiran Thailand, Indonesia, Filipina*. Manila: Institute for Popular Democracy dan Logo Link, 2005.
- Baldwin, Robert, Martin Cave, dan Martin Lodge. *Understanding Regulation Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- Barnett, Hilaire. *Constitutional and Administrative Law (Fourth Edition)*. London: Cavendish Publishing, 2002.
- Budiman, Hikmat. “Minoritas, Multikulturalisme, Modernitas.” dalam *Hak Minoritas Dilema Multikulturalisme di Indonesia*, editor Hikmat Budiman. Jakarta: The Interseksi Foundation/Yayasan Interseksi, 2005.

- Dahl, Robert A. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- Grofman, Bernard, editor. *Legislative Term Limits Public Choice Perspectives*. Amsterdam: Kluwer Academic Publishers, 1996.
- Hidayah, Siti Nurul. "RUU Ketahanan Keluarga, Ketimpangan, dan Domestikasi Perempuan." *detikNews*. 21 Februari, 2020. <https://news.detik.com/kolom/d-4908580/ruu-ketahanan-keluarga-ketimpangan-dan-domestikasi-perempuan>.
- Idris, Irwandi, et al. *Studi Kasus Konsultasi Publik Dalam Penyusunan RUU*. Jakarta: USAID dan Indonesia Coastal Resources Management Project, 2003.
- Ihsanuddin. "Jejak Revisi UU MD3, Empat Kali Diubah demi Bagi-bagi Kursi dan Kekuasaan." *Kompas.com*, September 05, 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/05/15572901/jejak-revisi-uu-md3-empat-kali-diubah-demi-bagi-bagi-kursi-dan-kekuasaan?page=all>.
- Jelita, Insi Nantika. "Masuk Prolegnas, RUU Ketahanan Keluarga Jadi Kritikan Warganet." *Media Indonesia*, Juli 17, 2020. <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/329279/masuk-prolegnas-ruu-ketahanan-keluarga-jadi-kritikan-warganet>.
- Mainwaring, Scott, dan Christopher Welna, editor. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Penerbit PSH FH UII, 2005.
- Morgenbesser, Lee. *Rise of Sophisticated Authoritarianism in Southeast Asia*. Cambridge: Cambridge University, 2020.
- Nonet, Philippe. dan Selznick, Philip. *Hukum Responsif Pilihan di Masa Transisi*, penerjemah Rafael Edy Bosco. Jakarta: Perkumpulan Huma, 2003.
- Nurcholis, Ahmad. "Revisi UU MD3 dan Pimpinan MPR, Potret Pragmatismenya Politisi Kita." *Kompas.com*. November 08, 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/08/07140071/revisi-uu-md3-dan-pimpinan-mpr-potret-pragmatismenya-politisi-kita?page=all>.
- Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI). *Melihat Lebih Jauh Ancaman Rancangan Undang-Undang Ketahanan Keluarga terhadap Kelompok Rentan*. Jakarta: PKBI, 2020.

- Putri, Suryani Wandari. "RUU PKS Keluar dari Prolegnas, Masyarakat Sipil Suarakan Kekecewaan." *Media Indonesia*. Agustus 25, 2020. <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/339394/ruu-P-KS-keluar-dari-prolegnas-masyarakat-sipil-suarakan-kekecewaan>.
- PWYP Indonesia. "Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Revisi Undang Undang Pertambangan Mineral dan Batubara." *PWYP Indonesia*. April 10, 2020. <https://pwypindonesia.org/id/transparansi-dan-partisipasi-publik-dalam-revisi-undang-undang-pertambangan-mineral-dan-batubara/>.
- Ramadhan, Ardito. "UU Cipta Kerja Dinilai Persempit Partisipasi Masyarakat Terkait Amdal." *Kompas.com*. November 04, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/11/04/17523481/uu-cipta-kerja-dinilai-persempit-partisipasi-masyarakat-terkait-amdal>.
- Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Belknap Press, 1999.
- Rousseau, Jean-Jacques. *The Social Contract*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Safitri, Eva. "PKB: RUU Ketahanan Keluarga Mubazir, RUU PKS Mendesak!" *Detik.com*. November 17, 2020. <https://news.detik.com/berita/d-5259040/pkb-ruu-ketahanan-keluarga-mubazir-ruu-P-KS-mendesak>.
- Saifudin. *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH-UII Pers, 2009.
- Sari, Haryanti Puspa. "Kekhawatiran atas Minimnya Partisipasi Publik dalam Pembahasan RUU Cipta Kerja." *Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia*. April 29, 2020. <https://pshk.or.id/rr/kekhawatiran-atas-minimnya-partisipasi-publik-dalam-pembahasan-ruu-cipta-kerja/>.
- van der Vlies, I.C. *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, terjemahan oleh Linus Doludjawa. Jakarta: Dirjen PP Depkumham, 2005.
- Yuliandri. *Asas-Asas Peraturan Perundang-undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

Bab II
Kerangka Hukum Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi
Oleh: Ronald Rofiandri⁵²

Pendahuluan

Dalam konteks transisi demokrasi seperti Indonesia, ada dua persoalan utama yang muncul dalam upaya mendorong partisipasi publik utamanya dalam proses legislasi. Pertama, menentukan model dan proses pelibatan yang cocok dengan kebijakan yang akan diambil; dan kedua, menentukan siapa yang perlu dilibatkan. Persoalan pertama akan berkaitan dengan definisi dan mekanisme pelibatan pemangku kepentingan. Adapun persoalan kedua berhubungan dengan penentuan keterwakilan pemangku kepentingan, apalagi pada tingkatan tertentu partisipasi juga sangat terkait dengan keahlian.

Dalam proses legislasi, pemerintah dan DPR seringkali beranggapan bahwa publik telah berada pada orbit partisipasi tanpa harus memastikan lebih dulu apakah arena aktualisasinya memadai atau tidak. Tindakan “berpartisipasi” diposisikan sebagai hak, tapi minim diikuti arus kewajiban dan area yang operasional guna mengolah suara publik. Dari sisi DPR, ada pula anggapan bahwa rakyat telah memberikan suaranya sehingga DPR memiliki mandat seutuhnya untuk membuat undang-undang. Terkadang mandat ini yang kemudian ditafsirkan bahwa seharusnya rakyat tidak perlu lagi mengulik-ulik kerja DPR termasuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang. Seandainya partisipasi dibuka belum tentu bergulir pada koridor yang menentukan.

Menurut Sherry Arnstein, dalam bukunya *A Ladder of Participation* (1969), ada beberapa model partisipasi yang harus diwaspadai, antara lain:

- a. Partisipasi yang sifatnya manipulatif, yang hanya menempatkan elemen masyarakat dalam kerja sama yang sifatnya pembinaan belaka;
- b. Partisipasi yang menempatkan masyarakat sebagai pihak yang harus dibenahi karena kurangnya kapasitas diri dan akses terhadap informasi. Misalnya warga yang melaporkan dampak kebijakan tertentu, alih-alih diselesaikan laporannya malah dirujuk ke institusi lain yang tugasnya mengelola pengaduan;

⁵² Ronald Rofiandri adalah peneliti pada Pusat Studi Hukum dan Kebijakan serta pengajar di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera.

- c. Partisipasi yang menempatkan warga sebagai target informasi. Meski inisiatif penginformasian harus diapresiasi, tetapi mekanismenya masih satu arah dan tidak bersifat dialogis. Informasi yang diberikan sifatnya masih pada permukaan belaka, belum mengupayakan pemecahan masalah yang dialami warga;
- d. Partisipasi sebagai salah satu model konsultasi publik. Dalam proses pengambilan keputusan, masyarakat sudah dilibatkan meski tidak ada jaminan masukan dari masyarakat akan dipertimbangkan dalam kebijakan yang diambil.⁵³

Suatu kebijakan juga dapat melahirkan tindakan yang diskriminatif terhadap ruang partisipasi publik dalam proses legislasi, seperti yang ditemui dalam Pasal 229, Pasal 294, Pasal 342, dan Pasal 392 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 17/2014). Ketentuan tersebut memunculkan adanya diskresi tentang kemungkinan penyelenggaraan rapat-rapat tertutup. Akibatnya bagi kelompok masyarakat yang sedang melakukan pemantauan atau advokasi harus berhadapan dengan hambatan dan ruang partisipasi yang menyempit.

II. 1. Dasar Hukum Pelembagaan Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi di Lingkungan DPR dan Pemerintah

Pengaturan tentang partisipasi dalam proses legislasi bersumber dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) sebagaimana yang telah diubah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 (UU 15/2019). Ada bab khusus tentang partisipasi dalam UU No. 12 Tahun 2011 yaitu Bab XI yang berjudul Partisipasi Masyarakat, yang memuat satu pasal yaitu Pasal 96. Adapun materi muatan dari Pasal 96 yaitu sebagai berikut:

Pasal 96

- (1) *Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

⁵³ M. Nur Sholikin, *et al.*, *Awasi Perda, Berdayakan Daerah Seri Panduan Pemantauan Legislasi Daerah*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2009), 31-32.

- (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.*

Dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10 Tahun 2004), pelembagaan partisipasi publik dalam proses legislasi mengalami perluasan di UU No.12 Tahun 2011. Kesiapan arena partisipasi publik tidak sekadar sebagai pengakuan hak, tapi UU No. 12 Tahun 2011 melengkapinya dengan identifikasi forum, definisi pemangku kepentingan, dan yang tidak kalah penting adalah keharusan menyediakan akses. Ini yang tidak ditemukan di UU No. 10 Tahun 2004. Kesiapan arena partisipasi publik ditemukan juga pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa melalui Pasal 69 Ayat (9) yang mewajibkan setiap rancangan peraturan desa dikonsultasikan kepada masyarakat Desa. Contoh lain dari kesiapan arena partisipasi publik khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ditemukan dalam Pasal 354 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang Nomor 6 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menempatkan kebijakan yang mengatur tindakan “berpartisipasi” disertai dengan akses informasi sebagai syarat penguasaan posisi dan keseimbangan relasi (antara pihak yang berpartisipasi dengan pengambil kebijakan).

Tabel II.1. Pengaturan Partisipasi Publik Dalam Dua UU Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU No. 10 Tahun 2004 Pasal 53	UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 96
Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.	(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.

Dibandingkan UU No. 10 Tahun 2004, ruang lingkup pengaturan partisipasi publik yang diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 lebih luas. Ini terlihat antara lain pada:

- a. Hak masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan atau tertulis hanya tertuju pada tahap penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Adapun UU No. 12 Tahun 2011 memperluas ruang penyampaian masukan dari masyarakat, tidak hanya pada tahap penyiapan atau pembahasan tapi juga seluruh tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 Ayat (1). Mengacu kepada Pasal 1 angka 1, pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Artinya,

masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan atau tertulis sejak proses perencanaan hingga pengundangan. Selain itu, masukan masyarakat tidak hanya terbatas pada rancangan undang-undang maupun rancangan peraturan daerah tapi seluruh jenis peraturan perundang-undangan, mulai dari UUD 1945 hingga peraturan daerah sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 7, dan bahkan lebih luas seperti yang cakupannya diatur dalam Pasal 8.⁵⁴

- b. Melalui Pasal 96 Ayat (2) dapat kita ketahui bahwa UU No. 12 Tahun 2011 menentukan jenis forum apa saja bagi masyarakat yang ingin menyampaikan masukan secara lisan atau tertulis. Mulai dari Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), kunjungan kerja, sosialisasi, atau seminar, lokakarya maupun diskusi. Keberadaan RDPU diatur dalam UU No. 17 Tahun 2014, salah satunya dalam Pasal 98 Ayat (4) huruf d dan Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib (Tata Tertib DPR) Pasal 128 Ayat (3) huruf a.⁵⁵ Adapun pengertian dari RDPU adalah rapat antara komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, panitia khusus, atau alat kelengkapan DPR lainnya, dengan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta (Pasal 274 Ayat (1) Tata Tertib DPR. Rumusan yang sama ditemui pula dalam Pasal 60 dan Pasal 60 dan Pasal 61 Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang (Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang).

Pasal 60

Dalam menyusun rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58, Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi dapat meminta masukan dari masyarakat.

Pasal 61

(1) Untuk mendapatkan masukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, Komisi, gabungan Komisi, atau Badan Legislasi dapat melakukan:

- a. rapat dengar pendapat umum;*
- b. kunjungan kerja ke daerah; atau*
- c. kunjungan kerja ke luar negeri.*

⁵⁴ Pasal 1 angka 2 UU 12/2011 mendefinisikan peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

⁵⁵ Pasal 98 Ayat (4) huruf d UU 17/2014 berbunyi “Komisi dalam melaksanakan tugas (salah satunya) pembentukan undang-undang (yang meliputi pembentukan undang-undang adalah mengadakan persiapan, penyusunan, pembahasan, dan penyempurnaan rancangan undang-undang) mengadakan rapat dengar pendapat umum, baik atas permintaan komisi maupun atas permintaan pihak lain. Adapun Pasal 128 ayat (3) huruf a berbunyi “Untuk mendapatkan masukan (dalam penyusunan rancangan undang-undang), komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi dapat melakukan rapat dengar pendapat umum.

- (2) *Rapat dengar pendapat umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilakukan dengan mengundang pakar atau para pemangku kepentingan yang dianggap perlu atau terkait dengan materi rancangan undang-undang baik perseorangan, kelompok, organisasi, atau badan swasta.*

Selain RDPU, alat kelengkapan DPR juga dalam melakukan kunjungan kerja dalam rangka mendapatkan masukan dari masyarakat, termasuk dalam hal pembentukan undang-undang. Kunjungan kerja alat kelengkapan DPR diatur dalam UU No. 17 Tahun 2014 Pasal 98 Ayat (4) huruf f dan Tata Tertib DPR Pasal 59 Ayat (5) huruf f dan huruf h.

Pelaksanaan fungsi DPR dalam kerangka representasi rakyat diwujudkan (salah satunya) melalui RDPU, kunjungan kerja, dan pembukaan ruang partisipasi publik. Hal ini digariskan dalam Pasal 238 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3).

Pasal 238

- (1) *Fungsi DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dilaksanakan dalam kerangka representasi rakyat.*
- (2) *Dalam melaksanakan representasi rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dilakukan melalui kunjungan kerja, pembukaan ruang partisipasi publik, transparansi pelaksanaan fungsi, dan pertanggungjawaban kerja DPR kepada rakyat.*
- (3) *Hasil kunjungan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dijadikan bahan dan disampaikan dalam rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, dan rapat paripurna DPR.*

Seperti halnya UU No. 12 Tahun 2011, Tata Tertib DPR menempatkan pengaturan tentang partisipasi publik dalam proses legislasi dalam satu bab tersendiri, yaitu Bab XIII yang berjudul Representasi Rakyat dan Partisipasi Rakyat. Secara khusus Pasal 243 menyatakan bahwa masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan atau tertulis kepada DPR dalam proses penyusunan dan penetapan Prolegnas hingga penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang.

Ruang partisipasi publik, dalam bentuk hak masyarakat yang diatur dengan mengacu kepada alur pembentukan undang-undang ditemui dalam Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang. Pengaturan dimaksud disajikan sebagai berikut:

**Tabel II.2. Pengaturan tentang Partisipasi Publik
Dalam Alur Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Peraturan DPR
Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang**

Dasar Hukum	Pokok Pengaturan
Pasal 12 <i>juncto</i> Pasal 17	- Masukan masyarakat dalam proses penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) jangka menengah dan prioritas tahunan yang disampaikan kepada Badan Legislasi - Kegiatan Badan Legislasi yang bertujuan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat dalam rangka penyusunan Prolegnas
Pasal 54 ayat (2) <i>juncto</i> Pasal 60	Masukan masyarakat dalam proses penyusunan konsepsi dan rancangan undang-undang

Partisipasi publik dalam proses legislasi di lingkungan Pemerintah diatur lebih teknis melalui Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Perpres No. 87 Tahun 2014). Ada bab tersendiri, yaitu Bab IX yang berjudul Partisipasi Masyarakat, yang melandasi hak masyarakat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Bab IX memuat satu pasal yaitu Pasal 188, yang berbunyi:

Pasal 188

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam rangka melaksanakan konsultasi publik.*
- (3) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan konsultasi publik diatur dengan Peraturan Menteri.*

Mengacu pada Ayat (3), ruang penyampaian masukan dari masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, termasuk undang-undang, diwujudkan dalam kegiatan konsultasi publik. Perpres No. 87 Tahun 2014 memandatkan tata cara pelaksanaan konsultasi publik diatur dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Badan

Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) berinisiatif menyusun Rancangan Peraturan Menteri dan Hak Asasi Manusia tentang Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁵⁶

Selain RDPU dan kunjungan kerja, forum lain yang diatur sebagai ruang partisipasi publik dalam proses legislasi sebagaimana dimaksud Pasal 96 Ayat (2) adalah sosialisasi, seminar, lokakarya, dan diskusi. Dalam Perpres No. 87 Tahun 2014, tidak ada elaborasi khusus terhadap forum-forum dimaksud selain yang diatur dalam Pasal 170 dan Pasal 171⁵⁷. Kedua ketentuan tersebut menempatkan sosialisasi, seminar, lokakarya, dan diskusi sebagai forum penyebarluasan rancangan undang-undang yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan dan pembahasan (rancangan undang-undang) hingga pengundangan. Tujuan dari penyebarluasan dimaksud adalah dalam rangka memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan dari masyarakat serta pemangku kepentingan. Ini sejalan juga dengan yang diatur Pasal 122 Tata Tertib DPR tentang Pembentukan Undang-Undang, yang menyatakan penyebarluasan pada saat penyusunan dan penetapan Prolegnas melalui media cetak dan elektronik.

Adapun pengaturan tentang kegiatan sosialisasi, seminar, lokakarya, dan diskusi di Tata Tertib DPR dan Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang dapat ditemui antara lain pada:

Tabel II. 3. Pengaturan tentang Kegiatan Sosialisasi, Seminar, Lokakarya, dan Diskusi Dalam Pembentukan Undang-Undang di Lingkungan DPR

Tata Tertib DPR	Peraturan DPR Tentang Pembentukan Undang-Undang
Pasal 66 huruf l: Salah satu tugas Badan Legislasi yaitu melakukan sosialisasi Prolegnas atau Prolegnas perubahan.	Pasal 41 Ayat (7): Penyebarluasan Prolegnas yang dilakukan sejak penyusunan sampai dengan penetapan kepada masyarakat dan pemangku kepentingan melalui media cetak maupun elektronik.

⁵⁶ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan pada 3 Februari 2021. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dimaksud dapat diakses melalui tautan <https://peraturan.go.id/peraturan/view.html?id=79a4913017c656f7e925b665c59ad25c>.

⁵⁷ Pasal 171 ayat (1) huruf c dan ayat (4) Perpres 87/2014 hanya menyebutkan penyebarluasan Prolegnas, RUU, dan UU salah satunya melalui forum tatap muka atau dialog langsung seperti uji publik, sosialisasi, diskusi, ceramah, lokakarya, seminar dan/atau pertemuan ilmiah lainnya.

Tata Tertib DPR	Peraturan DPR Tentang Pembentukan Undang-Undang
Pasal 122 ayat (4): Penyebarluasan Prolegnas sejak penyusunan sampai dengan setelah penetapan.	Pasal 50 Ayat (7): Uji publik naskah akademik (dengan pakar, praktisi, dan pemangku kepentingan) yang dilakukan melalui kegiatan lokakarya, seminar, atau diskusi
	Pasal 53 Ayat 7 huruf c, huruf d, dan huruf e: Penyebarluasan rancangan undang-undang dilakukan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan dari masyarakat dan pemangku kepentingan melalui kegiatan lokakarya, seminar, atau diskusi

Selain Tata Tertib DPR dan Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang, kerangka hukum partisipasi publik dalam proses legislasi di DPR dilengkapi pula dengan kebijakan sistem pendukung DPR, dalam hal ini Peraturan Kepala Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat (BKD) Nomor 01/BK/2017 tentang Pengelolaan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang di Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Peraturan Kepala BKD No. 1 Tahun 2017). Partisipasi publik, yang diistilahkan oleh Peraturan Kepala BKD No. 1 Tahun 2017 sebagai partisipasi masyarakat, didefinisikan sebagai hak masyarakat untuk memberikan masukan dan memperoleh informasi secara lisan dan/atau tertulis dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang (Pasal 1 angka 1).

Peraturan Kepala BKD No. 1 Tahun 2017 juga memperkenalkan suatu aplikasi partisipasi masyarakat dalam penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang, yang dinamakan SIMAS PUU, yang merupakan format partisipasi masyarakat secara daring melalui laman <http://pusatpuu.dpr.go.id/simas-puu/index>. Partisipasi Masyarakat dalam Perancangan Undang-Undang (SIMAS PUU) merupakan inisiatif dari BKD, dalam hal ini Pusat Perancangan Undang-Undang. Ini merupakan bagian dari upaya mewujudkan pembentukan undang-undang yang partisipatif, transparan, dan akuntabel melalui beberapa instrumen yaitu:

1. Penyusunan *stakeholder database* yang meliputi data kepakaran, ketokohan, lembaga kemasyarakatan umum, atau yang terdaftar serta mitra strategis yang telah melakukan *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan BKD.
2. Menginformasikan kepada publik rencana penyusunan naskah akademik dan rancangan undang-undang BKD.
3. Menyampaikan masukan masyarakat secara sistematis dan terstruktur terhadap naskah akademik dan rancangan undang-undang yang sedang disiapkan.
4. Pengolahan masukan masyarakat secara transparan, akuntabel, efisien, dan berintegritas.
5. Menyampaikan atau menginformasikan kepada masyarakat hasil dari pengolahan masukan serta tindak lanjutnya.

Keberadaan SIMAS PUU dilengkapi pula dengan Sistem Informasi Legislasi (SILEG) sebagaimana diatur oleh Peraturan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 13 Tahun 2020 tentang Pedoman Pelaksanaan Sistem Informasi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Persekjen No. 13 Tahun 2020). Selain memfasilitasi keterbukaan informasi, keberadaan SILEG juga merupakan wujud pelayanan publik di lingkungan DPR. Melalui SILEG, partisipasi publik dalam proses legislasi dilakukan mulai dari kegiatan penyediaan basis data pemangku kepentingan, pengolahan masukan hingga penginformasian tindak lanjut masukan masyarakat. Keberadaan SILEG juga secara tidak langsung merupakan mandat Pasal 302 Ayat (3) Tata Tertib DPR yang memerintahkan risalah rapat yang bersifat terbuka dipublikasikan melalui media elektronik dan dapat diakses oleh masyarakat.

II. 2. Bentuk-bentuk Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi: Temuan

Partisipasi publik dalam proses legislasi terwujud mulai dari ruang formal seperti RDPU hingga bersuara di jalan. Dari penyampaian usulan naskah akademik dan rancangan undang-undang alternatif hingga berkomentar di media sosial dan memberikan pilihan sikap di berbagai platform seperti petisi daring. Salah satu contoh partisipasi dengan memanfaatkan forum RDPU yaitu yang diselenggarakan oleh Badan Legislasi dalam rangka penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU P-KS). Pada kesempatan tersebut, Badan Legislasi mengundang *International NGO Forum on Indonesian*

Development (INFID).⁵⁸ Sedangkan partisipasi publik dalam bentuk demonstrasi ditunjukkan (salah satunya) oleh ribuan perawat yang tergabung dalam Persatuan Perawat Nasional Indonesia (PPNI) yang mendesak pengesahan RUU Keperawatan⁵⁹ atau aksi kepala desa yang tergabung dalam Forum Pembaruan Desa (FPD) yang meminta segera disahkannya RUU Desa pada Desember 2013.⁶⁰

Praktik lain seperti partisipasi publik yang menjangkau kepada catatan kritis terhadap urgensi hingga pasal-pasal yang termuat dalam suatu rancangan undang-undang diperlihatkan oleh sejumlah musisi dan penggiat seni yang menolak usulan RUU Permusikan.⁶¹ Dimotori oleh Koalisi Seni Indonesia, partisipasi publik atas RUU Permusikan dilakukan dengan cara berdialog langsung kepada anggota DPR selaku inisiator RUU Permusikan.⁶² Model partisipasi publik seperti ini biasanya ditempuh dalam suatu agenda advokasi legislasi, dengan menargetkan penyampaian masukan dan disertai lobby kepada pimpinan fraksi-fraksi (dikenal dengan istilah *roadshow* fraksi-fraksi) hingga pimpinan DPR, komisi, panitia khusus (pansus) hingga individu anggota DPR yang diposisikan menentukan terhadap proses pembentukan undang-undang. Selain itu, ada pula wujud partisipasi publik dalam proses legislasi yang diformulasikan dalam bentuk kerja sama kelembagaan dalam penyusunan rancangan undang-undang. Ini yang dipraktikkan oleh BKD yang membangun kemitraan (melalui MoU) dengan sejumlah perguruan tinggi dan organisasi.⁶³

Kerangka hukum sebagaimana yang telah dipaparkan pada sub bab sebelumnya tidak memandu secara khusus mengenai bentuk atau standar operasional partisipasi publik dalam proses legislasi di lingkungan DPR dan pemerintah. Pasal 96 Ayat (2) UU No 12 Tahun 2011 hanya menyediakan “forum” bagi masyarakat yang ingin menyampaikan masukan secara lisan atau tertulis. Daftar kegiatan dan apa saja persiapan menggunakan “forum” dimaksud tidak diatur secara spesifik.

⁵⁸ RDPU dimaksud dijadwalkan pada Selasa, 2 Februari 2021 pukul 10.00 WIB. Selengkapnya dapat dilihat di <https://dpr.go.id/agenda/detail/id/15776>.

⁵⁹ “Dari DPR, Ribuan Perawat Lanjut Demo di Kementerian Kesehatan,” *Merdeka.com*, Mei 21, 2013, <https://www.merdeka.com/peristiwa/dari-dpr-ribuan-perawat-lanjut-demo-di-kementerian-kesehatan.html>.

⁶⁰ Widji Ananta, “200 Aparat Desa Demo DPR, Tuntut Pengesahan RUU Desa,” *Liputan 6*, Desember 18, 2013, <https://www.liputan6.com/news/read/778099/200-aparat-desa-demo-dpr-tuntut-pengesahan-ruu-desa>.

⁶¹ Rizka Gusti Anggraini, “Koalisi Penolak RUU Musik Minta Enam Pasal Dihapus,” *Katadata.co.id*, Februari 4, 2019, <https://katadata.co.id/dinihariyanti/berita/5e9a555056048/koalisi-penolak-ruu-musik-minta-enam-pasal-ini-dihapus>.

⁶² Purba Wirastama, “Catatan Penting Diskusi RUU Permusikan Antara Anang Hermansyah dan Para Musisi,” *Medcom.id*, Februari 5, 2019, <https://www.medcom.id/hiburan/indis/GNI27PBk-catatan-penting-diskusi-ruu-permusikan-antara-anang-hermansyah-dan-para-musisi>.

⁶³ Lihat “BKD DPR Gelar Raker Perkuat Kerja Sama Penyusunan UU”, *DPR RI*, Februari 1, 2019, <https://dpr.go.id/berita/detail/id/23805/t/BKD+DPR+Gelar+Raker+Perkuat+Kerja+Sama+Penyusunan+UU>.

Meskipun disebutkan jenis-jenis forumnya (seperti sosialisasi, seminar, lokakarya, dan diskusi), titik krusial justru berada pada kemampuan mengkonversi suara yang muncul dari berbagai jenis forum tersebut. Dengan kata lain, identitas forum bisa beragam namun faktor terpenting adalah identifikasi dan mengolah hal-hal esensial dan relevan dengan agenda legislasi. Adanya berbagai jenis forum partisipasi seharusnya ditempatkan sebagai pilihan cara mempermudah proses mengkonversi suara, selain tentunya ketepatan dalam mendefinisikan pemangku kepentingan turut berpengaruh. Dengan demikian partisipasi publik seharusnya tidak disimplifikasi sebatas forum.

Selain penyediaan forum-forum partisipasi dalam proses legislasi, Pasal 96 sendiri menyediakan penjelasan atas Ayat (3) yaitu tentang “kelompok orang”, yang mencakup kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat. Namun bukan berarti individu perseorangan tidak bisa menyuarakan aspirasi dan berpartisipasi dalam proses legislasi. Tidak ada patokan berapa jumlah atau bahkan larangan kurang dari batas minimal bagi pelaku partisipasi.

Partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang diposisikan juga sebagai bagian dari komitmen terhadap produk legislasi yang bertanggung jawab secara sosial. Artinya, partisipasi publik hadir dan menjadi konteks yang perlu dipertimbangkan. Masalahnya, ketika berbicara soal proses legislasi, perlu dipahami pula bahwa proses legislasi juga tidak pernah netral. Akan selalu ada kelompok yang mendominasi secara politik dan ekonomi. Dengan demikian legislasi yang bertanggung jawab secara sosial akan memperhatikan kondisi nyata ini. Proses legislasi mesti berupaya menyeimbangkan kondisi terdominasi ini dengan memperhatikan tiga aspek. Pertama, legislasi harus dibuat untuk mengatasi masalah sosial, bukan sekadar dalam rangka mendisiplinkan atau menguntungkan kelompok tertentu. Kedua, legislasi harus berpihak pada kelompok rentan, yaitu kelompok-kelompok yang mempunyai akses terbatas dalam pengambilan keputusan politik dan aktivitas ekonomi, misalnya orang-orang miskin, kelompok difabel, perempuan, dan anak-anak. Ketiga, ruang pembentukan hukum mesti dibuka lebar agar kompromi yang dicapai bisa maksimal.

Legislasi yang berpihak pada kelompok rentan mensyaratkan dua hal dalam prosedurnya, yaitu pertama, tercatat dan terbahasnya suara dari kelompok rentan dan kedua, teranalisisnya dampak dari rancangan undang-undang yang dibahas. Diperhatikannya suara kelompok rentan penting untuk digarisbawahi karena ‘partisipasi’ saja tidak cukup untuk dapat menghasilkan legislasi yang bertanggung jawab secara sosial. Kelompok-kelompok ini seringkali tidak mendapatkan akses terhadap proses legislasi. Padahal dampak negatif legislasi justru dirasakan oleh kelompok-kelompok ini karena pembentuk undang-undang berasumsi

bahwa kondisi masyarakat pada dasarnya setara dan homogen, tanpa mempertimbangkan adanya kelompok-kelompok yang tidak memiliki kesempatan yang setara karena hambatan struktural yang harus dihadapi. Hambatan struktural yang dimaksud di sini adalah hambatan yang dikonstruksikan dalam bangunan sosial dan formal. Hambatan struktural inilah yang mestinya dapat dibongkar melalui undang-undang yang bertanggung jawab secara sosial. Dalam rangka memperoleh kemampuan untuk melakukannya, prosedur legislasi harus sedapat mungkin dapat diikuti secara aktif oleh kelompok ini.

Adapun gagasan mengenai ruang pembentukan hukum yang terbuka lebar dapat diturunkan menjadi dua prinsip penting, yaitu partisipasi dan transparansi. Partisipasi seringkali dimaknai secara sempit, misalnya saja dengan hadirnya beberapa kelompok yang diundang dalam rapat di DPR atau dengan adanya seminar-seminar di luar gedung parlemen. Jumlah kehadiran, banyaknya seminar atau diskusi publik, ataupun parameter kuantitatif lainnya dalam penyelenggaraan kegiatan kerap kali digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan partisipasi.

Meskipun pengaturan tentang partisipasi publik dalam UU No 12 Tahun 2011 lebih luas dibandingkan UU No 10 Tahun 2004, namun tidak ada perbedaan mendasar dengan pola penerimaan masukan yang selama ini telah dijalankan oleh DPR, yang terbukti secara empiris hanya menempatkan mekanisme partisipasi masyarakat sebagai ajang untuk “meredam” aspirasi publik. Ada beberapa alasan untuk itu. Pertama, tidak ada pengaturan yang menyatakan bahwa masukan yang disampaikan secara tertulis maupun lisan harus dicatat sebagai bagian dari proses penyiapan dan pembahasan. Kedua, meskipun Tata Tertib DPR Pasal 246 menyatakan bahwa pimpinan alat kelengkapan yang menerima masukan, terkait penyusunan dan penetapan Prolegnas serta penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang, menyampaikan informasi mengenai tindak lanjut atas masukan kepada masyarakat melalui surat atau media elektronik namun dalam praktiknya masih minim dilaksanakan. Bahkan ketika Pasal 283 Tata Tertib DPR mewajibkan ketua rapat alat kelengkapan DPR menyampaikan hasil rapat kepada publik melalui pers atau media massa, namun implementasinya masih kurang. Padahal publik berhak mengetahui tentang status masukan yang telah disampaikan, apakah ditolak, dipertimbangkan untuk dibahas dalam proses selanjutnya, atau justru diterima sepenuhnya.

II. 3. Identifikasi Penyesuaian Dasar Hukum Pelembagaan Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi di Lingkungan DPR dan Pemerintah Dalam Era Pandemi COVID-19

Sejak pandemi COVID-19 melanda Indonesia, seluruh lini penyelenggaraan pemerintahan melakukan sejumlah penyesuaian, termasuk DPR dan Pemerintah dalam menjalankan fungsi legislasi. Di lingkungan DPR, langkah penyesuaian yang berkaitan dengan tugas-tugas anggota DPR maupun alat kelengkapan terlihat pada aturan internal seperti Tata Tertib DPR. Pelaksanaan rapat-rapat yang sebelumnya mensyaratkan kehadiran fisik, sejak pandemi tidak menjadi suatu keharusan karena dimungkinkan bagi pimpinan alat kelengkapan dan anggota DPR mengikutinya secara virtual.

Pasal 367 Tata tertib DPR menjadi *entry point* pengaturan rapat-rapat DPR yang dilakukan secara virtual dengan menggunakan teknologi informasi. Pasal 367 kemudian dipertegas ke dalam beberapa ketentuan seperti Pasal 254 Ayat (4) dan pada Ayat (5) ditentukan juga kehadiran 1 (satu) orang anggota fraksi dalam rapat-rapat yang diselenggarakan secara virtual. Bahkan ketika seluruh pimpinan dan anggota mengikuti suatu rapat secara virtual, maka menurut Pasal 254 Ayat (6), rapat dimaksud tetap sah dilaksanakan dan mengambil keputusan.

Secara umum, pengaturan tentang penggunaan media cetak maupun elektronik dalam membuka akses partisipasi publik dalam proses legislasi, terutama dalam menyediakan data dan informasi, cukup masif. Selain yang sudah disebutkan sebelumnya yaitu Pasal 246, Pasal 283, dan Pasal 302 Ayat (3) Tata Tertib DPR, Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang juga mengatur hal serupa. Pasal 12 Ayat (1) huruf a *juncto* Pasal 17 Ayat (1) huruf a Peraturan DPR tentang Pembentukan Undang-Undang menyatakan bahwa untuk mendapat masukan dari masyarakat, Badan Legislasi mengumumkan rencana penyusunan Prolegnas jangka menengah dan prioritas tahunan kepada masyarakat melalui media cetak maupun elektronik. Dengan demikian, dasar hukum untuk partisipasi publik secara virtual sebagai konsekuensi dari situasi pandemi telah disesuaikan. Prinsipnya mengubah moda partisipasi publik menjadi daring melalui pelaksanaan pertemuan virtual. Secara prosedural, tidak terjadi pembatasan partisipasi publik dalam proses legislasi pada masa pandemi namun sarannya dialihkan menjadi berbasis dalam jaringan internet.

Daftar Pustaka

- "Badan Legislasi DPR RI Rapat Dengar Pendapat Umum dengan International NGO Forum on Indonesian Development (INFID) dan The Bodyshop terkait RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual." *DPR RI*. Februari 2, 2021, <https://dpr.go.id/agenda/detail/id/15776>.
- "BKD DPR Gelar Raker Perkuat Kerja Sama Penyusunan UU." *DPR RI*. Februari 1, 2019. <https://dpr.go.id/berita/detail/id/23805/t/BKD+DPR+Gelar+Raker+Perkuat+Kerja+Sa+ma+Penyusunan+UU>.
- "Dari DPR, Ribuan Perawat Lanjut Demo di Kementerian Kesehatan." *Merdeka.com*. Mei 21, 2013. <https://www.merdeka.com/peristiwa/dari-dpr-ribuan-perawat-lanjut-demo-di-kementerian-kesehatan.html>.
- Ananta, Widji. "200 Aparat Desa Demo DPR, Tuntut Pengesahan RUU Desa." *Liputan 6*. Desember 18, 2013. <https://www.liputan6.com/news/read/778099/200-aparat-desa-demo-dpr-tuntut-pengesahan-ruu-desa>.
- Anggraini, Rizka Gusti. "Koalisi Penolak RUU Musik Minta Enam Pasal Dihapus." *Katadata.co.id*. Februari 4, 2019, <https://katadata.co.id/dinihariyanti/berita/5e9a555056048/koalisi-penolak-ruu-musik-minta-enam-pasal-ini-dihapus>.
- Indonesia, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Nomor PM 11 Tahun 2021.
- Indonesia, Presiden Republik Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Perpres No. 87 Tahun 2014, Ps. 171.
- Indonesia. *Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. UU No. 17 Tahun 2014.

Sholikin, M. Nur. et al. *Awasi Perda, Berdayakan Daerah Seri Panduan Pemantauan Legislasi Daerah*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2009.

Wirastama, Purba. “Catatan Penting Diskusi RUU Permusikan Antara Anang Hermansyah dan Para Musisi.” *Medcom.id*. Februari 5, 2019.
<https://www.medcom.id/hiburan/indis/GN127PBk-catatan-penting-diskusi-ruu-permusikan-antara-anang-hermansyah-dan-para-musisi>.

BAB III
PERSOALAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PROSES LEGISLASI:
SEJUMLAH STUDI KASUS

Oleh: Charles Simabura & Ronald Rofiandri

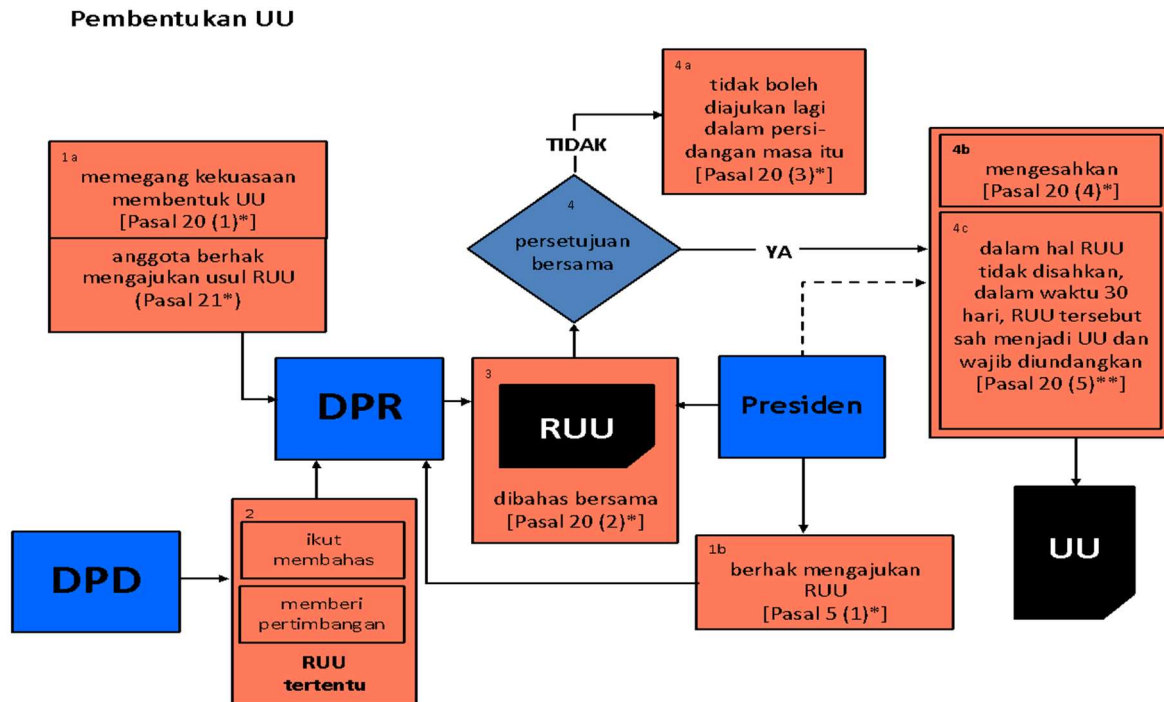
Pendahuluan

Bab ini menjelaskan tentang bagaimana partisipasi publik dalam penyusunan produk legislasi idealnya dilakukan dengan merujuk kepada peraturan perundangan. Tidak berhenti pada penjelasan tersebut, pada bab ini juga dijelaskan tentang praktiknya atau fakta sesungguhnya yang terjadi dalam proses legislasi. Penjelasan akan dibagi dalam dua fase: proses legislasi sebelum pandemi dan semasa pandemi dengan melihat masing-masing dua studi kasus. Sebelum pandemi akan dilihat studi kasus revisi UU MPR, DPD, DPR dan DPRD (MD3) dan revisi UU Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), sementara semasa pandemi akan mengambil studi kasus pengesahan revisi UU Minerba dan revisi UU MK.

Proses pembentukan undang-undang diatur berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 15 tahun 2019 (UU PPP). UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya dalam tulisan ini disebut sebagai UU PPP merupakan pendelegasian dan pengaturan lebih lanjut dari Pasal 22A UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan Konstitusi proses pembentukan undang-undang setidaknya dapat dilihat dalam bagan berikut ini.⁶⁴

⁶⁴ Lihat dalam bahan Sosialisasi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Bagan III.1. Alur Pembentukan Undang-Undang



Bagan di atas menjelaskan bahwa secara formal pembentukan UU melibatkan beberapa lembaga negara. Dalam bagan, juga dijelaskan tahap-tahap pembentukan undang-undang. Secara ringkas, bagan menjelaskan bahwa:

- Lembaga yang berwenang membentuk undang-undang adalah Presiden dan DPR;
- Pihak yang berhak mengajukan usul rancangan peraturan perundangan adalah Pemerintah dan DPR;
- Tahapan pembentukan undang-undang hanya terdiri dari lima tahap utama yaitu: pengajuan usul RRU, pembahasan, persetujuan bersama, pengesahan dan pengundangan.

Apabila dibandingkan dengan UU PPP tahapan pembentukan UU meliputi: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan/penetapan, dan pengundangan.⁶⁵ Berbeda yang diatur dalam Konstitusi, UU PPP menambahkan tahapan pembentukan undang-undang dengan perencanaan dan penyusunan. Perbedaan tahapan pembentukan undang-undang menurut Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 dengan UU PPP dapat dilihat dalam bagan berikut ini.

⁶⁵ Pasal 1 angka 1 UU PPP

Bagan III. 2. Tahapan Proses Legislasi menurut Undang-undang



Menurut UU PPP perencanaan dan penyusunan undang-undang dituangkan dalam program legislasi nasional (Prolegnas).⁶⁶ Prolegnas memuat skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.⁶⁷ Dalam penyusunan Prolegnas dan daftar rancangan undang-undang, pembentuk UU harus mendasarkan pada:⁶⁸

- a. Perintah Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (saat ini digunakan Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia yang telah diamandemen);
- b. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Perintah undang - undang lainnya;
- d. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- e. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional;
- f. Rencana Pembangunan Jangka Menengah;
- g. Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Strategis DPR; dan
- h. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

⁶⁶ Pasal 16 – 24 UU PPP

⁶⁷ Pasal 17 UU PPP

⁶⁸ Pasal 18 UU PPP

Penyusunan Prolegnas dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah yang ditetapkan untuk jangka menengah (lima tahun) dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan undang-undang. Tujuan dari penyusunan Prolegnas adalah untuk mendapatkan masukan dari masyarakat tentang pembentukan undang-undang sejak dari perencanaan. Artinya, masyarakat atau publik sudah dilibatkan dan ikut berpartisipasi sejak perencanaan dan penyusunan rancangan undang-undang.

Pada tahap pembahasan rancangan undang-undang pun, keterlibatan masyarakat penting hadir. Hal tersebut diatur di dalam Pasal 96 UU PPP yang menjamin partisipasi publik sedemikian rupa dengan ketentuan sebagai berikut:

- (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 atau substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.*

Artinya, jika melihat tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan yang dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan maka setiap tahap harus melibatkan partisipasi masyarakat. Dengan demikian sejak penyusunan terutama dalam menyusun naskah akademik jelas sangat membutuhkan partisipasi masyarakat terutama untuk mendapatkan data sekunder mengenai urgensi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Demikian pula halnya dalam perencanaan, masyarakat diberikan ruang untuk mengajukan usul rancangan undang-undang untuk masuk dalam Prolegnas. Selanjutnya dalam proses pembahasan, masyarakat diberikan hak untuk memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis. Hal ini bisa dilakukan dengan rapat dengar pendapat, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, diskusi atau bentuk partisipasi lainnya baik secara aktif maupun pasif, langsung ataupun tidak langsung.

Menurut Saifudin⁶⁹ bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang biasanya dilakukan melalui:

- a. Pengajuan usul atas undang-undang;
- b. Penyampaian RUU alternatif;
- c. Penyampaian tanggapan tertulis berupa opini, kritik maupun masukan terhadap RUU;
- d. Penolakan atau dukungan terhadap RUU;
- e. Penyampaian aspirasi/permasalahan berkaitan dengan RUU;
- f. Bentuk dukungan atau penolakan lainnya berupa poster dukungan atau penolakan⁷⁰ termasuk juga mengirimkan petisi langsung maupun secara tidak langsung (*on line/daring*).

Berdasarkan penelitian beberapa lembaga, kemudian juga penelusuran berita media dan hasil pengamatan dari keterlibatan para penulis dalam proses penyusunan peraturan perundangan, terungkap bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang masih rendah.⁷¹ Salah satu contoh terbatasnya partisipasi publik pernah diungkapkan oleh Perludem (2013) dalam hal pembahasan UU Pemilu, yang dalam prosesnya agenda partisipasi publik ini tidak menjadi agenda Pemerintah. Hal ini bertolak belakang dengan apa yang dilakukan DPR yang membuka adanya ruang partisipasi publik melalui RDPU.⁷² Padahal UU PPP mewajibkan baik Pemerintah dan DPR untuk membuka ruang partisipasi publik seluas mungkin dalam pembahasan RUU. Apabila terdapat partisipasi yang muncul, itupun lebih bersifat formalistik dan tidak bersifat substansial karena pada akhirnya yang menentukan adalah kompromi kepentingan politik⁷³ fraksi di DPR maupun Pemerintah sendiri.

Minimnya partisipasi publik dalam proses penyusunan undang-undang terkonfirmasi dengan pendapat Allott yang menelaah proses pembentukan hukum di negara-negara Asia–Afrika pada 1980. Ia mengkritik sekelompok kecil elite politik pembuat undang-undang sebagai kelompok yang angkuh dan tidak penyabar, dengan mengenyampingkan partisipasi

⁶⁹ Seperti dikutip dalam disertasi Bayu Dwi Anggono, “*Asas Materi Muatan Yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012)*” (disertasi Doktorat, Universitas Indonesia, 2014), 299.

⁷⁰ Saifudin, “Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi,” *Jurnal Hukum* 13, no. 1 (Januari 2006): 17.

⁷¹ *Ibid.*, 295.

⁷² Veri Junaidi et al. *Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Partisipasi dan Keterbukaan Publik dalam Penyusunan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*, Jakarta: Yayasan Perludem, 2013, 165.

⁷³ Ahmad Syarifuddin Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, (Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 6.

masyarakat.⁷⁴ Para elit politik ini telah mencoba membuat dan memaksakan berlakunya legislasi baru yang sangat ambisius (dalam rangka mengubah mereka yang dianggap kurang atau tidak berkembang). Elite politik tersebut terinspirasi oleh sejumlah prinsip tertentu (pedoman) seperti unifikasi hukum, modernisasi, sekularisasi, liberalisasi dan mobilisasi.⁷⁵

Persoalan partisipasi publik juga dapat dilihat dari prioritas pembahasan undang-undang. Terdapat beberapa undang-undang yang dianggap penting oleh masyarakat dan didorong untuk segera dituntaskan sebagai tuntutan publik justru tidak dijadikan prioritas oleh DPR. Undang-undang yang dimaksud antara lain RUU Penghapusan Kekerasan Seksual,⁷⁶ RUU Perlindungan Pekerja Rumah Tangga,⁷⁷ RUU Masyarakat Adat,⁷⁸ dan RUU Perlindungan Data Pribadi.⁷⁹ Fakta terbaru tentang minimnya partisipasi publik juga diperoleh ketika terjadi proses pembahasan RUU antara lain Revisi UU KPK yang disahkan di 2019 dan proses revisi RKUHP yang masih berproses ketika tulisan ini disusun. Beberapa UU lainnya yang dianggap kontroversial karena minim partisipasi publik misalnya UU Pemasyarakatan, UU Minerba, UU MK,⁸⁰ UU MD3, UU PPP, dan UU Cipta Lapangan Kerja.

Secara hukum, partisipasi publik sangat berhubungan erat dengan aspek formal pembentukan undang-undang terutama asas keterbukaan. Dalam asas keterbukaan diatur bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.⁸¹ Minimnya partisipasi publik yang berakibat pada ketidakterpenuhan aspek formal membawa konsekuensi undang-undang yang dihasilkan bersifat cacat prosedur sehingga

⁷⁴ Sulistyowati Irianto et al. ed., *Kajian Sosio-Legal*, Denpasar: Pustaka Larasan, 2012, 183, lihat juga dalam Bayu Dwi Anggono, "Asas Materi Muatan". 338.

⁷⁵ Irianto et al. *Kajian Sosio-Legal*.

⁷⁶ Mohammad Bernie dan Irwan Syambudi, "Cara DPR Menyandera hingga Menyingkirkan RUU PKS," *Tirto.id*, Juli 5, 2020, <https://tirto.id/cara-dpr-menyandera-hingga-menyyingkirkan-ruu-P-KS-fNip>, lihat juga: <https://www.kemenkopmk.go.id/ruu-P-KS-penting-bagi-kemanusiaan-perlu-segera-disahkan>.

⁷⁷ RUU ini telah masuk Prolegnas sejak 16 tahun lalu. Lihat dalam: <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/321192/16-tahun-ruu-perlindungan-pekerja-rumah-tangga-belum-disahkan>.

⁷⁸ Harris Y. P. Sibuea, "Urgensi Pembentukan Rancangan Undang-Undang Tentang Masyarakat Hukum Adat," *Info Singkat XI*, no. 04 (Februari 2019) lihat juga: <https://nasional.kompas.com/read/2019/02/11/09441741/pentingnya-ruu-masyarakat-adat-yang-tak-jadi-prioritas-pemerintah>.

⁷⁹ "Menunggu UU Perlindungan Data Pribadi," *INDONESIA.GO.ID*, Desember 12, 2019, <https://www.indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/sosial/menunggu-uu-perlindungan-data-pribadi>

⁸⁰ Koalisi Save Mahkamah Konstitusi yang terdiri dari Indonesian Corruption Watch (ICW), Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Konstitusi dan Demokrasi Inisiatif (Kode Inisiatif), PUSaKO Unand, Pukat UGM, dan YLBHI. Lihat dalam: <https://kumparan.com/kumparannews/baleg-dpr-soal-desakan-hentikan-revisi-uu-mk-siapa-pun-boleh-berpendapat-1tMPBbXi5qc/full>.

⁸¹ Penjelasan Pasal 5 huruf g UU PPP.

terbuka opsi untuk diuji di depan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK).⁸²

Harus diakui bahwa masih terdapat persoalan dalam hal pengujian formal undang-undang di MK. Sampai saat ini MK belum pernah mengabulkan permohonan pengujian formal suatu undang-undang. Putusan MK Nomor 27/PUU-VII/2009 seakan menegaskan bahwa undang-undang tidak memiliki kekuatan hukum mengikat apabila pembentukannya “cacat prosedural”. Akan tetapi hal tersebut bertolak belakang dengan pertimbangan MK sendiri yaitu:

...bahwa meskipun terdapat cacat prosedural dalam pembentukan undang-undang a quo, namun secara materiil undang-undang tersebut tidak menimbulkan persoalan hukum. Apabila undang-undang a quo yang cacat prosedural tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat maka akan mengakibatkan keadaan yang tidak lebih baik karena:

- a. dalam undang-undang a quo justru terdapat substansi pengaturan yang isinya lebih baik dari undang-undang yang diubah;*
- b. sudah diterapkan dan menimbulkan akibat hukum dalam sistem kelembagaan yang diatur dalam undang-undang a quo dan yang berkaitan dengan berbagai undang-undang.*

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa MK sebenarnya lebih menekankan pada aspek pengujian secara materil. Jikalau pun ada aspek formal yang dilanggar maka MK berkemungkinan memerlukan pembuktian bahwa secara materil ketentuan yang diuji juga bertentangan dengan Konstitusi.

Beberapa masalah dan tantangan partisipasi publik dalam pembahasan undang-undang antara lain disebabkan oleh prosedur kerja lembaga pembentuk undang-undang yang bersifat *top down* dan arogansi pejabat negara (sebagai sisa-sisa kebiasaan sistem pemerintahan yang secara tradisional tertutup). Hal ini menjadi faktor yang paling berpengaruh terhadap rendahnya kapasitas lembaga legislatif mengelola partisipasi masyarakat. Praktik administrasi yang bersifat rutin dan mekanis juga melemahkan kemampuan mengelola partisipasi. Sebagai contoh, jadwal yang tidak fleksibel dan alokasi waktu yang tidak memadai dalam mengumumkan rapat-rapat konsultasi publik. Selain itu, adanya pembatasan untuk menerima masukan hanya dalam format tertentu atau dalam bahasa resmi, telah menjadi hambatan bagi hadirnya partisipasi publik.⁸³

⁸² Hidayat Rofiq. "Minim Partisipasi Publik Penyebab Produk UU Berujung ke MK." *Hukum Online*. Oktober 17, 2019. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5da83b13e8ca5/minim-partisipasi-publik-penyebab-produk-uu-berujung-ke-mk/>.

⁸³ Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan," *Aspirasi: Jurnal Masalah-masalah Sosial* 6, no. 2 (2015), 168.

Secara umum dapat disimpulkan bahwa undang-undang yang dibentuk tanpa partisipasi publik pada akhirnya akan memiliki beberapa persoalan. Undang-undang dimaksud dapat menjadi tidak efektif; tujuan pembentukannya tidak tercapai. Undang-undang tersebut berpotensi tidak dapat menyelesaikan masalah sosial dalam masyarakat karena tidak relevan atau tidak menjawab kebutuhan masyarakat, terutama apabila sejak proses perancangannya sudah mendapatkan penolakan dari publik. Undang-undang seperti ini berpotensi sulit diimplementasikan.⁸⁴

Dengan demikian secara hukum, sosial, dan politik akan membawa resiko besar, apabila partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang diabaikan. Meskipun terdapat fiksi hukum bahwa ketika suatu peraturan perundang-undangan telah diundangkan maka pada saat itu setiap orang dianggap tahu (*presumption iures de iure*), namun jika rasa “kepemilikan” masyarakat terhadap undang-undang tersebut tidak ada maka akan lahir pemaksaan atas hukum (*repressiveness of the law*).

III. 1. Identifikasi Masalah dan Tantangan Partisipasi Publik Sebelum Pandemi: Studi Kasus Revisi UU MD3 dan Revisi UU MK di Tahun 2019

Bagian ini membahas berbagai masalah dan tantangan partisipasi publik yang muncul dalam proses pembahasan revisi Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) dan revisi Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) yang dilakukan pada tahun 2019, sebelum munculnya pandemi COVID-19.

III.1.1. Revisi Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Sejak 2014 hingga 2019, amandemen Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No 17 Tahun 2014 atau UU MD3) telah berlangsung 3 (tiga) kali. Pertama kali direvisi pada 2014, yang kemudian menghasilkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014. Kemudian revisi kedua menjadi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018, dan revisi ketiga pada 2019 yang menghasilkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019. Mengacu kepada Keputusan DPR RI Nomor 6A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-

⁸⁴ Joko Riskiyono, “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan,” 172.

Undang Prioritas Tahun 2015, perubahan ketiga UU MD3 tidak pernah tercantum dalam Prolegnas jangka menengah maupun prioritas tahunan.

Peluang pengusulan suatu RUU di luar skema Prolegnas sebenarnya terbuka sebagaimana diatur dalam UU No 15 Tahun 2019 Pasal 23 Ayat (2) huruf b.

Pasal 23

- (2) *Dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas mencakup:*
- a. untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan*
 - b. keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*

Adanya parameter “keadaan tertentu lainnya” yang ditujukan terhadap pengusulan perubahan ketiga UU MD3 sempat ramai diperdebatkan hingga akhirnya melatarbelakangi sejumlah pihak mempersoalkannya ke Mahkamah Konstitusi melalui mekanisme *judicial review*⁸⁵

Disahkan dalam rapat paripurna 16 September 2019, perubahan ketiga UU MD3 hanya menyasar kepada penambahan jumlah kursi pimpinan MPR. Semula pimpinan MPR terdiri dari lima orang, kemudian bertambah menjadi 10 orang melalui pemberlakuan perubahan ketiga UU MD3. Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) pertama kali yang mewacanakan penambahan kursi pimpinan MPR melalui amandemen UU MD3.⁸⁶ Fraksi PAN berdalih komposisi 10 kursi pimpinan MPR merepresentasikan kekuatan politik di MPR, yang terdiri dari 9 (sembilan) fraksi dan DPD. Alasan tersebut disadari pula merupakan bagian dari rekonsiliasi kebangsaan pasca-pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres).

Tidak butuh waktu lama, sejak ditetapkan sebagai RUU Usul DPR dalam rapat paripurna 5 September 2019, proses pembahasan perubahan ketiga UU MD3 berlangsung sangat cepat. Enam hari sesudahnya, Presiden Joko Widodo menerbitkan Surat Presiden (Surpres) guna membahas RUU MD3 bersama DPR. Hanya butuh 10 hari, akhirnya perubahan

⁸⁵ "UU MD3 Digugat Karena Tidak Masuk Prolegnas," Media Indonesia, November 11, 2019. <https://www.medcom.id/nasional/hukum/0kpVyG5N-uu-md3-digugat-karena-tidak-masuk-prolegnas>.

⁸⁶ Haryanti Puspa Sari, “Ini Perjalanan Revisi UU MD3 Hingga Pimpinan MPR Bertambah Jadi 10”, Kompas.com, September 17, 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/17/12352261/ini-perjalanan-revisi-uu-md3-hingga-pimpinan-mpr-bertambah-jadi-10?page=all>.

ketiga UU MD3 disetujui oleh DPR dan Presiden yang kemudian menjadi UU No. 13 Tahun 2019.

Dari proses pembentukan UU No. 13 Tahun 2019 tersebut di atas, kita dapat menarik dua pelajaran penting. Pertama, perubahan ketiga UU MD3 sangat kental dengan pragmatisme fraksi-fraksi di DPR. Penambahan kursi pimpinan MPR lebih mencerminkan akomodasi kekuatan politik pasca Pilpres 2019. Apalagi dengan konstruksi saat ini, MPR bukan berdiri sebagai satu lembaga tersendiri sehingga perubahan UU MD3 bukan merupakan hal mendesak. Kedua, insentif politik yang didapatkan dari revisi UU MD3 membuat fraksi-fraksi mengabaikan pertimbangan kepentingan publik. Terdapat kesenjangan antara harapan publik akan akuntabilitas DPR yang lebih baik dengan kenyataannya dalam proses legislasi. Partisipasi publik sama sekali absen dari proses perubahan ketiga UU MD3. Publik pun tidak menganggap perubahan MD3 menjawab aspirasi rakyat.

III. 1.2. Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi

Revisi UU KPK yang berlangsung hanya dalam waktu dua (2) minggu (5 – 17 September 2019) menimbulkan gelombang penolakan luar biasa dari masyarakat. Dari segi partisipasi publik setidaknya terdapat beberapa persoalan terkait revisi UU KPK tersebut. Singkatnya pembahasan revisi UU KPK menjadi pertanyaan bagi sebagian besar anggota masyarakat. Bahkan diwujudkan dalam berbagai bentuk aksi-aksi penolakan turun ke jalan yang menimbulkan korban luka-luka dan hilangnya nyawa peserta aksi.⁸⁷

Menurut peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) Nur Solichin, revisi UU KPK yang tiba-tiba dilakukan di penghujung pemerintahan periode pertama presiden Joko Widodo menunjukkan ketertutupan DPR Periode 2014-2019. Ketertutupan DPR tersebut setidaknya dibuktikan dalam tiga indikator. *Pertama*, proses pembahasan beberapa rancangan undang-undang dilakukan oleh DPR tanpa melibatkan publik walaupun telah diwajibkan dalam peraturan. Bahkan forum RDPU, rapat dengar pendapat umum, dalam proses-proses pelibatan partisipasi masyarakat sangat jarang dilakukan.⁸⁸

⁸⁷ Tris Susilo, "5 Demonstran Meninggal, Ini Suasana Duka di KPK," Oktober 11, 2019, *CNBC Indonesia*, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191011203045-7-106419/5-demonstran-meninggal-ini-suasana-duka-di-kpk>.

⁸⁸ Fitria Chusna Farisa, "DPR 2014-2019 Dinilai Tertutup dan Tak Banyak Libatkan Partisipasi Rakyat," Oktober 15, 2019. *Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia*, <https://pshk.or.id/rr/dpr-2014-2019-dinilai-tertutup-dan-tak-banyak-libatkan-partisipasi-rakyat/>.

Kedua, Ketertutupan DPR kian terasa sesaat sebelum masa jabatan mereka berakhir. Selama Agustus hingga September 2019, sejumlah rancangan undang-undang yang dibahas DPR sama sekali tak melibatkan partisipasi masyarakat. Dapat disebutkan sejumlah rancangan tersebut mulai dari Revisi UU KPK, Revisi Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), sampai dengan RUU Pemasysarakatan.

Ketiga, tidak hanya minim pelibatan publik dalam pembahasan RUU, tetapi sejumlah rancangan undang-undang pun diselesaikan secara terburu-buru dalam waktu yang relatif singkat. Revisi UU KPK misalnya, diselesaikan dalam waktu kurang dari dua minggu. Padahal, selama hampir lima tahun bekerja, DPR terkesan lamban menjalankan fungsi legislasi. Dalam proses yang sangat singkat sampai undang-undang tersebut disahkan, KPK sebagai lembaga yang berkepentingan bahkan tidak dilibatkan.⁸⁹

Indonesia Legal Roundtable mencatat beberapa bentuk cacat formal revisi UU KPK.⁹⁰ pertama, bahwa penyusunan revisi UU KPK tidak memenuhi asas kejelasan tujuan. Selanjutnya, revisi UU ini tidak memenuhi asas keterbukaan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 5 huruf g UU No. 12 Tahun 2011. Cacat formal berikutnya terlihat saat keputusan penyusunan revisi UU KPK diambil secara mendadak, sementara pembahasannya dilakukan secara tertutup dalam waktu sangat singkat sehingga menutup ruang partisipasi publik. Selain itu penyusunan revisi UU KPK tidak disertai naskah akademik yang dapat menunjukkan kondisi perlunya revisi segera dilakukan. Tanpa naskah akademik, revisi UU KPK melanggar syarat pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 43 Ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011. Penyusunan revisi UU KPK dilakukan tanpa pelibatan publik, dengan demikian melanggar Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011.

Dalil yang hampir sama dikemukakan oleh pemohon dalam perkara pengujian UU KPK di Mahkamah Konstitusi dengan Nomor Perkara 79/PUU-XVII/2019. Pemohon pengujian pada pokoknya mendalilkan antara lain⁹¹:

- a. Revisi UU KPK tidak masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2019, sementara UU No 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPP) mengatur bahwa setiap pembentukan undang-undang wajib melalui proses perencanaan dalam

⁸⁹ Fitria Chusna Farisa, "DPR 2014-2019 Dinilai Tertutup"

⁹⁰ "Ini 5 Cacat Formil di Revisi UU KPK, Hentikan Pembahasannya Segera," *detikNews*, September 17, 2019, <https://news.detik.com/berita/d-4709112/ini-5-cacat-formal-di-revisi-uu-kpk-hentikan-pembahasannya-segera>

⁹¹ Disarikan dari pokok permohonan pengujian UU KPK dengan Nomor Perkara Nomor 79/PUU-XVII/2019, lihat juga dalam: <https://theconversation.com/lima-argumen-revisi-uu-kpk-cacat-hukum-dan-harus-dibatalkan-130219>.

Prolegnas. Setiap RUU yang akan dibahas oleh DPR dan Presiden harus diagendakan dulu dalam Prolegnas Prioritas di tahun yang bersangkutan. Dalam empat forum evaluasi Prolegnas Prioritas 2019 tidak terdapat agenda revisi UU KPK, dan kemudian tiba-tiba dimasukkan ke dalam Prolegnas Prioritas 2019 pada 9 September 2019.

- b. Revisi UU KPK tidak memenuhi ketentuan taat asas pembentukan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU PPP, bahwa harus ada kejelasan tujuan undang-undang, ketepatan lembaga pembentuknya, serta kesesuaian dalam jenis, hirarki dan materi muatan, dan memiliki kedayagunaan, kehasilgunaan dan jelas rumusannya.
- c. Revisi UU KPK dibahas secara tertutup tanpa adanya partisipasi publik, termasuk tidak melibatkan KPK dalam prosesnya. Aspirasi masyarakat yang disampaikan melalui aksi demonstrasi pun tidak direspon oleh DPR.
- d. Tidak terpenuhinya kuorum kehadiran anggota DPR untuk dapat mengambil keputusan dalam Sidang Paripurna DPR yang mengesahkan UU KPK pada 17 September 2019. Hal ini melanggar UU Nomor 17 tahun 2014 tentang MD3 yang mewajibkan terpenuhinya kuorum untuk pengambilan keputusan dalam Sidang Paripurna DPR.

Dalil pemohon tersebut membuktikan bahwa revisi undang-undang KPK pada akhir masa jabatan memang sangat dipaksakan. Pemaksaan tersebut muncul mengingat upaya Revisi UU KPK bukanlah pertama kali dilakukan. Upaya Revisi UU KPK pada periode sebelumnya selalu berhasil digagalkan oleh publik. Telah terjadi serangkaian upaya Revisi UU KPK, tercatat setidaknya pernah dilakukan di antaranya pada saat:

- a. DPR masa keanggotaan 2009-2014. Pada tahun 2010 sampai 2012 RUU tentang Perubahan Atas UU KPK disusun oleh Komisi III dan diserahkan ke Baleg untuk diharmonisasi. Akan tetapi upaya tersebut menuai banyak kritikan dari masyarakat. Berdasarkan kritik dari masyarakat tersebut maka Baleg memutuskan untuk tidak melanjutkan proses harmonisasi.
- b. DPR masa keanggotaan 2014-2019. Pada 2015 RUU tentang Perubahan Atas UU KPK dimasukkan dalam Daftar Prolegnas Prioritas Tahun 2015 dengan pengusul dari DPR. Namun, Pemerintah dan DPR sepakat menunda pembahasan revisi UU KPK.
- c. DPR periode 2014-2019 kembali mewacanakan penyusunan RUU tentang Perubahan atas UU KPK pada tahun 2016 dan 2017 dan diajukan sampai pada tahap harmonisasi di Baleg. Akan tetapi kemudian terjadi banyak polemik di dalam masyarakat,

Pemerintah dan DPR sepakat perlu untuk melakukan sosialisasi RUU ini terlebih dahulu.

Pemicu penolakan revisi UU KPK selain dianggap sebagai upaya melemahkan KPK, secara formal masuknya UU KPK dalam Prolegnas juga menjadi pertanyaan di tengah masyarakat. Misalnya pada 2015, usaha untuk merevisi UU KPK sempat menghangat padahal RUU KPK tidak dimasukkan dalam daftar Prioritas 2015 yang berisi 37 RUU. Tindakan demikian jelas bertentangan dengan UU PPP yang mensyaratkan bahwa dalam hal DPR atau Presiden hendak mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas maka harus didasarkan pada hal berikut:⁹²

- a. Dalam rangka mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu Rancangan Undang-Undang yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Atas desakan masyarakat tersebut pemerintah akhirnya menarik diri dari pembahasan Revisi UU KPK karena kedua syarat tersebut dianggap tidak terpenuhi. Upaya untuk merevisi UU KPK mencuat lagi pada 2017 dan kembali mendapat penolakan dari publik. Pengusulan kembali Revisi UU KPK dianggap kurang tepat karena akan berdampak terhadap penurunan posisi Indonesia dalam indeks persepsi korupsi global. Skor rata-rata indeks persepsi korupsi Indonesia pada tahun 2016 adalah 43 dan masih berada di bawah rata-rata skor persepsi dunia dan di Asia Tenggara, Indonesia berada di bawah Singapura, Malaysia, dan Thailand.⁹³

Sekiranya upaya merevisi UU KPK diteruskan, maka proses revisi tersebut memerlukan waktu. Setelah revisi dilakukan pun diperlukan juga waktu untuk melakukan sosialisasi atas hasil perubahan. Pada saat bersamaan negara lain sedang berupaya keras meningkatkan indeks persepsi korupsi dan daya saing, Indonesia justru masih berkutat pada perdebatan tentang revisi UU KPK. Apalagi sampai dengan saat ini, KPK masih dipercaya publik dan efektif untuk memberantas tindak pidana korupsi. Indonesia akan kehilangan waktu untuk menurunkan kasus tindak pidana korupsi dan meningkatkan daya saing bangsa.⁹⁴

⁹² Pasal 23 UU 12/2011 lihat juga Pasal 114 ayat (4) Peraturan Tatib 1/2020.

⁹³ Werry Taifur, *Revisi UU KPK Tidakan Melawan Arus*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Kerjasama DPR RI dengan Universitas Andalas (Padang, 9 Februari 2017).

⁹⁴ Taifur, *Revisi UU KPK Tindakan*.

Waktu yang tepat untuk melakukan Revisi UU KPK adalah pada saat skor rata-rata indeks persepsi korupsi Indonesia dapat berada di atas skor rata-rata dunia dan terdepan di Asia Tenggara. Selama Indonesia belum dapat mencapai skor tersebut, justru yang diperlukan adalah memperkuat KPK dengan menambah kewenangan dari yang dimiliki sekarang agar terdapat percepatan untuk pemberantas tindak pidana korupsi dan memperbaiki kedudukan Indonesia terkait dengan masalah korupsi dan daya saing.⁹⁵

Pertahanan publik untuk membendung upaya Revisi UU KPK akhirnya jebol pada 2019. Di akhir masa jabatan Presiden dan DPR bersepakat untuk melakukan Revisi UU KPK yang jelas-jelas melanggar prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan terutama dalam hal melibatkan partisipasi masyarakat. Selain bermasalah dari aspek formal, secara substansial jika diakumulasikan menurut KPK setidaknya terdapat beberapa isu krusial yang dianggap merupakan bentuk pelemahan KPK.⁹⁶ Beberapa isu yang menjadi permasalahan tersebut misalnya pelekatan KPK pada ranah eksekutif alih-alih pada kekuasaan kehakiman; independensi pegawai KPK pun rentan karena tercatat sebagai aparatur sipil negara. Masalah berikutnya adalah kewenangan Dewan Pengawas KPK yang lebih kuat daripada kewenangan Pimpinan KPK. Selain itu, Pimpinan KPK tidak lagi merupakan penyidik dan penuntut umum, selain direduksinya juga kewenangan KPK dalam penyelidikan, penyadapan dan penuntutan. Ketentuan-ketentuan baru dalam UU KPK ini pun menyulitkan dilakukannya operasi tangkap tangan (OTT) sebagai salah satu alat yang efektif dalam pemberantasan korupsi, selain ketentuan tidak jelas yang dapat memunculkan kriminalisasi terhadap pegawai KPK.

Poin-poin yang disampaikan KPK tersebut dalam konteks partisipasi jelas dijamin dalam UU PPP, bahwa lembaga terkait harus dilibatkan dalam pembahasan UU.⁹⁷ Atas kelemahan aspek formal maupun substansial revisi UU KPK, sebagian masyarakat akhirnya menempuh upaya hukum ke MK. Upaya demikian jelas ditujukan pada upaya mempertahankan keberadaan KPK sebagai lembaga pemberantasan korupsi yang terpercaya. Antusiasme publik untuk membatalkan perubahan UU KPK terwujud dalam enam nomor perkara pengujian UU KPK di Mahkamah Konstitusi.⁹⁸ Keenam perkara tersebut diajukan baik dalam bentuk uji formal maupun materil UU KPK yang dianggap bertentangan dengan konstitusi.

Masuknya RUU KPK dalam Prolegnas 2019 secara tiba-tiba di ujung masa jabatan

⁹⁵ Taifur.

⁹⁶ Ardito Ramadhan, "Ini 26 Poin dari UU KPK Hasil Revisi yang Berisiko Melemahkan KPK," *Kompas.com*, September 25, 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/25/10382471/ini-26-poin-dari-uu-kpk-hasil-revisi-yang-berisiko-melemahkan-kpk?page=all>.

⁹⁷ Pasal 88 UU PPP.

⁹⁸ Salah satu perkara yang diajukan oleh beberapa orang mahasiswa ditolak MK karena salah menuliskan nomor UU sehingga dianggap *error in objectum*.

anggota DPR jelas melanggar Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas. Berdasarkan Pasal 7 Ayat (2), untuk dapat masuk dalam prolegnas prioritas tahunan, sebuah RUU setidaknya merupakan:

- a. luncuran pembahasan tahun sebelumnya;
- b. sudah diajukan sebagai usul inisiatif DPR;
- c. sedang atau sudah diharmonisasi oleh badan legislasi; dan
- d. usulan baru dari prolegnas jangka menengah.

Prolegnas prioritas tahunan dimaksud setidaknya memuat: judul rancangan undang-undang; keterangan mengenai konsepsi rancangan undang-undang yang meliputi latar belakang dan tujuan penyusunan; sasaran yang ingin diwujudkan; dan jangkauan serta arah pengaturan.⁹⁹ Pembahasan atas daftar inventarisasi usulan rancangan undang-undang RUU akan diprioritaskan dalam pembahasan jika RUU tersebut telah memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. Memuat alasan diajukannya rancangan undang-undang yang dimuat dalam keterangan;
- b. Merupakan pelaksanaan Prolegnas Prioritas tahun sebelumnya;
- c. Memiliki draf rancangan undang-undang dan/atau naskah akademik.

Dari kedua prasyarat tersebut jelas bahwa RUU KPK tidak masuk dalam prioritas tahunan 2019. RUU KPK memang masuk dalam RUU Prolegnas jangka menengah 2015-2019 pada urutan nomor 63, namun untuk masuk dalam prioritas tahunan haruslah berdasarkan kriteria yang telah ditentukan tersebut.¹⁰⁰ Apabila ditelisik lebih lanjut, perubahan prioritas prolegnas menurut Pasal 32 Ayat (1) Peraturan DPR Nomor 2/2016 dapat dilakukan dengan alasan:

- a. Dalam rangka mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan
- b. Keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu rancangan undang-undang yang dapat disetujui bersama oleh Badan Legislasi dan Menteri.

Merujuk pada ketentuan tersebut, kedua prasyarat tersebut dapat dikatakan tidak dapat dijadikan dasar masuknya RUU KPK dalam Prolegnas prioritas 2019. Walaupun kedua kriteria tersebut tidak terpenuhi namun DPR dan pemerintah tetap saja bersepakat untuk memasukan UU KPK dalam RUU Prioritas tahunan. Hal ini diputuskan dalam Sidang Paripurna DPR 6

⁹⁹ Pasal 7 ayat (3) huruf b Peraturan DPR Nomor 2/ 2016

¹⁰⁰ Masuknya RUU KPK dalam Prolegnas jangka menengah dituangkan dalam Keputusan DPR Nomor 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas tahun 2019 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang tahun 2015-2019.

September 2019 dan hanya membutuhkan waktu 12 hari sejak paripurna untuk menetapkan perubahan UU KPK dalam paripurna tanggal 17 September 2019.¹⁰¹

Dalam konteks partisipasi publik, terdapat kewajiban bagi DPR melalui Badan Legislatif, DPD melalui Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) dan pemerintah melalui Menteri untuk melakukan penyebarluasan. Tujuan dari penyebarluasan ini untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan dari masyarakat serta pemangku kepentingan. Kegiatan penyebarluasan dilakukan melalui sosialisasi kepada masyarakat serta pemangku kepentingan atau melalui media massa baik cetak ataupun elektronik.¹⁰²

Penyebarluasan menjadi penting karena Pasal 88 Ayat (1) dan (2) UU PPP tegas menyebutkan bahwa dalam Penyusunan Prolegnas, Penyusunan Rancangan Undang-Undang, Pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang dilakukan penyebarluasan. Penyebarluasan tersebut dilaksanakan dalam rangka memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan.¹⁰³ Dengan demikian tidak ada alasan bagi pembentuk undang-undang untuk tidak menyebarluaskan Prolegnas maupun RUU.

Dalam konteks RUU KPK DPR dan Pemerintah jelas tidak melakukan penyebarluasan atas penetapan perubahan Prolegnas tahunan 2019. DPR dan Pemerintah sekaligus juga tidak melakukan penyebarluasan atas RUU KPK mengingat waktu pembahasan yang singkat dan sangat tertutup. Pembentuk undang-undang hanya memberikan dalil pamungkas bagi masyarakat yang tidak sepakat dengan Perubahan Kedua UU KPK untuk menguji konstitusionalitas Perubahan UU KPK ke MK.¹⁰⁴

III.2. Identifikasi Masalah Dan Tantangan Partisipasi Publik di Masa Pandemi: Studi Kasus Revisi UU Minerba dan Revisi UU MK tahun 2020

Di tengah situasi pandemi COVID-19, pembahasan rancangan undang-undang tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba) dan tentang Mahkamah Konstitusi (MK) mendapatkan banyak penolakan dari berbagai kelompok masyarakat. Substansi RUU Minerba

¹⁰¹ Heru Margianto, "Pengesahan UU KPK, Orkestra Ciamik DPR-Pemerintah," *Kompas.com*, September 18, 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/18/07155711/pengesahan-uu-kpk-orkestrasi-ciamik-dpr-pemerintah?page=all>.

¹⁰² Pasal 25 Peraturan DPR Nomor 2/2016.

¹⁰³ Berdasarkan Penjelasan Pasal 88 ayat (1) UU PPP: Penyebarluasan adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Prolegnas, Rancangan Undang-Undang yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap Undang-Undang tersebut atau memahami Undang-Undang yang telah diundangkan. Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya, melalui media elektronik dan/atau media cetak.

¹⁰⁴ Permohonan Perkara Nomor 79/PUU-XVII/2019 angka 106 dan 107.

dipandang sangat bermasalah karena berpihak pada kepentingan perusahaan pertambangan sehingga merugikan kepentingan masyarakat di lokasi pertambangan dan menimbulkan kerusakan lingkungan signifikan. RUU MK dianggap sebagai “barter”¹⁰⁵ atau semacam hadiah bagi MK karena sedang menyidangkan beberapa UU yang kontroversial dan potensial diuji ke MK. Banyak pihak yang menyampaikan keberatan dan meminta agar DPR menghentikan pembahasan undang-undang selama masa pandemi. Pemberitaan yang berkembang selama pandemi menunjukkan setidaknya hampir seluruh lapisan masyarakat yang berasal dari kelompok masyarakat sipil, kelompok buruh, perguruan tinggi, mahasiswa, aktivis lingkungan secara bersama memberikan tekanan pada DPR dan pemerintah.

Indonesian Parliamentary Center (IPC) dan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) mengingatkan bahwa praktik legislasi selama masa pandemi dapat dikategorikan sebagai tindakan mencuri kesempatan di dalam kesempitan. Menurut IPC, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diminta untuk tidak mengambil keputusan yang strategis selama pandemi COVID-19. Hal-hal yang tidak berkaitan langsung dengan penanganan COVID-19, termasuk pengesahan undang-undang yang tak berhubungan dengan wabah, diminta untuk ditunda. Bahkan IPC merekomendasikan seluruh proses pengambilan keputusan di luar COVID-19 itu diundur.¹⁰⁶ Hal senada diutarakan oleh PSHK yang menyatakan bahwa pembahasan undang-undang selama masa pandemi jelas tidak representatif.¹⁰⁷

III.2.1. Revisi Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara

Keinginan untuk merevisi UU Minerba sudah tertuang dalam Prolegnas sejak 2015. Berdasarkan data Prolegnas 2015-2019 RUU Minerba tersebut telah masuk dalam program legislasi nasional dan menjadi program prioritas tahun 2015, 2016, 2017 dan 2018.¹⁰⁸ Meskipun masuk dalam prioritas tahunan dan telah ditunjuk wakil pemerintah oleh presiden pada 2018 namun RUU Minerba belum dibahas pada tahun tersebut.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Dyah Astuti, “Mantan Hakim MK nilai revisi UU MK barter politik,” *Antara News*, September 7, 2020 <https://www.antaranews.com/berita/1712326/mantan-hakim-mk-nilai-revisi-uu-mk-barter-politik>.

¹⁰⁶ Fitria Farisa, “DPR Diminta Tak Ambil Keputusan Strategis Selama Pandemi COVID-19,” *Indonesia Parliamentary Center*, Juli 27, 2020, <https://ipc.or.id/dpr-diminta-tak-ambil-keputusan-strategis-selama-pandemi-COVID-19/>.

¹⁰⁷ M. Sholikin, “Proses pembahasan RUU Cipta Kerja di DPR tak representatif,” *Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia*, Juni 19, 2020, <https://pshk.or.id/blog-id/proses-pembahasan-ruu-cipta-kerja-di-dpr-tak-representatif/>.

¹⁰⁸ Prolegnas 2015-2019.

¹⁰⁹ Menindaklanjuti rencana pembahasan RUU Minerba, Presiden telah menunjuk Wakil Pemerintah untuk membahas Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara berdasarkan Surat Nomor R-29/Pres/06/2018 tanggal 5 Juni 2018

Pada akhir masa jabatan anggota DPR di tahun 2019, dalam rapat bersama Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (KESDM), Komisi VII mulai mengagendakan pembicaraan tingkat pertama draf Rancangan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara (RUU Minerba). DPR dan Pemerintah mulai membahas Daftar Inventaris Masalah (DIM). Dalam rapat yang juga dihadiri oleh Menteri ESDM dan Menteri Perindustrian, disampaikan rencana percepatan penyelesaian RUU Minerba sebelum berakhirnya masa jabatan anggota DPR 2014-2019. Artinya, dalam masa sidang yang hanya tiga minggu karena dipotong reses, DPR bersama Pemerintah ingin merampungkan RUU Minerba.¹¹⁰

Pembahasan RUU Minerba di akhir periode DPR 2014-2019 mengalami penolakan yang sama dari publik. Seolah hendak kerja borongan, DPR dan Pemerintah mempercepat pembahasan di tengah aksi gelombang penolakan masyarakat terhadap RUU lainnya. RUU Minerba juga ditolak oleh publik bersamaan dengan penolakan atas RUU KUHP, RUU Pemasarakatan, RUU Pertanahan. Atas desakan publik keempat RUU tersebut akhirnya ditunda pembahasannya.¹¹¹ Hanya RUU KPK yang berhasil diparipurnakan pada 17 September dan diundangkan pada 17 Oktober 2019.

Pembahasan mengenai Revisi UU Minerba kembali muncul secara tiba-tiba dan hanya dalam kurun waktu tiga bulan (Februari hingga Maret) Pemerintah dan DPR menyelesaikan pembahasan Revisi UU Minerba.¹¹² Pengesahan RUU Minerba dalam waktu yang sangat cepat diduga banyak pihak dalam rangka mengantisipasi atau “menyelamatkan” izin beberapa perusahaan tambang yang akan segera berakhir. Menurut Greenpeace, RUU Minerba yang sudah disahkan oleh DPR dan pemerintah memberikan kelonggaran terhadap perusahaan batubara. Terlebih lagi akan ada perusahaan batubara yang akan segera habis masa perjanjian Karya Pertambangan Batu Bara (PKP2B).¹¹³

Atas ketertutupan pembahasan UU Minerba tersebut banyak pihak yang kemudian mengajukan uji materi ke Mahkamah Konstitusi. Dalil yang diajukan oleh Pemohon antara lain menolak jika UU Minerba termasuk dalam kriteria UU “*carry over*”. Hal ini dijelaskan

¹¹⁰ Moh. Huzaini, “Pembahasan RUU Minerba Dikebut di Akhir Periode,” *Hukum Online*, Juli 26, 2019, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d3aa8ee78004/pembahasan-ruu-minerba-dikebut-di-akhir-periode>

¹¹¹ Budiarti Putri, “Fakta RUU yang Ditunda DPR, dari RKUHP Hingga RUU Minerba,” *Tempo*, September 25, 2019, <https://nasional.tempo.co/read/1252252/fakta-ruu-yang-ditunda-dpr-dari-rkuhp-hingga-ruu-minerba/full&view=ok>.

¹¹² Tsarina Maharani, “Polemik Pengesahan RUU Minerba, Siapa yang Diuntungkan?,” *Kompas.com*, Mei 12, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/12/06210271/polemik-pengesahan-ruu-minerba-siapa-yang-diuntungkan>.

¹¹³ Sania Mashabi, “Greenpeace: UU Minerba Hanya untuk Kepentingan Pengusaha Batubara,” *Kompas.com*, Mei 13, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/13/15063611/greenpeace-uu-minerba-hanya-untuk-kepentingan-pengusaha-batubara>

pemohon bahwa meskipun RUU Minerba inisiatif DPR ini telah disusun drafnya sejak DPR periode 2014-2019 dan hingga berakhirnya masa jabatan DPR periode lalu belum ada pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU Minerba.

Berdasarkan Pasal 71A UU PPP, *carry over* pembahasan RUU harus memenuhi syarat telah dilakukan pembahasan DIM.¹¹⁴ Pasal 71A secara lengkap berbunyi:

Dalam hal pembahasan Rancangan Undang-Undang yang dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) telah memasuki pembahasan Inventarisasi Masalah pada periode masa DPR saat itu, hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut disampaikan kepada DPR periode berikutnya dan berdasarkan kesepakatan DPR, Presiden, dan/atau DPD, Rancangan Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan kembali ke dalam daftar Prolegnas jangka menengah dan/atau Prolegnas prioritas tahunan.

Ketidakterpenuhan syarat *carry over* juga dinyatakan oleh Peneliti Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan (PUSHEP) Akmaludin Rachim. Ia menyatakan RUU Minerba merupakan RUU inisiatif DPR RI yang telah disusun drafnya oleh DPR RI pada periode sebelumnya yang hingga akhir masa jabatan mereka pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) tidak pernah dilakukan.¹¹⁵

Pemohon juga mendalilkan pembahasan RUU Minerba dilakukan tertutup dan tidak dilakukan di Gedung DPR. Pembahasan RUU dilakukan melalui rapat kerja dan rapat Panitia Kerja (Panja) yang seharusnya terbuka untuk umum.¹¹⁶ Padahal UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 dan Tata Tertib DPR menyatakan semua rapat di DPR pada dasarnya bersifat terbuka, dapat dilakukan tertutup hanya apabila terkait dengan rahasia negara atau kesusilaan.¹¹⁷

Pemohon menilai pembahasan dan pengesahan RUU ini menjadi UU telah melanggar Pasal 5 huruf g UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terkait asas keterbukaan. Dalam pembentukan peraturan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penerapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat dapat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya memberi masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.¹¹⁸

¹¹⁴ Aida Mardatillah, "Dinilai Cacat Formil, MK Diminta Batalkan Perubahan UU Minerba," *Hukum Online*, Juli 13, 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f0c135528bc2/dinilai-cacat-formil--mk-diminta-batalkan-perubahan-uu-minerba/>.

¹¹⁵ Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan (PUSHEP), "Catatan Formil dan Materiil atas UU Minerba Baru," *PUSHEP*, Juni 12, 2020, <https://pushep.or.id/revisi-uu-minerba-cacat-formil-dan-materiil/>.

¹¹⁶ Yanita Patriella, "Kilatnya Pembahasan UU Minerba Bikin Sejumlah Pihak Kecewa," *Bisnis.com*, Mei 13, 2020, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200513/44/1240273/kilatnya-pembahasan-uu-minerba-bikin-sejumlah-pihak-kecewa->.

¹¹⁷ Mardatillah, "MK Diminta Batalkan Perubahan UU Minerba", 63

¹¹⁸ Mardatillah, 63.

Dengan jumlah DIM yang mencapai 938 DIM dan lebih dari 80 persen materi perubahan, RUU Minerba hanya dibahas dalam waktu 10 hari tanpa pelibatan masyarakat.¹¹⁹ Selama pembahasan tidak dilakukan audiensi, RDPU maupun penyerapan aspirasi dengan *stakeholders* baik itu dari kalangan pakar, perguruan tinggi maupun kelompok-kelompok masyarakat lainnya. Bahkan, beberapa kelompok masyarakat dan perguruan tinggi yang mengajukan permohonan audiensi ternyata diabaikan.¹²⁰

Secara ketatanegaraan, pemohon pengujian UU juga mendalilkan bahwa pembahasan RUU ini tidak melibatkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Padahal Pasal 22D UUD Tahun 1945 dan Pasal 249 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MD3 serta Putusan MK No. 92/PUU-X/2012 mengatur bahwa DPD mempunyai kewenangan membahas RUU yang berhubungan dengan pusat dan daerah serta pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya. Karena itu, pembahasan RUU Minerba secara konstitusional harus dibahas dengan DPD.¹²¹

Pembahasan RUU Minerba di tengah situasi pandemi COVID-19 bahkan berbarengan dengan pembahasan RUU Cipta Kerja yang juga menuai penolakan dari masyarakat. Pemerintah dan DPR bergeming dan terus melanjutkan pembahasan kedua UU kontroversial tersebut. RUU Minerba yang dibahas terlebih dahulu diduga segera disahkan untuk memuluskan pembahasan klaster pertambangan yang terdapat di dalam RUU Cipta Kerja.¹²² Harapannya dengan disetujuinya substansi RUU Minerba maka klaster pertambangan tinggal menyesuaikan saja.

Cacat prosedur pembahasan RUU Minerba di tengah pandemi juga disoroti oleh Agung Wardana, Dosen Hukum Lingkungan di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Ia melihat problem revisi UU Minerba salah satunya melalui konteks prosedural, dengan melihat

¹¹⁹ Moh. Dani Pratama Huzaini, “938 DIM Rampung dalam 10 Hari, Pembahasan RUU Minerba Dipertanyakan”, *Hukum Online*, Maret 10, 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e673ce7922d5/938-dim-rampung-dalam-10-hari--pembahasan-ruu-minerba-dipertanyakan/>. Ulasan serupa dapat dilihat juga dalam Akmaluddin Rachim, “Problem Etis dan Yuridis Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara”, *pushep.or.id*, Juni 19, 2020, <https://pushep.or.id/problem-etis-dan-yuridis-undang-undang-no-3-tahun-2020-tentang-perubahan-atas-undang-undang-nomor-4-tahun-2009-tentang-pertambangan-mineral-dan-batubara/>. Catatan tentang pengabaian kritik publik juga ditemukan dalam Richaldo Hariandja dan Lusia Arumingtyas, “UU Minerba dan Omnibus Law, Ada buat Siapa?”, Juli 28, 2020, *mongabay.co.id*, <https://www.mongabay.co.id/2020/07/28/uu-minerba-dan-omnibus-law-ada-buat-siapa/>.

¹²⁰ Greenpeace Indonesia, “DPR: Batalkan Pembahasan dan Pengesahan RUU Pertambangan Minerba,” *Greenpeace*, April 3, 2020, <https://www.greenpeace.org/indonesia/siaran-pers/4961/dpr-batalkan-pembahasan-dan-pengesahan-ruu-pertambangan-minerba/>

¹²¹ Mardatillah, “MK Diminta Batalkan Perubahan UU Minerba”, 64

¹²² Dani Prabowo, “RUU Cipta Kerja Terhambat Pemerintah-DPR Dinilai Cari Celah Lewat RUU”, *Kompas*, Mei 11, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/11/17065241/ruu-cipta-kerja-terhambat-pemerintah-dpr-dinilai-cari-celah-lewat-ruu>.

partisipasi yang merujuk pada tiga pilar yaitu akses atas informasi, partisipasi dalam pengambilan keputusan, dan keadilan. Menurut Agung Wardana, tidak satupun dari ketiga kaidah ini terpenuhi, terbukti dengan sulitnya mendapatkan naskah draf RUU bahkan setelah disahkan menjadi undang-undang. Baginya, pembahasan RUU Minerba pada momen pandemi COVID-19 dilakukan secara sengaja oleh pembuat kebijakan sebagai strategi pelemahan dengan mengurangi keributan (*noise reduction*). Pembahasan sampai dengan pengesahan dilakukan saat masyarakat tidak dapat menjalankan hak partisipasinya secara optimal seperti berkumpul dan berunjuk rasa, karena berlakunya pembatasan fisik untuk menekan laju penularan wabah di masa Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) pada bulan April sampai dengan Mei 2020.

Pemohon juga menyoroti pengambilan keputusan Tingkat I pada rapat kerja Komisi VII DPR dengan Menteri ESDM yang mewakili Pemerintah pada 11 Mei 2020 yang dilakukan secara virtual. Pengambilan keputusan Tingkat II dalam rapat paripurna pada 12 Mei 2020 juga dilakukan secara virtual tanpa kehadiran fisik anggota DPR perwakilan fraksi. Hal ini tampak pada siaran TV Parlemen yang menunjukkan ruang sidang paripurna sangat lengang dan hanya dihadiri sedikit anggota DPR.¹²³

Signifikansi RUU Minerba secara substansial disampaikan oleh Manajer Advokasi dan Pengembangan Program *Publish What You Pay* (PWYP) Indonesia, Aryanto Nugroho. Ia menyatakan bahwa RUU Minerba sifatnya sangat strategis karena menyangkut hajat hidup orang banyak terutama masyarakat sekitar usaha pertambangan. RUU Minerba juga tidak bisa berdiri sendiri karena harus selaras dengan regulasi lain seperti RUU Pertanahan. Dia juga menilai RUU Minerba rentan ditunggangi kepentingan kelompok tertentu dan mengesampingkan perlindungan lingkungan hidup dan hak masyarakat.¹²⁴

Berbeda dengan revisi UU KPK, RUU Minerba masuk di dalam RUU Prioritas 2020 dengan nomor urut 8. Dengan demikian secara perencanaan RUU Minerba memang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Penyusunan Prolegnas tahunan untuk 2020 mengacu pada Peraturan DPR Nomor 2/2019 yang mencabut Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyusunan Prolegnas. Secara substantif ketentuan mengenai Penyusunan Prolegnas tidak jauh berbeda.

¹²³ Mardatillah, "MK Diminta Batalkan Perubahan UU Minerba", 64.

¹²⁴ Ady Thea, "Bermasalah, Pembahasan RUU Minerba Melibatkan Masyarakat," *Hukum Online*, September 29, 2019, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d8c85104537a/bermasalah--pembahasan-ruu-minerba-diminta-libatkan-masyarakat?r=2&q=ruu%20minerba&rs=1847&re=2020>.

Problem partisipasi masyarakat yang melingkupi pembahasan RUU Minerba lebih kepada keterbatasan waktu dan tertutupnya pembahasan karena dilakukan pada masa pandemi COVID-19. Pernyataan DPR bahwa publik dapat terlibat dalam pembahasan RUU Minerba jelas hanyalah basa-basi semata. Alur pembahasan RUU Minerba yang dipublikasikan oleh DPR dapat dirunut sebagai berikut:¹²⁵

Tabel III.1. Rekam Jejak Pembicaraan Tingkat II RUU Minerba dalam Publikasi DPR

Rincian Proses Pembahasan	Waktu
a. Rapat Paripurna Pengambilan Keputusan atas RUU tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menjadi Undang-Undang	12/05/20
b. Pidato Menteri ESDM RI di Rapat Paripurna terkait RUU Minerba	
c. Laporan Pimpinan Komisi VII DPR RI ke Rapat Paripurna terkait RUU Minerba	
Laporan Panja Minerba ke Komisi VII DPR RI	11/05/20
Pendapat Mini Fraksi terhadap RUU Minerba	01/05/20
Pandangan dan masukan DPD RI terhadap RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Minerba	27/04/20
<i>Public Hearing</i> RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Minerba	07/04/20
Rapat Panja RUU Minerba Komisi VII DPR RI	11/03/20
Rapat Panja RUU Minerba Komisi VII DPR RI	26/02/20
Rapat Panja RUU Minerba Komisi VII DPR RI	25/02/20
Rapat Panja RUU Minerba Komisi VII DPR RI	24/02/20
Rapat Panja RUU Minerba Komisi VII DPR RI	21/02/20
Rapat Panja RUU Minerba Komisi VII DPR RI	20/02/20
Rapat Panja RUU Minerba Komisi VII DPR RI	18/02/20
Rapat Kerja	13/02/20
Rapat <i>Intern</i> Panja RUU Minerba Komisi VII DPR RI	10/02/20

¹²⁵ Dewan Perwakilan Rakyat RI, “RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara”, *DPR RI*, Desember 17, 2019 diolah dari: <http://www.dpr.go.id/uu/detail/id/294>.

Berdasarkan rekam jejak tersebut terlihat begitu padatnya pembahasan, dan dari dokumen yang dipublikasikan oleh DPR dalam websitenya terlihat jelas minimnya partisipasi publik dalam pembahasan revisi UU Minerba. Kegiatan *public hearing* hanya dilakukan satu kali yaitu pada 7 April 2020 dan melibatkan kalangan yang sangat terbatas.

III.2.2. Revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi

Revisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dituangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK). Perubahan UU MK tersebut memiliki problematika yang relatif sama dengan revisi UU KPK dan UU Minerba dalam hal partisipasi masyarakat.

Revisi UU MK juga dilakukan dalam masa pandemi COVID-19 dan dalam waktu yang lebih singkat lagi. DPR dan pemerintah menyelesaikan revisi UU MK hanya dalam kurun waktu tujuh hari. Pembahasan dimulai dengan persetujuan pembahasan antara DPR dan Pemerintah pada 24 Agustus 2020. Kemudian pada 26-29 Agustus 2020 dilakukan rapat tertutup panja untuk membahas daftar inventarisasi masalah (DIM). Selanjutnya, pengesahan RUU MK dalam pembicaraan tingkat I dilakukan pada 31 Agustus 2020, untuk kemudian disahkan menjadi undang-undang pada 1 September 2020.¹²⁶

Pembahasan yang sangat cepat tersebut tidak memberikan kesempatan kepada publik untuk memberikan masukan. Ketidadaan penyebarluasan RUU MK sebagaimana diamanatkan Pasal 88 UU PPP berakibat pada hilangnya hak masyarakat untuk memberikan informasi dan/atau masukan.¹²⁷ Dalam kondisi pandemi sarana utama untuk penyebarluasan itu sendiri hanyalah media sosial dan media elektronik. Sayangnya kedua media tersebut juga tidak termanfaatkan secara maksimal. Meskipun publik mendapatkan naskah RUU MK namun karena keterbatasan waktu dan media yang digunakan akhirnya Pemerintah dan DPR melenggang begitu saja dan hanya butuh waktu tujuh (7) hari untuk mengesahkan Revisi UU MK.

Publik secara tegas menyuarakan agar Presiden menolak pembahasan RUU MK di tengah pandemi COVID-19 namun yang terjadi sebaliknya, Pemerintah dan DPR melanjutkan persekongkolan mereka dalam mengubah UU MK. Berdasarkan naskah yang beredar di

¹²⁶ Aida Mardatillah, "Bakal 'Digugat', RUU MK Dinilai Bentuk Politisasi Kekuasaan Kehakiman," *Hukum Online*, September 2, 2020, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f4f4070098e8/bakal-digugat--ruu-mk-dinilai-bentuk-politisasi-kekuasaan-kehakiman/>

¹²⁷ Pasal 88 UU PPP.

masyarakat setidaknya ada empat belas poin perubahan dalam RUU ini, namun ketika ditelisik lebih lanjut sebenarnya permasalahan pokok ada pada tiga ketentuan. *Pertama*, memperpanjang masa jabatan Ketua dan Wakil Ketua MK. Hal ini tercantum dalam dalam Pasal 4 Ayat (3) RUU *a quo*, jika sebelumnya masa jabatan Ketua dan Wakil Ketua MK hanya dua (2) tahun enam (6) bulan, namun dalam revisi berubah menjadi lima (5) tahun. *Kedua*, menaikkan syarat usia minimal Hakim Konstitusi. Perubahan ini ada pada Pasal 15 Ayat (2) huruf d RUU *a quo* berdasarkan naskah RUU diketahui DPR berencana menaikkan usia minimal Hakim Konstitusi menjadi 60 tahun (akhirnya disepakati 55 tahun), sebelumnya 47 tahun. *Ketiga*, kekhususan usia pensiun Hakim MK yang sedang menjabat. Hal ini menyoal pada Pasal 87 huruf c RUU *a quo*, disebutkan bahwa apabila hakim MK pada saat jabatannya berakhir telah berusia 60 tahun, maka meneruskan jabatannya sampai usia 70 tahun.

Dengan merujuk pada ketiga perubahan di atas, dapat diidentifikasi empat permasalahan mendasar antara lain:¹²⁸

1. Revisi UU MK tidak memiliki nilai urgensi/keterbutuhan hukum masyarakat apalagi jika dilakukan di tengah usaha Pemerintah saat ini yang berfokus pada isu kemanusiaan akibat wabah COVID-19. Data pada saat UU MK dibahas per 1 Mei 2020 saja setidaknya 10.551 orang sudah positif terdampak wabah, untuk itu semestinya DPR dapat mengajukan legislasi yang berkualitas demi menunjang solusi atas permasalahan kesehatan masyarakat.
2. Pembahasan revisi UU MK dibayangi konflik kepentingan dengan materi muatan UU MK jelas memberikan “keuntungan” bagi hakim konstitusi. Apalagi di saat bersamaan MK sedang menyidangkan dua produk peraturan perundang-undangan yang diusulkan oleh DPR dan Presiden, yakni uji formal UU KPK dan uji materi PerPPU 1/2020 termasuk potensial menguji UU Cipta Kerja.
3. Materi muatan bersifat tidak substansial sebagaimana yang telah diputuskan MK maupun masukan dari masyarakat sebelumnya. Poin-poin perubahan yang digagas oleh DPR secara substansial tidak berpengaruh bagi kelembagaan MK, perubahan hanya berfokus pada masa jabatan Hakim MK. Apabila dibandingkan dengan lembaga peradilan lainnya terkait dengan konteks usia, misalnya dengan hakim Mahkamah Agung, publik akan menemukan perbedaan yang cukup mencolok. Syarat untuk menjadi seorang Hakim Agung minimal berusia 45 tahun, jauh lebih muda dibandingkan poin dalam RUU *a quo* yakni 60 tahun. Lagi pun untuk mengukur

¹²⁸ Dikutip dari: Pernyataan sikap ‘Koalisi Masyarakat Sipil Save Mahkamah Konstitusi’ tanggal 8 Mei 2020.

integritas dan kapabilitas tidak bisa hanya mengandalkan usia seseorang. Akan lebih baik jika poin perubahan terletak pada syarat kualitas dari seorang Hakim MK.

4. Proses pembahasan RUU ini menjauhkan partisipasi publik. Naskah perubahan RUU ini semakin menambah catatan panjang produk legislasi DPR yang cacat formal. Proses legislasi ini praktis tidak pernah melibatkan masyarakat, atau bahkan mungkin lembaga MK itu sendiri. Hal ini jelas melanggar ketentuan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 96 UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menjamin keterlibatan masyarakat dalam proses legislasi.

Keinginan dari pembentuk undang-undang semakin kentara ketika proses yang mengandung cacat formal ini dikaitkan dengan substansi revisi. Setidaknya terdapat beberapa persoalan substansial yang memiliki problem konstitusional. *Pertama*, Revisi UU ini bermasalah sejak tahap perencanaan, sebab tidak masuk dalam Prolegnas 2020-2024. Tanpa memperhatikan *sense of crisis* terhadap pandemi COVID-19 dan tanpa kemendesakan, revisi UU ini masuk dalam daftar kumulatif terbuka berkedok tindak lanjut putusan MK No. 49/PUU-IX/2011, No. 34/PUU-X/2012, dan No. 7/PUU-XI/2013. Tujuannya adalah menipiskan pasal-pasal bermasalah: perpanjangan masa jabatan ketua dan wakil ketua MK dari dua tahun enam bulan menjadi 5 (lima) tahun; perpanjangan masa jabatan hakim konstitusi maksimal 15 tahun hingga usia pensiun 70 tahun; dan peningkatan usia minimal menjadi hakim konstitusi dari 47 tahun menjadi 55 tahun. Dalil *carry over* dari periode 2016-2017 pun tak terpenuhi akibat tidak adanya kesinambungan pembahasan. Pengusul perubahan pun pihak yang berbeda. Sebelumnya diusulkan oleh Pemerintah, kemudian Revisi tersebut diusulkan oleh DPR. Draf rancangan yang dibahas pun berbeda. Draf 2016-2017 cukup banyak mendiskusikan perbaikan hukum acara pelaksanaan kewenangan MK, materi yang luput dari sorotan pembentuk undang-undang direvisi yang sekarang.

Kedua, alih-alih dibahas dengan penuh kehati-hatian dan mempertimbangkan aspek kemerdekaan peradilan, revisi UU ini malah dibahas secepat mungkin, dilakukan secara tertutup, dan publik pun tak dilibatkan. Kehendak dan daulat rakyat tidak bermakna lagi di mata para wakil rakyat.

Ketiga, Revisi UU MK tak dapat dipertanggungjawabkan secara akademik dan sulit pula dijustifikasikan secara ilmiah. Di naskah akademik sepanjang 23 halaman, DPR sebagai pengusul tak menguraikan rasionalisasi pasal-pasal kontroversial secara yuridis, filosofis, maupun sosiologis, seperti aturan perpanjangan masa jabatan ketua dan wakil ketua MK;

perpanjangan masa jabatan hakim konstitusi; penghapusan periodisasi jabatan hakim; dan peningkatan usia minimal untuk menjadi hakim konstitusi.

Keempat, materi muatan juga mengandung problem konstitusionalitas. Ketentuan perpanjangan masa jabatan hakim konstitusi maksimal 15 tahun hingga usia pensiun dan perpanjangan masa jabatan ketua dan wakil ketua MK mesti dibaca bersamaan dengan Pasal 87 Revisi UU MK. Pasal 87 menyebutkan bahwa “Hakim konstitusi yang saat ini menjabat sebagai Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi tetap menjabat sebagai Ketua atau Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi sampai dengan masa jabatannya berakhir berdasarkan ketentuan undang-undang ini”. Secara eksplisit, Pasal 87 Revisi UU MK adalah "kado" bagi hakim konstitusi petahana. Pasal-pasal ini ialah poin inti revisi UU MK yang menjadi akar masalah, aturan berkenaan jabatan hakim berlaku mengikat bagi para hakim yang saat ini sedang menjabat.¹²⁹

Apabila hendak ditarik ke belakang RUU Perubahan UU MK telah masuk Prolegnas 2015-2019 dengan nomor urut 164 dan Pemerintah sebagai pihak pengusul. Kemudian RUU MK masuk dalam prioritas tahun 2019 sebagai luncuran Prolegnas 2018 pada nomor urut 22 dan sudah memasuki pembahasan tingkat pertama.¹³⁰ Faktanya, hingga akhir 2019 RUU MK tidak dibahas oleh Pemerintah dan DPR.

Pada tahun 2020 secara tiba-tiba RUU MK dibahas oleh Presiden dan DPR. Hal ini jelas menyalahi ketentuan. RUU MK ternyata dikeluarkan dari Prolegnas dan tidak masuk dalam prioritas 2020 namun ditempatkan dalam daftar kumulatif terbuka. Hal yang juga menunjukkan keganjilan terkait pembahasan RUU MK adalah pihak pengusulnya. Revisi UU MK kemudian justru menjadi usul inisiatif DPR padahal sebelumnya berdasarkan Prolegnas 2020-2024 RUU MK merupakan usul dari Pemerintah.¹³¹

Rekam jejak pembahasan RUU MK dapat dilihat di dalam website resmi DPR dan hanya menyediakan informasi sebagai berikut:

- a. **Penetapan Usul DPR**, dilakukan dalam Rapat Paripurna ke-13 tanggal 2 April 2020
- b. **Harmonisasi**, dilakukan dalam rapat-rapat berikut:

¹²⁹Violla Haikal, “Meninggalkan Mahkota MK,” *Detik.com*, September 29, 2020, <https://news.detik.com/kolom/d-5192218/menanggalkan-mahkota-mk>.

¹³⁰ Keputusan DPR Nomor. 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2019 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.

¹³¹Haryanti Sari, “Revisi UU MK Diajukan Ketua Baleg DPR Sebagai Pengusul Tunggal,” *Kompas*, April 13, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/15433351/revisi-uu-mk-diajukan-ketua-baleg-dpr-sebagai-pengusul-tunggal>.

- Rapat Panja Harmonisasi RUU tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi 19 Februari 2020;
 - Rapat Baleg dalam rangka Harmonisasi (Paparan Pengusul RUU tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi) 13 Februari 2020;
- c. **RUU Usulan Komisi/Anggota/Badan Legislasi**, diusulkan oleh Anggota dari Fraksi Partai Gerindra pada 3 Februari 2020.

Dari penelusuran tersebut tidak terdapat data yang lengkap mengenai proses pembahasan RUU MK sehingga tidak memberikan akses informasi yang cukup bagi masyarakat untuk ikut terlibat dalam pembahasan RUU MK. Bahkan publik tidak mengetahui jika RUU MK akan dibahas. RUU MK tidak terdapat dalam daftar Prolegnas 2020-2024.¹³² Dari 50 RUU prioritas tahun 2020 juga tidak terdapat RUU MK¹³³ Bahkan dalam Perubahan Prolegnas Prioritas tahun 2020 yang mengurangi jumlah RUU Prioritas menjadi 37, RUU MK juga tidak termasuk di dalamnya.¹³⁴ DPR dan Pemerintah berdalih bahwa RUU MK masuk kategori kumulatif terbuka sehingga dapat diajukan dan dibahas kapan pun berdasarkan kebutuhan.¹³⁵

Menurut Pasal 33 Ayat (1) Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang, perubahan dalam Prolegnas prioritas memang mungkin dilakukan. Evaluasi terhadap Prolegnas prioritas tahunan dapat dilakukan sewaktu-waktu. Selanjutnya ketentuan Pasal 37 Ayat (5) Peraturan DPR RI No. 2 Tahun 2020 menyebutkan dalam hal disepakati adanya perubahan Prolegnas jangka menengah atau Prolegnas prioritas tahunan berdasarkan evaluasi, perubahan Prolegnas jangka menengah dan Prolegnas prioritas tahunan disampaikan dalam Rapat Paripurna. Ketentuan tersebut menunjukkan begitu longgarnya pengaturan perubahan RUU Prioritas. Perubahan dapat dilakukan hanya berdasarkan pada kesepakatan antara Pemerintah dan DPR. Hal inilah yang menjadi celah utama yang sangat mudah untuk diselewengkan sehingga merusak perencanaan UU secara keseluruhan.

Pada tingkat UU sebenarnya sudah ada ketentuan Pasal 173 UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang mengharuskan dalam penyiapan dan pembahasan

¹³² Keputusan DPR Nomor. 46/DPR RI/I/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang tahun 2020-2024 tanggal 17 Desember 2019.

¹³³ Keputusan DPR Nomor. 1/DPR RI/II/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas tahun 2020.

¹³⁴ <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/29465/t/Paripurna+DPR+Setujui+Hasil+Evaluasi+dan+Perubahan+Prolegnas+Prioritas+2020>.

¹³⁵ Peraturan DPR Nomor 1 tahun 2020 tentang tatib DPR.

rancangan undang-undang, termasuk pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR melalui pimpinan DPR dan/atau alat kelengkapan DPR lainnya. Kemudian anggota atau alat kelengkapan DPR yang menyiapkan atau membahas rancangan undang-undang dapat melakukan kegiatan untuk mendapat masukan dari masyarakat. Kelemahan yang muncul justru pada tingkat peraturan tata tertib: tata cara penerimaan masukan dan penyerapan aspirasi dari masyarakat dalam penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang tidak diatur secara detail. Pengaturan secara detail dibutuhkan misalnya menyangkut mekanisme partisipasi (mekanisme langsung maupun tidak langsung), hak dan kewajiban, konsekuensi hukum serta bentuk pertanggungjawaban hukum yang jelas.

Daftar Pustaka

- "Ini 5 Cacat Formil di Revisi UU KPK, Hentikan Pembahasannya Segera." *detikNews*. September 17, 2019. <https://news.detik.com/berita/d-4709112/ini-5-cacat-formal-di-revisi-uu-kpk-hentikan-pembahasannya-segera>.
- "Menunggu UU Perlindungan Data Pribadi." *INDONESIA.GO.ID*. Desember 12, 2019. <https://www.indonesia.go.id/narasi/indonesia-dalam-angka/sosial/menunggu-uu-perlindungan-data-pribadi>.
- "Paripurna DPR Setujui Hasil Evaluasi dan Perubahan Prolegnas Prioritas 2020." Juli 16, 2020. *DPR RI*. <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/29465/t/Paripurna+DPR+Setujui+Hasil+Evaluasi+dan+Perubahan+Prolegnas+Prioritas+2020>.
- "Program Legislasi Nasional: RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara." *DPR RI*. Desember, 17 2019. <https://www.dpr.go.id/uu/detail/id/294>.
- "UU MD3 Digugat Karena Tidak Masuk Prolegnas." *Media Indonesia*. November 11, 2019. <https://www.medcom.id/nasional/hukum/0kpVyG5N-uu-md3-digugat-karena-tidak-masuk-prolegnas>.
- Anggono, Bayu Dwi. "Asas Materi Muatan Yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia Yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012)." disertasi Doktorat, Universitas Indonesia, 2014.
- Astuti, Dyah. "Mantan Hakim MK nilai revisi UU MK barter politik." *Antara News*. September 7, 2020. <https://www.antaranews.com/berita/1712326/mantan-hakim-mk-nilai-revisi-uu-mk-barter-politik>.
- Bernie, Mohammad, dan Irwan Syambudi. "Cara DPR Menyandera hingga Menyingkirkan RUU PKS." *Tirto.id*. Juli 5, 2020. <https://tirto.id/cara-dpr-menyandera-hingga-menyingskirkan-ruu-P-KS-fNip>.
- Farisa, Fitria Chusna. "DPR 2014-2019 Dinilai Tertutup dan Tak Banyak Libatkan Partisipasi Rakyat." Oktober 15, 2019. Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.

<https://pshk.or.id/rr/dpr-2014-2019-dinilai-tertutup-dan-tak-banyak-libatkan-partisipasi-rakyat/>.

Farisa, Fitria. "DPR Diminta Tak Ambil Keputusan Strategis Selama Pandemi COVID-19." *Indonesia Parliamentary Center*. Juli 27, 2020. <https://ipc.or.id/dpr-diminta-tak-ambil-keputusan-strategis-selama-pandemi-COVID-19/>.

Gabrillin, Abba. "Pentingnya RUU Masyarakat Adat yang Tak Jadi Prioritas Pemerintah." *Kompas.com*. Februari 11, 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2019/02/11/09441741/pentingnya-ruu-masyarakat-adat-yang-tak-jadi-prioritas-pemerintah>.

Greenpeace Indonesia. "DPR: Batalkan Pembahasan dan Pengesahan RUU Pertambangan Minerba." *Greenpeace*. April 3, 2020. <https://www.greenpeace.org/indonesia/siaran-pers/4961/dpr-batalkan-pembahasan-dan-pengesahan-ruu-pertambangan-minerba/>.

Haikal, Viola. "Meninggalkan Mahkota MK." *Detik.com*. September 29, 2020. <https://news.detik.com/kolom/d-5192218/menanggalkan-mahkota-mk>.

Hariandja, Richaldo dan Lusia Arumingtyas. "'UU Minerba dan Omnibus Law, Ada buat Siapa?'" *Mongabay.co.id*. Juli 28, 2020. [mongabay.co.id, https://www.mongabay.co.id/2020/07/28/uu-minerba-dan-omnibus-law-ada-buat-siapa](https://www.mongabay.co.id/2020/07/28/uu-minerba-dan-omnibus-law-ada-buat-siapa).

Huzaini, Moh. Dani Pratama. "938 DIM Rampung dalam 10 Hari, Pembahasan RUU Minerba Dipertanyakan". *Hukum Online*. Maret 10, 2020. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e673ce7922d5/938-dim-rampung-dalam-10-hari--pembahasan-ruu-minerba-dipertanyakan/>.

Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), *Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, No. 1 Tahun 2020.

Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), *Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional*, No. 2 Tahun 2016.

Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). *Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2019 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019*, No. 19 Tahun 2018-2019.

Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI). *Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020*, No. 46 Tahun 2018-2019.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU No. 12 Tahun 2011.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU No. 15 Tahun 2019.

Mashabi, Sania. "Greenpeace: UU Minerba Hanya untuk Kepentingan Pengusaha Batubara." *Kompas.com*. Mei 13, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/13/15063611/greenpeace-uu-minerba-hanya-untuk-kepentingan-pengusaha-batubara>.

Natabaya, Ahmad S. *Sistem Peraturan Perundang- Undangan Indonesia*. Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.

Oebaidillah, Syarief. "16 Tahun RUU Perlindungan Pekerja Rumah Tangga." *Media Indonesia*. Juni 17, 2020. <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/321192/16-tahun-ruu-perlindungan-pekerja-rumah-tangga-belum-disahkan>.

Oktaryal, Agil. "Lima argumen revisi UU KPK cacat hukum dan harus dibatalkan." *The Conversation*. Januari 24, 2020. <https://theconversation.com/lima-argumen-revisi-uu-kpk-cacat-hukum-dan-harus-dibatalkan-130219>.

Patriella, Yanita. "Kilatnya Pembahasan UU Minerba Bikin Sejumlah Pihak Kecewa." *Bisnis.com*. Mei 13, 2020. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200513/44/1240273/kilatnya-pembahasan-uu-minerba-bikin-sejumlah-pihak-kecewa->.

Pernyataan sikap ‘Koalisi Masyarakat Sipil Save Mahkamah Konstitusi’ tanggal 8 Mei 2020.

Permohonan Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XVII/2019 angka 106 dan 107.

Prabowo, Dani. “RUU Cipta Kerja Terhambat Pemerintah-DPR Dinilai Cari Celah Lewat RUU.” *Kompas*. Mei 11, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/11/17065241/ruu-cipta-kerja-terhambat-pemerintah-dpr-dinilai-cari-celah-lewat-ruu>

Pusat Studi Hukum Energi dan Pertambangan (PUSHEP). “Catatan Formil dan Materiil atas UU Minerba Baru.” *PUSHEP*. Juni 12, 2020. <https://pushep.or.id/revisi-uu-minerba-cacat-formil-dan-materiil/>.

Putri, Budiarti. “Fakta RUU yang Ditunda DPR, dari RKUHP Hingga RUU Minerba.” *Tempo*. September 25, 2019. <https://nasional.tempo.co/read/1252252/fakta-ruu-yang-ditunda-dpr-dari-rkuhp-hingga-ruu-minerba/full&view=ok>.

Rachim, Akmaluddin. “Problem Etis dan Yuridis Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara”. *Pushep.or.id*. Juni 19, 2020. <https://pushep.or.id/problem-etis-dan-yuridis-undang-undang-no-3-tahun-2020-tentang-perubahan-atas-undang-undang-nomor-4-tahun-2009-tentang-pertambangan-mineral-dan-batubara/>

Ramadhan, Ardito. “Ini 26 Poin dari UU KPK Hasil Revisi yang Berisiko Melemahkan KPK.” *Kompas*. September 25, 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/25/10382471/ini-26-poin-dari-uu-kpk-hasil-revisi-yang-berisiko-melemahkan-kpk?page=all>.

Riskiyono, Joko. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan," *Aspirasi: Jurnal Masalah-masalah Sosial* 6, no. 2 (2015).

Rofiq, Hidayat. "Minim Partisipasi Publik Penyebab Produk UU Berujung ke MK." *Hukum Online*. Oktober 17, 2019. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5da83b13e8ca5/minim-partisipasi-publik-penyebab-produk-uu-berujung-ke-mk/>.

- Saifudin. "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU di Era Reformasi." *Jurnal Hukum* 13, no. 1 (Januari 2006).
- Saputra, Erandhi. "Baleg DPR soal Desakan Hentikan Revisi UU MK: Siapa pun Boleh Berpendapat." *kumparanNews*. Mei 6, 2020. <https://kumparan.com/kumparannews/baleg-dpr-soal-desakan-hentikan-revisi-uu-mk-siapa-pun-boleh-berpendapat-1tMPBbXi5qc/full>.
- Sari, Haryanti P. "Ini Perjalanan Revisi UU MD3 Hingga Pimpinan MPR Bertambah Jadi 10." *Kompas.com*. September 17, 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/17/12352261/ini-perjalanan-revisi-uu-md3-hingga-pimpinan-mpr-bertambah-jadi-10?page=all>.
- Sari, Haryanti. "Revisi UU MK Diajukan Ketua Baleg DPR Sebagai Pengusul Tunggal." *Kompas.com*. April 13, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/13/15433351/revisi-uu-mk-diajukan-ketua-baleg-dpr-sebagai-pengusul-tunggal>.
- Sholikin, M. "Proses pembahasan RUU Cipta Kerja di DPR tak representatif." *Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia*. Juni 19, 2020. <https://pshk.or.id/blog-id/proses-pembahasan-ruu-cipta-kerja-di-dpr-tak-representatif/>.
- Sibuea, Harris Y. P. "Urgensi Pembentukan Rancangan Undang-Undang Tentang Masyarakat Hukum Adat." *Info Singkat XI*, no. 04 (Februari 2019).
- Susilo, Tris. "5 Demonstran Meninggal, Ini Suasana Duka di KPK." Oktober 11, 2019. *CNBC Indonesia*. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20191011203045-7-106419/5-demonstran-meninggal-ini-suasana-duka-di-kpk>.
- Taifur, Werry. "Revisi UU KPK Tidakan Melawan Arus." Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Kerjasama DPR RI dengan Universitas Andalas. (Padang, 9 Februari 2017).
- Thea, Ady. "Bermasalah, Pembahasan RUU Minerba Melibatkan Masyarakat." *Hukum Online*. September 29, 2019. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d8c85104537a/bermasalah--pembahasan-ruu-minerba-diminta-libatkan-masyarakat?r=2&q=ruu%20minerba&rs=1847&re=2020>

Bab IV
Catatan atas Proses Legislasi
RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dan RUU Ketahanan Keluarga
Oleh: Ronald Rofiandri

Pendahuluan

Bab ini membahas tentang proses pengusulan dua rancangan undang-undang yang substansinya erat berhubungan dengan perempuan dalam masyarakat; yakni RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dan RUU Ketahanan Keluarga. Kedua rancangan undang-undang ini sejak awal mulai diusulkan telah mendapat sorotan dan perdebatan sengit pro kontra di tengah masyarakat, termasuk juga di antara anggota legislatif. Ketika tulisan kajian ini disusun, RUU Ketahanan Keluarga telah dikeluarkan dari daftar Prolegnas Prioritas tahun 2021.

IV. 1. Pengusulan RUU Ketahanan Keluarga

RUU Ketahanan Keluarga masuk dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2020 dan diusulkan oleh anggota DPR lintas fraksi. Kemunculan RUU Ketahanan Keluarga sempat mengundang polemik. Menurut para pengusul, latar belakang RUU Ketahanan Keluarga adalah mengatasi kelemahan pembangunan di Indonesia yang tidak menjadikan ketahanan keluarga sebagai bagian utama dan sentral dalam tahap dan siklus pembangunan. Selain itu, UU No. 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga belum menjadikan ketahanan keluarga sebagai arus utama dalam pembangunan nasional dan belum spesifik mengatur ketahanan keluarga. Bagi para pengusul, secara sosiologis RUU Ketahanan Keluarga lahir di tengah permasalahan sosial seperti tingginya angka perceraian hingga kematian anak dan ibu melahirkan.

Awalnya penyampaian usulan RUU Ketahanan Keluarga kepada Badan Legislasi untuk diharmonisasi dilakukan oleh para pengusul pada 7 Februari 2020. Namun proses harmonisasi tidak dilanjutkan karena saat itu banyak pihak mempertanyakan urgensi RUU Ketahanan Keluarga. Apalagi ditemukan sejumlah pasal-pasal yang dianggap bermasalah sehingga mengundang sikap keberatan berbagai kalangan.¹³⁶ Akhirnya Badan Legislasi saat itu menunda

¹³⁶ "INFOGRAFIS: Pasal-pasal Kontroversial RUU Ketahanan Keluarga," *CNN Indonesia*, Februari 21, 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200220205636-35-476611/infografis-pasal-pasal-kontroversial-ruu-ketahanan-keluarga> (diakses 2 Februari 2021).

proses harmonisasi dan meminta pengusul untuk mengkaji materi muatan RUU Ketahanan Keluarga dengan mempertimbangkan kritik dan masukan dari publik.

Pada 21 September 2020, para pengusul menyampaikan kembali RUU Ketahanan Keluarga kepada Badan Legislasi. Pengusul meminta Badan Legislasi melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi. Permintaan tersebut sesuai dengan tugas Badan Legislasi yang diatur dalam Pasal 46 Ayat (2) UU No 15 Tahun 2019 *juncto* Pasal 105 huruf c UU No 17 Tahun 2014 *juncto* Pasal 129 tentang Tata Tertib DPR.

Dalam rangka memulai proses pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, Badan Legislasi menjadwalkan rapat-rapat hingga membentuk panitia kerja atau panja. Setelah 21 September 2020 para pengusul mempresentasikan profil RUU Ketahanan Keluarga, Badan Legislasi mengagendakan rapat-rapat pada tanggal 12 November, 16-18 November, dan 24 November 2020. Pada Rapat Badan Legislasi 18 November 2020, fraksi-fraksi menyampaikan pandangannya atas hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU Ketahanan Keluarga. Ada 4 (empat) fraksi yang menyatakan menolak hasil harmonisasi RUU Ketahanan Keluarga, antara lain Fraksi PDIP, Fraksi Partai Golkar, Fraksi PKB, dan Fraksi Partai Demokrat. Sebaliknya, 4 (empat) fraksi lainnya yaitu Fraksi Partai Gerindra, Fraksi PKS, Fraksi PAN, dan Fraksi PPP menerima hasil harmonisasi. Satu-satunya fraksi yang belum bersikap yaitu Fraksi Partai Nasdem, yang menyatakan masih memerlukan waktu untuk pendalaman RUU Ketahanan Keluarga. Akhirnya pada 24 November 2020, Rapat Badan Legislasi memutuskan tidak bisa meneruskan proses lebih lanjut atas RUU Ketahanan Keluarga karena terdapat 5 (lima) fraksi yang menolak hasil harmonisasi RUU Ketahanan Keluarga. Fraksi Partai Nasdem yang semula belum bersikap, akhirnya turut menyatakan menolak hasil harmonisasi RUU Ketahanan Keluarga.

Catatan Kritis atas Substansi RUU Ketahanan Keluarga

Catatan kritis atas materi muatan RUU Ketahanan Keluarga tertuju pada identifikasi kemungkinan tumpang tindih pengaturan antara pasal-pasal di dalam RUU Ketahanan Keluarga dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Identifikasi dimaksud antara lain tertuju pada:

1. Ketentuan Pasal 27 Ayat (3) huruf c tentang pemberian cuti di masa kehamilan dan cuti kelahiran bagi perempuan pekerja paling sedikit 6 (enam) bulan berpotensi bertentangan dengan Pasal 82 Ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan bahwa pekerja/buruh perempuan berhak memperoleh istirahat selama 1,5 bulan sebelum

saatnya melahirkan anak dan 1,5 bulan sesudah melahirkan menurut perhitungan dokter kandungan atau bidan.

2. Pasal 33 Ayat (1) memuat ketentuan tentang kewajiban pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam memfasilitasi aksesibilitas masyarakat untuk mendapatkan legalitas keluarga. Adapun aksesibilitas dimaksud melingkupi pemberian hak atas informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan, kejelasan dan kemudahan prosedur hingga keterjangkauan biaya. Esensi dari Pasal 33 ini sesungguhnya berkaitan erat dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan dan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Dengan demikian, relevansi Pasal 33 ini layak dipertanyakan karena esensinya sudah diatur dalam dua Undang-Undang dimaksud. Dengan kata lain, ruang lingkup pengaturan seperti apa yang belum terakomodasi oleh UU No. 23 Tahun 2006 dan UU No 25 Tahun 2009 beserta seluruh peraturan teknis sehingga memunculkan Pasal 33 RUU Ketahanan Keluarga. Apabila terdapat keterbatasan atau kekurangan dalam implementasi UU No. 23 Tahun 2006 dan UU No. 25 Tahun 2009 maka seharusnya dilakukan perubahan terhadap kedua Undang-Undang tersebut, bukan justru memunculkan undang-undang baru dalam hal ini UU Ketahanan Keluarga.
3. Ketentuan Pasal 38 tentang pendidikan ketahanan keluarga dan kurikulumnya, terutama dalam pendidikan formal, perlu diselaraskan dengan Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional ataupun Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi. Mengingat beban mata pelajaran atau mata kuliah yang ada sekarang sudah sedemikian banyak. Apakah materi pendidikan ketahanan keluarga merupakan mata pelajaran atau mata kuliah tersendiri atau dapat dimasukkan dalam mata pelajaran atau mata kuliah sejenis? Kemudian perlu ditarik juga akar epistemologinya supaya tidak tumpang tindih dengan mata pelajaran atau mata kuliah lainnya yang telah ada dalam kurikulum Pendidikan Nasional dan Pendidikan Tinggi saat ini.
4. Pasal 51 Ayat (2) menyatakan bahwa di perguruan tinggi dapat dibentuk Pusat Layanan Ketahanan Keluarga (PLKK). Padahal perguruan tinggi bukan pengemban tugas pemerintahan di bidang kependudukan dan ketahanan keluarga dan secara struktural berhubungan dengan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Tidak hanya kemungkinan tumpang tindih pengaturan, urgensi RUU Ketahanan Keluarga patut untuk dipertanyakan. Menelusuri dokumen Naskah Akademik RUU Ketahanan Keluarga, kita dapat mengetahui secara garis besar beberapa hal yang melatarbelakangi

lahirnya RUU Ketahanan Keluarga antara lain (i) fakta adanya pertumbuhan dan pengasuhan anak yang tidak optimal dari orang tua yang akhirnya berdampak pada kualitas kehidupan anak; (ii) tingginya angka perceraian suami istri hingga (iii) belum dijadikannya ketahanan keluarga sebagai pilar pembangunan. Garis besar permasalahan ini kemudian dihubungkan dengan data angka perempuan yang terpaksa menjadi pekerja migran atau mengisi lapangan pekerjaan tertentu dan kemudian diberi penafsiran oleh penyusun Naskah Akademik bahwa dengan demikian negara perlu campur tangan dalam pengaturan pekerjaan khusus bagi perempuan yang dianggap ideal dalam rangka menciptakan keluarga yang sejahtera. Kemudian juga dirumuskan kriteria yang bersifat general tentang keluarga ideal yang tidak mempertimbangkan kondisi keberagaman bentuk keluarga di Indonesia.¹³⁷

Naskah Akademik RUU Ketahanan Keluarga mengulas pula keberadaan Undang-Undang Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga. Undang-Undang tersebut dianggap masih belum mampu menjawab berbagai tantangan dan persoalan ketahanan keluarga. Mengingat pengaruh globalisasi dan perkembangan di bidang sosial, ekonomi, budaya, serta teknologi informasi telah menyebabkan pergeseran nilai-nilai tatanan Keluarga.

Keterbatasan UU 52/2009 kemudian diatasi melalui Pasal 31 RUU Ketahanan Keluarga yang berbunyi “Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib melindungi eksistensi Keluarga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 huruf a dari ancaman fisik dan non fisik sesuai dengan norma agama, etika sosial, dan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Pada saat yang bersamaan, Naskah Akademik RUU Ketahanan Keluarga luput memberikan perhatian dan tinjauan terhadap berbagai inisiatif yang sudah ada yang bertujuan memberikan perlindungan terhadap eksistensi dan peran vital keluarga. Salah satu inisiatif dimaksud adalah pembentukan Pusat Pembelajaran Keluarga (PUSPAGA).¹³⁸ Salah satu daerah yang berhasil mendorong penggunaan layanan PUSPAGA adalah Kota Balikpapan Provinsi Kalimantan Timur. PUSPAGA sendiri merupakan bagian dari program Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) yang pengelolaannya dilakukan oleh dinas atau unit pelaksana teknis di daerah seperti Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana (DP3AKB) Kota Balikpapan.

¹³⁷ Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI), *Melihat Lebih Jauh Ancaman ancaman Undang-Undang Ketahanan Keluarga terhadap Kelompok Rentan*. (Jakarta, Indonesia: PKBI, 2020).

¹³⁸ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, “Ayo ke PUSPAGA, Demi Keluarga Berkualitas!,” KPPPA Republik Indonesia, September 21, 2019. <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/2332/ayokepuspaga-demikeluarga-berkualitas>, (diakses 2 Maret 2021).

Selama ini, banyak permasalahan keluarga yang berujung pada proses hukum, namun tidak dilakukan penguatan terhadap keluarga itu sendiri. Melalui layanan konseling dan penyediaan informasi, peran dan keandalan PUSPAGA dapat terus dioptimalkan. Apalagi dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, PUSPAGA berkoordinasi pula dengan pihak-pihak terkait seperti Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (UPTD PPA), rumah sakit, dan puskesmas. Selain sebagai layanan pencegahan, PUSPAGA juga berperan sebagai penghubung antara masyarakat dengan sistem layanan pemerintahan. Selain itu, PUSPAGA juga melakukan penyuluhan di Kantor Urusan Agama (KUA) bagi calon pengantin tentang pola asuh anak. Praktik PUSPAGA di Balikpapan ini seharusnya dapat ditindaklanjuti melalui perluasan kapasitas dan ruang gerak yang diakomodasi dalam kebijakan di tingkat nasional melalui Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

Naskah Akademik RUU Ketahanan Keluarga mengidentifikasi setidaknya 20 Undang-Undang yang berkaitan dengan isu atau kebijakan ketahanan keluarga. Identifikasi 20 Undang-Undang ini merupakan bagian dari evaluasi yang dilakukan pengusul RUU Ketahanan Keluarga. Dengan kata lain, pengusul RUU Ketahanan Keluarga beranggapan bahwa berdasarkan hasil evaluasi atas sejumlah Undang-Undang, terdapat 20 Undang-Undang yang mengandung permasalahan yang berkaitan dengan isu atau kebijakan ketahanan keluarga.

Hasil evaluasi atas permasalahan yang muncul dari 20 Undang-Undang yang kemudian menjadi dasar pengusulan RUU Ketahanan Keluarga perlu dipertanyakan kesimpulannya. Beberapa temuan bisa diuji kembali relevansinya, antara lain:

- a. Menurut pengusul RUU Ketahanan Keluarga, ada pertentangan definisi tentang anak antara yang diatur Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak (UU 4/1979) dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU 23/2002). Menurut Pasal 1 angka 2 UU 4/1979, anak adalah seseorang yang belum mencapai umur 21 (dua puluh satu) tahun dan belum pernah kawin. Sedangkan dalam Pasal 1 angka 1 UU 23/2002, anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan. Atas temuan ini muncul pertanyaan, apakah pengusul mendalilkan RUU Ketahanan Keluarga sebagai upaya mengatasi rumusan definisi yang berbeda? Tentu ini bukan langkah yang proporsional, bahkan dari segi tertib perancangan undang-undang. Justru yang perlu dilakukan adalah revisi terbatas atas rumusan definisi yang berbeda, bukan melalui kelahiran undang-undang baru dalam hal ini UU Ketahanan Keluarga

- b. Menurut pengusul RUU Ketahanan Keluarga, sampai saat ini belum ada kementerian khusus atau badan setingkat kementerian yang ditugaskan untuk mengemban program ketahanan keluarga. Akibatnya kegiatan-kegiatan terkait keluarga yang tersebar di berbagai kementerian/lembaga dan pemerintah daerah tidak dapat dipantau dan diukur capaiannya. Atas dalil pengusul, perlu dilakukan uji proporsionalitas terhadap gagasan tentang pembentukan kementerian khusus atau badan setingkat kementerian dimaksud. Dalam artian, apakah memang mutlak ada kewenangan yang kemudian perlu disentralisasikan hingga tingkat kementerian atau badan tersendiri. Faktanya, dalam RUU Ketahanan Keluarga, pembinaan keluarga diusulkan berada di bawah wewenang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), bukan di bawah Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak. Secara struktur kelembagaan dan kewenangan menangani isu strategis, usul ini tidak relevan. Persoalan keluarga tidak hanya sebatas isu prokreasi, reproduksi dan pengaturan atau kontrol populasi.
- c. Salah satu dari 20 Undang-Undang yang dievaluasi adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (UU 39/2004). Padahal saat ini sudah berlaku Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia yang mencabut dan menggantikan UU 39/2004. Sejumlah persoalan diangkat dari pelaksanaan UU 39/2004 seperti terlantarnya proses pertumbuhan dan pengasuhan anak akibat bekerjanya ayah atau ibu di luar negeri dalam kurun waktu yang lama. Oleh karena itu, keberadaan RUU Ketahanan Keluarga berupaya mengamankan kepentingan terbaik keluarga yang ditinggalkan. Salah satunya dalam bentuk penyediaan fasilitas pengasuhan anak (*day care*) di daerah-daerah kantong pekerja migran. Muncul pertanyaan yang berkaitan kembali dengan uji proporsionalitas pengaturan, seperti apakah ide penyediaan *day care* harus diformulasikan pengaturannya setingkat undang-undang dalam hal ini UU Ketahanan Keluarga? Efektifitas layanan *day care* juga sangat diragukan mengingat akan muncul potensi biaya tambahan. Selain itu, menempatkan anak di fasilitas *day care* belum tentu menjadi pilihan utama ketika masih ada anggota keluarga terdekat yang bisa diandalkan, apalagi mempertimbangkan tingkat pengawasan dan pengamatan tumbuh kembang anak secara langsung serta persoalan budaya.

IV. 2. Pengusulan Rancangan Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Seksual

Menelusuri perjalanan (pengusulan) Rancangan Undang-Undang tentang Penghapusan Kekerasan Seksual (RUU P-KS) dan Rancangan Undang-Undang tentang Ketahanan Keluarga, perhatian kita tertuju mulai dari aspek perencanaan keduanya melalui instrumen Prolegnas. Berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 6A/DPR RI/II/2014-2015 tentang Program Legislasi Nasional Tahun 2015-2019 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2015), RUU P-KS tidak tercantum dalam Prolegnas Tahun 2015-2019 dan juga Prolegnas RUU Prioritas Tahunan 2015. Adapun RUU Ketahanan Keluarga masuk dalam daftar Prolegnas dimaksud. Keberadaan RUU P-KS baru muncul dalam perubahan Prolegnas Tahun 2015-2019 melalui Keputusan DPR RI Nomor 4/DPR RI/III/2015-2016 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2016 dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.

Pada tahun 2017, RUU P-KS kembali masuk dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2017 berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 7/DPR RI/II/2016-2017 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2017 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019. Sebaliknya RUU Ketahanan Keluarga tidak ada dalam daftar Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2017, 2018 dan 2019.¹³⁹

Pada keanggotaan DPR periode 2019-2024, RUU P-KS dan RUU Ketahanan Keluarga kembali diusulkan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Keputusan DPR RI Nomor 46/DPR RI/I/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2020-2024. Bahkan keduanya diusulkan sebagai Prolegnas RUU Prioritas 2020 berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 1/DPR RI/II/2019-2020 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2020. Meskipun RUU P-KS dan RUU Ketahanan Keluarga sudah diusulkan sejak DPR keanggotaan 2014-2019, namun status kedua RUU tersebut tidak pernah beranjak signifikan, dalam artian belum mencapai pembahasan bersama Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) antara DPR dan pemerintah.

Dibandingkan RUU Ketahanan Keluarga, status RUU P-KS lebih maju, dalam artian sudah pernah memasuki pembahasan tingkat pertama pada periode DPR 2014-2019. Masuk dalam Prolegnas RUU Prioritas 2016, RUU P-KS resmi ditetapkan sebagai RUU Usul DPR pada rapat paripurna 6 April 2017. Kemudian Pimpinan DPR menyampaikan RUU P-KS

¹³⁹ Berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 1/DPR RI/II/2017-2018 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2018 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019 dan Keputusan DPR RI Nomor 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2019 dan Program Legislasi Nasional Perubahan Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019.

kepada Presiden melalui surat Nomor LG/06211/DPR RI/IV/2017. Menanggapi surat pimpinan DPR tentang penyampaian usulan RUU P-KS, Presiden Joko Widodo menerbitkan Surat Presiden (Surpres) No. R.25/Pres/06/2017 pada 2 Juni 2017. Surpres tersebut menugaskan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Menteri Kesehatan, Menteri Sosial, Mendagri, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi serta Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, mewakili pemerintah dalam pembahasan RUU P-KS. Presiden kemudian menyampaikan Surpres bersama dengan DIM Pemerintah kepada DPR.

Pembahasan RUU P-KS oleh Panitia Kerja (Panja) Komisi VIII baru dimulai pada akhir 2018 hingga September 2019. Sebelumnya, Komisi VIII menggelar berbagai pertemuan konsultasi menjangkau masukan masyarakat atas RUU P-KS. Salah satunya RDPU yang diselenggarakan pada 29 Januari 2018 yang menghadirkan sejumlah pakar hukum dan sosiologi antara lain Prof. Dr. Topo Santoso, S.H., M.H., Dr. Chairul Huda, S.H., M.H., dan Prof. Dr. Ir. Euis Sunarti, M.Si.¹⁴⁰

Berbagai kegiatan diskusi maupun seminar marak digelar guna mengkritisi urgensi dan substansi RUU P-KS. Sebagai contoh seminar berjudul “Pro Kontra RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual: Sesuikah Dengan Ajaran Islam?” yang diselenggarakan oleh Fraksi Partai Persatuan Pembangunan pada 27 Maret 2019 dan bertempat di ruang KK 1 Gedung Nusantara. Berikut adalah tabel yang memperlihatkan pemetaan posisi para narasumber terhadap RUU KK yang disampaikan dalam seminar tersebut.

Tabel IV.1. Pemetaan Posisi Para Narasumber Seminar “Pro Kontra RUU tentang Penghapusan Kekerasan Seksual: Sesuikah Dengan Ajaran Islam?”¹⁴¹

AKTOR	RESPON DAN IDENTIFIKASI MASALAH	POSISI	CATATAN
MUI (Wakil Ketua Komisi Fatwa): M. Amin Suma	a. Mempersoalkan landasan yuridis RUU Penghapusan Kekerasan Seksual yang tidak	Mendukung RUU Penghapusan Kekerasan Seksual melalui	Posisi dan usulan MUI lebih membuka ruang elaborasi karena tertuju kepada aspek yang lebih hulu yaitu naskah akademik RUU Penghapusan Kekerasan Seksual.

¹⁴⁰ Komposisi narasumber RDPU turut mencerminkan pandangan yang pro dan kontra terhadap RUU P-KS. Dalam menentukan narasumber yang diundang, pimpinan alat kelengkapan DPR (dalam hal ini Komisi VIII) memutuskan keseimbangan narasumber yang pro dan kontra. Selain itu turut diundang pula pihak yang dianggap netral sehingga bisa lebih objektif menjembatani polarisasi para pihak atas RUU P-KS. Pandangan narasumber RDPU selengkapnya dapat dilihat melalui tautan <https://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K8-14-a022d4a855579649966bfbdc878c2bee.pdf>

¹⁴¹ Informasi dalam tabel diolah oleh penulis dari beberapa sumber data sekunder.

AKTOR	RESPON DAN IDENTIFIKASI MASALAH	POSISI	CATATAN
	menyertakan nilai-nilai (hukum) agama dan budaya. b. Formulasi ulang terhadap definisi dan jenis-jenis kekerasan seksual.	penyempurnaan naskah akademik	Dengan demikian, proses diskusi menuju (peluang) kesepakatan-kesepakatan substansi RUU Penghapusan Kekerasan Seksual lebih mudah tercipta.
Muslimat NU: Mursyidah Thahir	Apa yang dianggap permasalahan dan menjadi latar belakang (urgensi) RUU Penghapusan Kekerasan Seksual adalah sama dengan (permasalahan) materi muatan Pasal 284, 285, dan 292 KUHP. Dengan demikian, kebijakan yang dianggap prioritas adalah amandemen Pasal 284, 285, dan 292 KUHP, bukan melahirkan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual.	Tidak ada urgensi atau kebutuhan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual	Sulit untuk memastikan apakah Muslimat NU tidak setuju atau tidak mampu mengidentifikasi permasalahan (yang kemudian menjadi latar belakang RUU Penghapusan Kekerasan Seksual). Pertanyaan lain yang muncul adalah apakah rekomendasi berupa amandemen Pasal 284, 285, dan 292 KUHP diposisikan “sapu jagad” terhadap seluruh persoalan kekerasan seksual yang terjadi hari ini? Ada kecenderungan untuk melakukan simplifikasi dan tidak menyediakan rangkaian ulasan tentang kegagalan Pasal 284, 285, dan 292 KUHP terhadap fenomena kekerasan seksual.
Kongres Ulama Perempuan Indonesia (KUPI): Badriyah Fayumi	a. Mampu mengidentifikasi problem kekerasan seksual dalam perspektif Islam. b. Mendorong adanya perlakuan yang berbeda antara pelaku dan korban dalam penanganan kekerasan seksual. c. Memvalidasi langkah membangun ketahanan keluarga sebagai bagian dari upaya pencegahan kekerasan seksual.	a. Mendukung RUU Penghapusan Kekerasan Seksual melalui formulasi ulang definisi dan jenis-jenis kekerasan seksual. b. Mengusulkan substansi tambahan dalam RUU Penghapusan Kekerasan Seksual	a. Pemikiran dari KUPI dapat menjembatani polarisasi pandangan maupun gap substansi antara pihak yang pro dan kontra terhadap RUU Penghapusan Kekerasan Seksual b. Isu “kedaulatan tubuh” dan ketahanan keluarga yang selama ini dipersoalkan oleh pihak yang kontra terhadap RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dapat diimbangi dan tercipta ruang elaborasinya.

AKTOR	RESPON DAN IDENTIFIKASI MASALAH	POSISI	CATATAN
	d. Menempatkan “kedaulatan tubuh” bukan sebagai hal yang kontradiktif dalam ajaran Islam.	mencakup hukum acara yang menjamin akses keadilan (utamanya bagi korban), optimalisasi peran negara dalam hal pencegahan, dan ketentuan pidana bagi pelaku kekerasan seksual.	
Majelis Intelktual dan Ulama Muda Indonesia (MIUMI)/ Institute for the Study of Islamic Thought & Civilizations: Henri Shalahuddin	a. Ada problem paradigma atau perspektif dalam RUU Penghapusan Kekerasan Seksual seperti definisi yang dianggap manipulatif, penuh jebakan, dan terlalu mengumbar subjektifitas. b. Menempatkan kedaulatan tubuh sebagai potensi persoalan yang dibawa oleh RUU Penghapusan Kekerasan Seksual.	Mempertanyakan urgensi RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dan sejumlah pengaturan seperti pemaksaan aborsi dan penggunaan alat kontrasepsi, jenis-jenis pelecehan seksual, konsep “kedaulatan tubuh” ataupun pengabaian terhadap peran ketahanan keluarga	a. Memunculkan pertanyaan yang bersumber dari asumsi dangkal. b. Mempersoalkan pasal-pasal dari RUU Penghapusan Kekerasan Seksual tanpa disertai elaborasi terhadap fenomena permasalahan yang diangkat dalam naskah akademik akan berakibat pada kegagalan menjangkau urgensi dan arah pengaturan.

Forum lainnya yang mendiskusikan tentang RUU P-KS diselenggarakan oleh Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3) dan Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia (KPPRI) pada 28 Maret 2019 dan bertempat di ruang KK II Gedung Nusantara. Diskusi tersebut mengambil tema “Tantangan Mewujudkan Masyarakat Indonesia Tanpa Kekerasan: Mencari Solusi Dalam RUU Penghapusan Kekerasan Seksual”. Berikut adalah tabel yang menunjukkan pemetaan pandangan para narasumber dalam diskusi tersebut.

Tabel IV.2. Pemetaan Posisi Para Narasumber Diskusi
“Tantangan Mewujudkan Masyarakat Indonesia Tanpa Kekerasan:
Mencari Solusi Dalam RUU Penghapusan Kekerasan Seksual”¹⁴²

AKTOR	RESPON DAN IDENTIFIKASI MASALAH	POSISI
Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia (MaPPI): Dio Ashar Wicaksana	a. Meninjau persoalan kekerasan seksual dari sudut pandang substansi, struktur, dan budaya hukum b. Menyajikan produk hukum yang masih mengandung perspektif bias gender c. Mengangkat kebijakan di lingkungan peradilan, khususnya dalam pemeriksaan perkara hingga putusan hakim, agar tidak mengabaikan prinsip kesetaraan gender dan non diskriminasi.	Mendukung RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, utamanya karena kelemahan substansi, struktur, dan budaya yang selama ini dianggap berkontribusi terhadap munculnya (fenomena) kekerasan seksual
Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI): Asfinawati	a. Menegaskan bahwa selama ini (sekali pun belum ada RUU Penghapusan Kekerasan Seksual) instrumen hukum yang menjadi jaminan perlindungan dan non diskriminasi terhadap perempuan sudah ada seperti konstitusi, UU 39/1999, Kovenan CEDAW, hak-hak sipil dan politik serta ekonomi, sosial, dan budaya b. Memandang kekerasan seksual merupakan salah satu bentuk pelanggaran HAM	Mendukung RUU Penghapusan Kekerasan Seksual sebagai penguatan dari instrumen hukum yang sudah ada
Kongres Ulama Perempuan Indonesia (KUPI): Badriyah Fayumi	a. Mampu mengidentifikasi problem kekerasan seksual dalam perspektif Islam. b. Merujuk data kekerasan dari BPS – SPHPN (Survei Pengalaman Hidup Perempuan Nasional) 2016, yang menunjukkan 1 dari 3 perempuan usia 15 – 64 tahun pernah mengalami kekerasan seksual. Kemudian hasil kajian Komnas Perempuan sepanjang 2001 – 2011 menunjukkan rata-rata setiap 2 jam ada 3 perempuan atau 35 orang setiap hari menjadi korban kekerasan seksual. c. Memperlihatkan urgensi RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dari aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis d. Menempatkan laki-laki dan perempuan dalam bangunan relasi yang setara, adil, dan manusiawi	a. Mendukung RUU Penghapusan Kekerasan Seksual melalui formulasi ulang definisi dan jenis-jenis kekerasan seksual. Adapun pengertian kekerasan seksual yang diusulkan yaitu “Perbuatan seksual yang mengarah kepada fungsi dan/atau alat reproduksi dan/atau seksualitas seseorang secara paksa dan/atau bertentangan dengan kehendak seseorang, yang berakibat penderitaan atau kesengsaraan secara fisik, psikis dan seksual, serta merugikan secara ekonomi,

¹⁴² Informasi dalam tabel diolah oleh penulis dari beberapa sumber data sekunder.

AKTOR	RESPON DAN IDENTIFIKASI MASALAH	POSISI
	e. Mendorong adanya perlakuan yang berbeda antara pelaku dan korban dalam penanganan kekerasan seksual. f. Memvalidasi langkah membangun ketahanan keluarga sebagai bagian dari upaya pencegahan kekerasan seksual. g. Menempatkan “kedaulatan tubuh” bukan sebagai hal yang kontradiktif dalam ajaran Islam.	sosial, budaya, dan/atau politik.” b. Mengusulkan substansi tambahan dalam RUU Penghapusan Kekerasan Seksual mencakup hukum acara yang menjamin akses keadilan (utamanya bagi korban), optimalisasi peran negara dalam hal pencegahan, dan ketentuan pidana bagi pelaku kekerasan seksual (tidak menghukum korban dan yang bukan pelaku) dengan mempertimbangkan aspek penjeratan pelaku dan pemulihan bagi korban
Jaringan Kerja Perempuan Pro Prolegnas (JKP3): Vitria Lazzarini Latief dan Ratna Bantara Munti	a. Faktor relasi kuasa memposisikan perempuan lebih rentan untuk mengalami kekerasan seksual b. Memaparkan data kekerasan seksual, yang merujuk pada temuan Komnas Perempuan dan LBH APIK c. Mengidentifikasi kesenjangan hukum, yaitu bentuk kekerasan seksual yang belum ada atau terbatas pengaturannya d. Menemukan proses penegakan hukum termasuk sistem pembuktian yang tidak sensitif dan tidak memperhitungkan pengalaman perempuan sebagai korban	Mendukung RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, dengan target pengaturan seperti: a. Penanganan korban kekerasan seksual yang terpadu dan terintegrasi dengan semua layanan (one stop crisis center) yang meliputi layanan pemulihan fisik, psikologis, dan akses keadilan b. Pengakuan atas hak-hak korban dan kewajiban negara seperti bantuan medis, rehabilitasi psikologis dan psikososial hingga perlindungan keamanan
Fraksi Partai Gerindra (Komisi VIII): Rahayu Saraswati Dhirakanya Djojohadikusumo	a. Memaparkan status RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dan proses legislasi yang akan dilalui ke depannya b. Memaparkan pemetaan pro kontra (secara umum) di internal Komisi VIII atas RUU Penghapusan Kekerasan Seksual	Mendukung RUU Penghapusan Kekerasan Seksual, tanpa ada stressing terhadap materi muatan tertentu

Hingga berakhirnya DPR periode 2014-2019, Panja RUU P-KS belum juga membahas DIM RUU P-KS bersama Pemerintah. Dalam salah satu kesimpulan Rapat Dengar Pendapat (RDP) antara Panja RUU P-KS Komisi VIII dengan tim Pemerintah pada 18 Juli 2019, kedua belah pihak menyepakati bahwa rapat Panja saat itu tidak langsung membahas DIM RUU P-KS. Namun, mereka menyepakati lebih dulu substansi beberapa isu krusial, antara lain judul RUU, definisi, dan jenis kekerasan seksual, dengan mempertimbangkan masukan dan pandangan dari berbagai pihak.

Masuk dalam Prolegnas RUU Prioritas 2020, status RUU P-KS masih belum bergerak maju. Berdasarkan rapat internal Komisi VIII pada 15 Juni 2020 diketahui bahwa program kerja Komisi VIII yang terkait dengan fungsi legislasi adalah memprioritaskan penyusunan RUU tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Bahkan, Komisi VIII menetapkan urutan prioritas pembahasan RUU yang terkait dengan pibidangnya, mulai RUU tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, RUU tentang Perubahan Atas UU No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia, dan baru kemudian RUU P-KS.

Pertimbangan Komisi VIII untuk menomorsatukan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana dipandang logis karena keberadaan RUU tersebut dibutuhkan guna merespon situasi pandemi COVID-19. Namun, RUU urutan kedua yang bisa diprioritaskan pembahasannya oleh Komisi VIII seharusnya adalah RUU P-KS, dengan pertimbangan bahwa Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia tidak masuk dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2020. Langkah Komisi VIII lebih mendahulukan pembahasan RUU tentang Perubahan Atas UU No. 13 Tahun 1998 tentang Kesejahteraan Lanjut Usia (padahal tidak masuk Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2020) ketimbang RUU P-KS yang masuk Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2020 memunculkan pertanyaan. Hal ini dapat dianggap kemunduran, sebab seperti mengulang kejadian pembahasan RUU P-KS pada keanggotaan DPR periode 2014-2019 yang diendapkan terlampau lama karena terdapat tiga RUU lain yang didahulukan pembahasannya, yaitu RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji dan Umroh, RUU Pesantren, dan RUU Pekerja Sosial. Padahal, Surpres untuk pembahasan RUU P-KS lebih dulu terbit ketimbang Surpres ketiga RUU tersebut.

Rapat RUU P-KS terakhir kali dilaksanakan pada 25 September 2019. Saat itu, Panja RUU P-KS Komisi VIII dan tim pemerintah menyepakati pembentukan tim perumus (timus) dalam rangka menindaklanjuti rapat 18 Juli 2019. Timus bertugas melakukan perumusan ulang

terhadap isu-isu krusial RUU P-KS, mulai dari judul hingga jenis-jenis kekerasan seksual. Pertemuan ini menjadi forum terakhir antara Komisi VIII keanggotaan DPR periode 2014-2019 dengan tim pemerintah, yang akhirnya tidak menghasilkan kemajuan yang berarti terkait status RUU P-KS.

Perjalanan RUU P-KS pada keanggotaan DPR periode 2019-2024 berawal pada Rapat Kerja antara Komisi VIII dengan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak pada 13 November 2019. Berbagai pandangan dan usul tentang RUU P-KS diungkapkan oleh anggota DPR Komisi VIII. Secara umum, pemikiran yang mencuat dari anggota DPR Komisi VIII mendorong kelanjutan pembahasan RUU P-KS. Tabel berikut memperlihatkan pandangan anggota DPR dari berbagai fraksi terhadap RUU P-KS.

Tabel IV.3. Pemetaan Posisi Anggota DPR Komisi VIII Periode 2019-2024 Berdasarkan Hasil Monitoring Atas Rapat Kerja Komisi VIII Dengan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak 13 November 2019¹⁴³

No	Nama	Asal Fraksi	Posisi/Pernyataan
1	Zainul Arifin	Partai Gerindra	Fraksi Partai Gerindra mendukung pengesahan RUU P-KS pada keanggotaan DPR 2019-2024.
2	Selly Andriany G	PDIP	Mendorong pembahasan RUU P-KS melibatkan komisi lain seperti Komisi III yang berkaitan dengan aspek pemidanaan.
3	Muhammad Fauzi	Partai Golkar	Mengusulkan penggantian istilah "kekerasan seksual" dengan "kejahatan seksual". Mengingat ruang lingkup kekerasan seksual yang ada pada draf RUU P-KS yang di-carry over hanya tertuju kepada kekerasan fisik.
4	Diah Pitaloka	PDIP	Meminta Menteri PPPA melakukan penajaman terhadap definisi dan ruang lingkup kekerasan seksual. Selain itu dibuka kemungkinan pembahasan RUU P-KS oleh Panitia Khusus (Pansus) karena

¹⁴³ Informasi dalam tabel diolah oleh penulis berdasarkan hasil monitoring proses legislasi RUU Penghapusan Kekerasan Seksual dan sumber data sekunder.

No	Nama	Asal Fraksi	Posisi/Pernyataan
			terkait dengan sektor implementasi UU Penghapusan KDRT, UU Tindak Pidana Perdagangan Orang, dan RUU KUHP.
5	Maman Imanul Haq	PKB	RUU P-KS tidak menghukum korban, namun pemulihan korban.
6	Delmeria	Partai Nasdem	Fraksi Partai Nasdem mendukung pengesahan RUU P-KS pada keanggotaan DPR 2019-2024.
7	Buchori	P-KS	Menegaskan kembali posisi F-PKS terhadap urgensi RUU P-KS. Sepanjang RUU P-KS bertujuan melindungi anak dan memperkuat ketahanan keluarga, maka F-PKS mendukung RUU P-KS.
8	Nur Azizah Tamhid	P-KS	Konten RUU P-KS masih multitafsir dan justru merugikan perempuan dan keluarga. Sebaiknya judul RUU P-KS diganti RUU Kejahatan Seksual, dan berlandaskan asas Ketuhanan YME.
9	Lisda Hendrajoni	Partai Nasdem	Fraksi Partai Nasdem mendukung pengesahan RUU P-KS pada keanggotaan DPR 2019-2024, sambil disusuri kembali kalimat perundang-undangan yang masih multitafsir.
10	Ach Fadil Muzakki Syah	Partai Nasdem	Jika RUU P-KS dibahas kembali maka perlu memperkaya referensinya tidak dari sudut perempuan saja.

Pada awalnya RUU P-KS masuk dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahunan 2020. Namun, berdasarkan Rapat Koordinasi Badan Legislasi dengan Pimpinan Komisi I s/d Komisi XI dalam rangka Evaluasi Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2020, Komisi VIII mengusulkan RUU P-KS dikeluarkan dari Prolegnas RUU Prioritas Tahunan 2020.¹⁴⁴ Kesepakatan di internal DPR ini kemudian dibawa ke rapat kerja antara Badan Legislasi, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Panitia Perancang Undang-Undang DPD pada 2 Juli 2020. Para pihak kemudian memutuskan pengurangan 16 (enam belas) RUU dari Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2020, yang salah satunya adalah RUU P-KS.

Dukungan agar RUU P-KS dapat dibahas kembali dan masuk dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2021 datang dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Dalam rapat kerja dengan Komisi VIII pada 2 September 2020, Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak menyatakan harapan agar RUU P-KS dapat dibahas kembali pada 2021. Komisi VIII sendiri, sebagaimana tercantum dalam dokumen Laporan Singkat bagian kesimpulan/keputusan angka nomor 6, menyatakan akan mengupayakan RUU P-KS menjadi RUU prioritas dalam Prolegnas 2021.

Pada penyusunan Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2021, RUU P-KS kembali diusulkan, kali ini oleh Fraksi PDIP, Fraksi PKB, dan Fraksi Partai Nasdem. Mengacu kepada hasil rapat kerja antara Badan Legislasi, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan Panitia Perancang Undang-Undang DPD pada 14 Januari 2021, RUU P-KS termasuk salah satu RUU (dari 33 RUU) yang disepakati masuk dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2021.

Terkait kembalinya RUU P-KS dimasukkan dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2021, terdapat catatan kritis mengenai proses partisipasi publik dalam prosesnya. Uraian mengenai ragam perdebatan seputar substansi RUU P-KS memperlihatkan perlunya DPR mendapatkan masukan publik secara lebih luas. Uraian di atas memperlihatkan forum konsultasi terbuka masih dilakukan secara sepihak oleh unsur dalam DPR dengan peserta dari kalangan lebih terbatas, atau merupakan forum resmi misalnya dengan Pemerintah. Forum pertemuan atau diskusi terbuka yang diinisiasi oleh masyarakat sipil masih direspon oleh terbatas kalangan individu anggota DPR. Masuknya RUU dalam Prioritas Prolegnas 2021 didapatkan setelah upaya keras masyarakat sipil dalam melobi anggota-anggota fraksi secara individu. Sulitnya mengajukan forum diskusi resmi dan terbuka dengan alat kelengkapan DPR yang berwenang mengatur proses legislasi RUU P-KS, dalam hal ini Badan Legislasi,

¹⁴⁴ Ratna Puspita, "Pro kontra terhadap RUU P-KS di internal Komisi VIII diakui oleh Ketua Komisi VIII," *Republika*, Juli 2, 2020, <https://republika.co.id/berita/qcu7ji428/ketua-komisi-viii-prokontra-ruu-p-ks-masih-sangat-tinggi>.

memperlihatkan masih besarnya hambatan bagi partisipasi publik dalam proses legislasi undang-undang yang sangat penting dan mendesak untuk dibahas dan disahkan seperti RUU P-KS. Konsultasi dan penjangkauan aspirasi oleh alat kelengkapan DPR dengan masyarakat yang akan terdampak langsung dengan disahkannya RUU ini sangat minim dilakukan.

Daftar Pustaka

- "INFOGRAFIS: Pasal-pasal Kontroversial RUU Ketahanan Keluarga." *CNN Indonesia*. Februari 21, 2020. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200220205636-35-476611/infografis-pasal-pasal-kontroversial-ruu-ketahanan-keluarga>.
- Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. "Ayo Ke Puspaga, Demi Keluarga Berkualitas!". *Publikasi Dan Media Kementerian Pemberdayaan Perempuan* September 21, 2019. <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/2332/ayoke-puspaga-demi-keluarga-berkualitas>.
- Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia (PKBI). *Melihat Lebih Jauh Ancaman Rancangan Undang-Undang Ketahanan Keluarga terhadap Kelompok Rentan*. Jakarta: PKBI. 2020.
- Puspita, Ratna. Ketua Komisi VIII: Pro-Kontra RUU PKS Masih Sangat Tinggi. *Republik*. Juli 2, 2020. <https://republika.co.id/berita/qcu7ji428/ketua-komisi-viii-prokontra-ruu-P-KS-masih-sangat-tinggi>.

Bab V
Penutup: Partisipasi Publik Bukanlah Sekadar Ada atau Angka
Oleh: Lidwina Inge Nurtjahyo¹⁴⁵

Bagian ini merupakan semacam rangkuman reflektif terhadap apa yang telah dibahas tuntas para penulis pada bab-bab sebelumnya. Pada bagian ini terdapat juga tambahan beberapa isu relevan dengan bab-bab pendahulunya dalam rangka mempertajam bahasan.

Mengapa Partisipasi Publik Penting dalam Penyusunan Peraturan Perundangan?

Signifikansi keterlibatan anggota masyarakat dalam proses penyusunan peraturan perundangan yang menjadi inti dari buku ini, dipaparkan oleh para penulis. Sejatinya, pada negara-negara yang menganut prinsip demokrasi, keterlibatan publik merupakan salah satu hal yang harus hadir. Partisipasi warga negara dan atau warga masyarakat dalam proses perumusan kebijakan mutlak hadir karena aturan yang dirumuskan tersebut ketika sudah diundangkan, bersifat mengikat seluruh warga negara. Partisipasi publik juga penting dalam rangka membatasi kemungkinan terbentuknya peraturan yang bersifat diskriminatif dan merugikan masyarakat.

Suatu hal yang aneh apabila suatu kebijakan dan peraturan perundangan diberlakukan serta membawa konsekuensi mengikat warga dengan rumusannya ditetapkan di luar sepengetahuan warga, dalam suatu negara demokrasi. Faktanya, menurut penulis dengan mengangkat pendapat Dahl, sesungguhnya terjadi kesenjangan antara ‘yang ideal’ yaitu kehadiran partisipasi publik dalam perumusan peraturan produk negara, dengan ‘yang aktual’. Pada negara yang menganut prinsip demokrasi pun terdapat ketidaksetaraan yang parah terkait dengan perbedaan gender dan jenis kelamin, kelas sosial, kelompok etnis dan status pekerjaan, dan sebagainya.

Sayangnya, pada situasi penuh kesenjangan ini karena latar belakang masyarakat yang berasal dari kelompok beragam; khususnya dalam konteks negara yang memiliki keberagaman etnis, ras, agama, bahasa, dan kondisi geografis; parlemen sulit memenuhi tugasnya sebagai perwakilan rakyat yang memainkan peran sebagai penengah. Parlemen baik disadari maupun tidak, menurut Dahl, sedikit sekali memberi ruang bagi rakyat untuk bersuara dalam pembentukan undang-undang yang justru akan mengikat mereka. Pertarungan kepentingan

¹⁴⁵ Lidwina Inge Nurtjahyo adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia

politik antara kelompok elit, justru lebih sering mendominasi proses perumusan kebijakan dan peraturan, sebagaimana dipaparkan oleh penulis pada bagian pendahuluan.¹⁴⁶

Bentuk Partisipasi Publik

Partisipasi publik, berdasarkan paparan dalam Bab I maupun Bab II, bentuknya amat beragam. Mulai dari penelitian, lokakarya, diskusi, dan seminar yang hasilnya dapat dirangkum menjadi Naskah Akademik. Adapun Naskah Akademik ini merupakan hal yang signifikan hadir dalam suatu pengajuan usul inisiatif dan perancangan peraturan perundangan. Kemudian juga ada audiensi, RDPU, kebijakan alternatif (draf tandingan), masukan melalui media cetak, masukan melalui media elektronik, unjuk rasa, lokakarya, diskusi, seminar, unjuk rasa, pengujian dan uji publik dalam rangka memberi respon terhadap draf peraturan perundangan yang telah dirumuskan atau bahkan diundangkan.

Bentuk-bentuk partisipasi publik disebutkan dalam UU tetapi tidak diatur secara spesifik dalam peraturan pelaksanaannya sebagaimana disampaikan para penulis. Padahal terbuka peluang sangat luas dalam upaya penyampaian tanggapan dan masukan. Penting pula diatur sebetulnya standar penyampaian supaya substansi yang disampaikan relevan dan berkualitas, serta prosedur penyampaian tepat sasaran.

Partisipasi publik bukanlah seperti jurus ‘tepuk sebelah tangan’. Artinya, akses untuk melaksanakan hal tersebut tidak semata-mata melulu menjadi tanggungjawab masyarakat untuk mengupayakannya. Penulis memaparkan dalam bagian tentang Landasan Hukum Partisipasi Publik, bahwa terdapat kewajiban bagi DPR melalui Badan Legislatif, DPD melalui PPUU dan pemerintah melalui para Menteri terkait untuk melakukan penyebarluasan. Tujuan penyebarluasan adalah dalam rangka menyampaikan informasi sekaligus memperoleh masukan dari masyarakat dan pemangku kepentingan. Jadi, partisipasi publik juga mengandung aspek kewajiban pihak DPR untuk menyediakan informasi. Masyarakat dapat menanggapi dan memberi masukan apabila mereka dapat mengakses dan menelaah draf peraturan terkait. Penyebarluasan draf dalam rangka memberi informasi bagi masyarakat, dapat dilakukan melalui media massa baik cetak ataupun elektronik.¹⁴⁷

Secara khusus Penulis pada bab mengenai Landasan Hukum Partisipasi Publik, menjelaskan bahwa penyebarluasan draf peraturan perundangan juga sangat penting. Dasar hukumnya terletak pada Pasal 88 Ayat (1) dan (2) UU PPP. Dalam pasal-pasal tersebut diatur

¹⁴⁶ Robert A. Dahl, *On Democracy*, 23.

¹⁴⁷ Pasal 25 Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2016.

bahwa dalam Penyusunan Prolegnas, Penyusunan Rancangan Undang-Undang, Pembahasan Rancangan Undang-Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang perlu melalui penyebarluasan dalam rangka memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan dari masyarakat dan pemangku kepentingan.

Penyebarluasan informasi tentang di mana dapat mengakses draf RUU ataupun draf itu sendiri belum terlaksana sepenuhnya. Pada paparan para penulis tentang proses pembahasan dan pengesahan revisi UU KPK dan UU Cipta Kerja, maupun pembahasan RUU KK, penyebarluasan informasi belum maksimal. Pada RUU KK bahkan sulit untuk mengakses draf versi terakhir. Demikian pula halnya dengan UU Cipta Kerja, versi UU tersebut yang beredar di masyarakat masih beragam.

Faktanya, kelompok masyarakat tertentu mengalami keterbatasan dan kendala dalam melaksanakan hak partisipasinya. Penulis sebelumnya juga memaparkan bahwa mereka yang termasuk dalam kelompok minoritas belum tentu dapat mengakses informasi tentang jadwal sidang dan atau memberikan masukan pada proses perumusan peraturan perundangan. Ada beberapa hambatan yang disebutkan oleh para penulis.

Pertama, persoalan pengakuan terhadap kelompok masyarakat tersebut. Misalnya dalam konteks masyarakat hukum adat, kelompok ras – etnis – agama minoritas, kelompok minoritas orientasi seksual, kelompok penyandang disabilitas dan sebagainya. Kelompok minoritas ini dari paparan para penulis, tidak selalu berhasil memperoleh kesempatan untuk didengarkan. Suatu peraturan perundangan akan bersifat mengikat semua orang dari seluruh kelompok yang ada, maka bukankah penting suara kelompok yang akan, dan bahkan mungkin paling terdampak, didengarkan? Persoalan pengakuan terhadap kelompok minoritas ini sering terhambat karena persoalan hambatan struktural yang dikonstruksikan dalam bangunan sosial dan formal sebagaimana dikemukakan oleh Penulis di bagian Pendahuluan.

Hambatan kedua adalah pemaknaan yang sempit terhadap definisi partisipasi publik. Misalnya kegiatan harus diadakan di hotel. Bentuk kegiatan harus berupa seminar. Ukurannya keberhasilan kegiatan partisipasi publik tersebut bersifat kuantitatif (jumlah peserta), dan sebagainya. Kemudian juga partisipasi publik dianggap cukup dengan mengundang beberapa ahli untuk didengar pendapatnya. Atau partisipasi publik dianggap cukup apabila salah satu kelompok masyarakat telah memberi masukan, padahal perlu ada tanggapan dari pihak yang pro maupun kontra. Pada bagian tentang pembahasan draf RUU P-KS dan draf RUU Ketahanan Keluarga, para penulis membandingkan keterlibatan para pihak dalam proses tersebut. Dalam pembahasan RUU P-KS, partisipasi publik bersifat seimbang dalam arti para pihak yang diundang memberikan pendapatnya berasal dari pihak pro dan kontra. Berbeda

halnya dengan pembahasan RUU KK yang cenderung melibatkan pihak pro terhadap RUU tersebut.

Ketiga, hambatan bagi masyarakat untuk melaksanakan hak partisipasinya ada juga dalam bentuk persoalan teknis. Misalnya jadwal pembahasan yang terlalu ketat, pengumuman yang tidak menjangkau kelompok-kelompok masyarakat yang ingin memberi masukan dan atau tanggapan, terutama kelompok yang justru berkepentingan tetapi tinggal di daerah yang sangat jauh dari Ibukota.

Keempat, dalam upaya memberikan masukan dan tanggapan, tentu masyarakat perlu membaca dan menelaah draf RUU. Akan tetapi sering terjadi draf substansi rancangan peraturan itu sendiri sulit atau terkendala untuk diakses. Misalnya seperti telah dibahas sebelumnya, draf RUU Cipta Kerja yang kemudian disahkan menjadi UU, draf RUU Ketahanan Keluarga termasuk juga draf pasca revisinya, dan sebagainya.

RUU dan atau UU yang Menjadi Fokus dalam Penelitian Ini

Para penulis secara khusus menyoroti proses pembentukan beberapa peraturan perundangan di DPR RI dalam rangka menganalisis bagaimana proses tersebut mengakomodir partisipasi publik, bentuk-bentuknya, serta hambatan yang ditemukan dalam pelaksanaan partisipasi publik tersebut. Proses legislasi yang dianalisis meliputi proses revisi UU MD3 dan revisi UU KPK yang disahkan tahun 2019 sebelum pandemi, UU Minerba dan revisi UU MK yang disahkan tahun 2020 semasa pandemi, serta RUU Ketahanan Keluarga dan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual. Pemilihan UU dan RUU ini didasarkan pada beberapa pertimbangan. Pertama, proses yang dijalani dalam rangka penyusunannya – apakah mengakomodir keterlibatan anggota masyarakat atau justru meminimalisir keterlibatan tersebut. Kedua, RUU atau UU tersebut dalam proses pembentukannya menimbulkan reaksi yang beragam dari masyarakat dan beberapa di antaranya bahkan memperoleh tanggapan yang intens dan perdebatan yang tajam di dalam masyarakat.

Sebagai catatan khusus, studi kasus revisi UU KPK secara telak menunjukkan proses perumusan dan pengundang-undangan yang terkesan terburu-buru. Padahal berbagai unsur masyarakat telah memberi masukan bahkan mengajukan protes keberatan. Bagaimana proses pembahasan berlangsung dan upaya masyarakat memberi masukan untuk parlemen terkait dengan revisi UU KPK yang begitu gigih, memperlihatkan bahwa sesungguhnya pelaksanaan partisipasi publik dalam tahap-tahap perumusan sampai dengan pengesahan peraturan perundangan masih penuh tantangan dan tidak lepas dari kepentingan politik.

Sebagai catatan tambahan, sebetulnya selain RUU Ketahanan Keluarga dan RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (P-KS)¹⁴⁸ yang dibahas oleh DPR RI dan prosesnya diamati oleh para penulis, pada saat yang bersamaan juga dibahas Revisi atas UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Revisi terhadap UU No. 1 Tahun 1974 dimulai dengan suatu langkah yang dilakukan oleh Koalisi 18+, yaitu kelompok perempuan dengan berbagai latar belakang yang prihatin dengan persoalan perkawinan anak di Indonesia. Langkah tersebut adalah dengan lebih dahulu melalui proses pengajuan permohonan uji materi di MK terkait dengan perubahan batas usia seseorang boleh melaksanakan pernikahan yang disetujui oleh Negara. Pengajuan ini berbuah rekomendasi Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi bahwa Pemerintah dan Lembaga legislatif harus mengubah ketentuan batas usia seseorang diperkenankan menikah oleh negara.

Pada pembahasan mengenai RUU Perubahan atas UU Perkawinan 1974 usulan disampaikan oleh Koalisi 18+ yang mengusung isu pentingnya perubahan batas usia pernikahan pada UU No. 1 Tahun 1974. Koalisi tersebut mendekati Kaukus Perempuan Parlemen Republik Indonesia untuk mendorong proses pembahasan RUU Perkawinan. Proses ini terjadi pasca putusan MK tahun 2017 bahwa frasa tentang usia 16 tahun pada UU No. 1 1974 bertentangan dengan UU NKRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat serta memerintahkan pembentuk UU untuk mengubah UU tersebut.¹⁴⁹

Perubahan tersebut didukung oleh KPPRI dan usia minimal yang diusulkan sebagai perubahan adalah 19 tahun baik bagi laki-laki dan perempuan, serta pengaturan penetapan dispensasi perkawinan di bawah usia 19 tahun.¹⁵⁰ Pemerintah kemudian menyampaikan usulan RUU Perubahan atas UU Perkawinan 1974 kepada DPR melalui surat Presiden 6 September 2019.

Terjadi perdebatan terhadap batas usia yang diusulkan pada awalnya 19 tahun. Fraksi-fraksi tertentu di DPR RI mengusulkan menjadi 18 tahun. Kemudian juga penghapusan prasyarat dispensasi nikah tidak disetujui oleh dua fraksi dengan alasan bahwa perlu ada panduan baku bagi hakim di seluruh Indonesia¹⁵¹. Akhirnya Revisi UU Perkawinan disahkan dengan ditetapkan melalui UU No. 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 1974. Pelajaran yang dapat diambil dari proses perumusan sampai dengan pengesahan revisi UU No. 1 Tahun 1974 ini adalah partisipasi publik selain penting hadir dalam setiap tingkat

¹⁴⁸ Pada beberapa kesempatan RUU ini juga disebut sebagai RUU Pungkas (penghapusan kekerasan seksual).

¹⁴⁹ Atnike Sigiro, "Menghapus Perkawinan Anak dalam Undang-undang Perkawinan di Indonesia melalui Teori Hukum Feminis dan Pendekatan Hak Anak", *Jurnal Perempuan* 25 No. 2 (2020), 131

¹⁵⁰ Atnike Sigiro, "Menghapus Perkawinan Anak", 132

¹⁵¹ Atnike Sigiro, "Menghapus Perkawinan Anak", 134

perumusan sampai dengan pengesahan UU (sebagaimana dipaparkan oleh para penulis pada Bab II) juga penting dilakukan secara konsisten dan terus-menerus. Advokasi yang dilakukan untuk mendorong suatu RUU disahkan penting dilakukan dengan melibatkan pihak akademisi, Pemerintah, dan organisasi non pemerintah.

Keterlibatan Perempuan

Contoh dalam proses perjuangan Koalisi 18+ yang dikemukakan Sigiyo dan dikutip pada paragraf-paragraf sebelum ini, menunjukkan bahwa ketika proses perumusan suatu peraturan dan pengesahannya dikawal oleh masyarakat melalui partisipasi publik, kesenjangan antara '*de jure*' dengan '*de facto*' lebih berpeluang dijembatani. Kerja parlemen juga akan menjadi lebih bermakna karena benar menjadi lembaga yang merepresentasikan suara rakyat.

Masalahnya kemudian, praktek-praktek yang terjadi seperti dalam konteks Revisi UU Perkawinan, sangat jarang terjadi. Sebelum era Reformasi sangat sulit bagi masyarakat untuk mengalami keterlibatan dalam perumusan kebijakan negara yang lebih bersifat *top down* di Indonesia. Bagaimana kondisinya kemudian setelah era Reformasi yang dimulai pada 1998 sampai dengan sekarang?

Penulis mengemukakan bahwa dalam proses penyusunan peraturan perundangan, pelibatan perempuan dan kelompok minoritas sampai saat ini ternyata masih minim. Persoalan minimnya pelibatan perempuan, biasanya, sering dibantah dengan pernyataan bahwa "sudah ada wakil rakyat di parlemen yang berjenis kelamin perempuan". Penting untuk kemudian dipertanyakan apakah wakil rakyat yang berjenis kelamin perempuan tersebut sungguh memahami pengalaman perempuan yang secara kelas, agama, kelompok etnis, status sosial, usia, lokasi geografis, pendidikan, pekerjaan; berbeda dengan dirinya? Apakah kemudian wakil rakyat yang berjenis kelamin perempuan itu mampu untuk merepresentasikan kebutuhan perempuan dari latar belakang yang berbeda dengan dirinya? Adanya anggapan bahwa keterlibatan perempuan dalam pembahasan peraturan sudah cukup representatif dengan hadirnya para wakil rakyat berjenis kelamin perempuan dalam komisi yang membahas draf tersebut disebabkan karena adanya perspektif dalam 'melihat' perempuan, sebagai entitas yang bersifat tunggal. Faktanya, ketika menunjuk kepada kata 'perempuan', mestinya kemudian disambung dengan pertanyaan: 'perempuan yang manakah?' karena meskipun jenis

kelaminnya dapat sama-sama perempuan, di dalam masyarakat para perempuan ini juga memiliki identitas yang tidak seragam.¹⁵²

Pada isu kehadiran perempuan di parlemen, Dhewy dan Sandiata menulis bahwa pada jumlah wakil rakyat di parlemen yang berjenis kelamin perempuan, memiliki latar belakang beragam. Di antaranya lebih banyak yang memiliki hubungan kekerabatan dengan dinasti politik, selebriti dan pengusaha.¹⁵³ Perempuan di parlemen yang berlatar belakang berbeda, memiliki pengalaman berbeda dari kebanyakan perempuan di dalam masyarakat yang tidak memiliki akses terhadap pendidikan, pekerjaan yang layak, layanan kesehatan, bahkan sanitasi yang memadai dan gizi yang cukup. Kesenjangan pengalaman ini kemudian membawa konsekuensi bahwa apa yang dituliskan dalam peraturan perundangan yang dirumuskan tidak cukup memadai kebutuhan dan pengalaman perempuan yang pada kenyataannya tidak selalu sama dengan (perempuan) yang duduk di parlemen.

Para sarjana hukum yang mengusung pemikiran bahwa hukum itu seperti obat penyembuh segala problem dan dengan demikian penting bagi hukum untuk ‘obyektif dan netral, mengatasi segala gejala’, tentu akan berpendapat bahwa peraturan perundangan sebagai bagian dari konstelasi hukum, justru tak boleh berpihak. Perlu diingat bahwa produk peraturan perundangan yang tidak sensitif terhadap kondisi di dalam masyarakat sering tidak berpihak kepada perempuan. Di atas kertas, aturan tersebut kelihatan adil dan obyektif, tetapi dalam praktiknya ternyata membuat sebagian masyarakat justru terbebani lebih dibanding dengan kelompok lainnya atau bahkan memperoleh hambatan dalam mengakses hak-haknya. Termasuk juga perempuan, terutama yang berasal dari kelompok miskin dan minoritas. Hendrastiti dan Kusdinar dalam tulisan mereka menyebutkan bahwa perempuan cenderung menjadi korban dari konflik dan mengalami ketidakadilan. Terutama ketika mereka berupaya mengakses sumber daya alam.¹⁵⁴

Dengan demikian, penting juga untuk dipahami bahwa keterlibatan perempuan dalam perumusan peraturan perundangan tidak cukup hanya dalam wujud hadirnya para wakil rakyat berjenis kelamin perempuan. Keterlibatan perempuan perlu ada dalam memberikan tanggapan dan masukan pada penyusunan produk-produk hukum supaya ada proses dialektika antara draf peraturan yang dibahas di parlemen dengan kebutuhan nyata dan fakta di lapangan.

¹⁵² Sulistyowati Irianto. "Teori Hukum Feminis." dalam Perempuan dan Anak dalam Hukum dan Persidangan, oleh Sulistyowati Irianto dan Lidwina Inge Nurtjahyo (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2020), 45

¹⁵³ Anita Dhewy dan Bella Sandiata, "Kebaruan Politik dan Hukum Sebagai Sumbangan Gerakan Perempuan dalam Advokasi Kebijakan Afirmatif Pemilu dan UU PKDRT." *Jurnal Perempuan* 100 (2019), 158

¹⁵⁴ Titiek Hendrastiti dan Pramasti Kusdinar. "Keterlibatan Perempuan Pemimpin Desa Mengembangkan Dialog pada Resolusi Konflik Kehutanan." *Jurnal Perempuan* 103 (2019), 68

Catatan menarik lainnya terkait dengan partisipasi publik khususnya kelompok perempuan adalah kehadiran perempuan sering hanya dianggap signifikan ketika membahas produk hukum yang secara spesifik menyebutkan tentang ‘perempuan’ dan ‘kepentingan perempuan’ dalam substansinya. Padahal keterlibatan perempuan sebagai salah satu bagian dari masyarakat juga signifikan ada dalam perumusan peraturan perundangan yang bahkan tidak menyebutkan soal perempuan, tetapi menyangkut hak hidup orang banyak. Misalnya dalam isu akses terhadap Sumber Daya Alam, yang diangkat dalam tulisan Hendrastiti dan Kusdinar. Mereka menyoroti bahwa pembatasan akses masyarakat desa terhadap Sumber Daya Alam, khususnya hutan berdampak pada terampasnya ruang-ruang kehidupan keluarga. Perempuan tidak diikutsertakan dalam proses penyelesaian konflik kehutanan padahal perempuan justru memperoleh bahan-bahan untuk memenuhi kehidupan keluarganya sehari-hari dari hutan. Konsekuensinya perempuan kemudian memilih untuk melawan ketidakadilan yang merugikan perempuan dengan strategi yang tidak konfrontatif.¹⁵⁵

Tantangan lain dalam upaya memperluas partisipasi publik pada proses penyusunan peraturan perundangan di parlemen adalah persoalan perspektif yang dianut oleh sebagian anggota dewan. Pada konteks Indonesia, persoalan kemiskinan, kekerasan dalam rumah tangga, akses terhadap pekerjaan dan perlindungan hak tenaga kerja angka putus sekolah, memang tidak hanya dihadapi perempuan. Namun, masalah-masalah ini lebih banyak dihadapi oleh perempuan karena persoalan nilai budaya yang patriarkis yang meletakkan perempuan pada posisi ‘nomor dua’ dalam keluarga dan bahkan masyarakat. Proses perubahan nilai tersebut dan kemudian perubahan dalam kerangka pikir peraturan perundangan, penting dilakukan supaya ada dasar hukum bagi perubahan posisi perempuan dalam masyarakat dan perlindungan atas hak-haknya. Menurut Dhewy dan Sandiata, dengan demikian akses perempuan pada ruang publik mesti dibuka.¹⁵⁶

Masalahnya kemudian pembahasan draf peraturan perundangan terkait dengan perempuan, keluarga, kekerasan berbasis gender masih dilakukan dengan menggunakan perspektif patriarki dan meletakkan persoalan kekerasan berbasis gender hanya sebagai persoalan perempuan dan kesusilaan. Masih belum diperhitungkan bahwa terjadinya kekerasan seksual membuat tidak hanya korban mengalami luka-luka secara fisik, tetapi juga gangguan kesehatan baik fisik maupun psikologis. Pekerjaan, proses pendidikan, bahkan kehidupan korban terganggu. Kemudian juga dampak dari kekerasan tersebut tidak hanya menimpa

¹⁵⁵ Titik Hendrastiti dan Pramasti Kusdinar. "Keterlibatan Perempuan Pemimpin", 86-87

¹⁵⁶ Anita Dhewy dan Bella Sandiata, "Kebaruan Politik", 153.

korban melainkan juga keluarga. Dengan demikian, penting ada pengaturan terkait dengan penanganan kekerasan seksual yang tidak hanya meletakkan dasar atas penanganan yang efektif, efisien, tetapi juga berpihak pada korban dan berupaya untuk membantu pemulihan korban.

Upaya pelibatan perempuan dalam partisipasi publik juga sesuai dengan salah satu amanat dari CEDAW yang mewajibkan negara yang sudah meratifikasi Konvensi tersebut untuk membentuk peraturan perundangan yang melarang diskriminasi terhadap perempuan. Secara khusus, langkah yang dilakukan adalah membuat peraturan perundangan yang mengubah dan menghapus peraturan yang bersifat diskriminatif terhadap perempuan.¹⁵⁷ Amanat dari CEDAW tersebut kemudian diterjemahkan oleh Pemerintah RI di antaranya melalui Instruksi Presiden tentang Pengarusutamaan Gender No. 9 Tahun 2000.

Dalam rangka mendorong perempuan untuk masuk ke ruang-ruang publik dan bahkan mengambil peran lebih banyak dalam Lembaga pembentuk peraturan perundangan, diperlukan adanya tindakan afirmasi. Menurut Dr. Ani Soetjipto, salah satu ahli gender dan politik dari Universitas Indonesia, bentuk afirmasi ini sebetulnya adalah tindakan diskriminasi yang bersifat positif. Dikatakan sebagai diskriminasi karena memang memberikan perlakuan yang berbeda (dalam konteks ini berdasarkan jenis kelamin dan gender), tetapi positif karena berbeda dengan diskriminasi negatif yang menghilangkan atau membatasi atau mengurangi hak-hak orang, diskriminasi positif justru memberikan peluang, mendorong perempuan sebagai bagian dari kelompok minoritas dalam masyarakat untuk meraih hak-haknya.¹⁵⁸

Pada buku ini, penulis juga secara kritis mengulas tentang keterlibatan perempuan dalam perumusan rancangan beberapa peraturan yang menyangkut kepentingan perempuan, dengan mengangkat narasi mengenai proses pembahasan RUU P-KS dan RUU Ketahanan Keluarga. Proses pembahasan kedua RUU ini melibatkan kelompok-kelompok perempuan, meskipun pada masing-masing RUU, kelompok perempuan yang terlibat memiliki perbedaan latar belakang dan persepsi tentang persoalan yang dihadapi perempuan. Penulis juga memberi catatan yang lengkap tentang kehadiran dan partisipasi dari kelompok masyarakat pro maupun kontra terhadap RUU P-KS.

Berbeda halnya dengan proses penyusunan RUU Ketahanan Keluarga (KK). Pada kasus pembahasan RUU Ketahanan Keluarga, secara kritis penulis menyoroti fakta bahwa

¹⁵⁷ Sri Nurbayanti, "Konsep-konsep Utama Hukum dan Gender." In *Perempuan dan Anak dalam Hukum dan Persidangan*, by Sulistyowati Irianto and Lidwina Inge Nurtjahyo (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2020), 97

¹⁵⁸ Ani Soetjipto sebagaimana dikutip dalam Anita Dhewy dan Bella Sandiata. "Kebaruan Politik"

RUU ini sendiri masuk dalam Prolegnas secara tiba-tiba pada tahun 2020. Draf RUU pertama, kemudian akhirnya setelah mendapat masukan dari masyarakat, direvisi oleh para penyusunnya. Sementara draf kedua dari RUU ini sangat sulit untuk diakses secara terbuka.

Secara umum, persoalan terbatasnya akses terhadap draf RUU tidak hanya dialami dalam konteks pembahasan RUU Ketahanan Keluarga. RUU yang kemudian menjadi UU Cipta Kerja, RUU P-KS, dan juga beberapa rancangan dan peraturan perundangan lainnya juga tidak mudah untuk diakses bahkan oleh akademisi di fakultas-fakultas hukum untuk dikaji. Kecuali akademisi tersebut berperan serta di dalam tim perumus atau memiliki relasi kolegal dengan anggota tim perumus. Jadi, bagaimana suatu rancangan peraturan perundangan dapat memperoleh masukan yang signifikan dan bermakna, apabila akses pihak akademisi dan atau Lembaga yang berkepentingan sangat terbatas terhadap draf tersebut?

Efisiensi vs Transparansi

Penulis juga memaparkan bahwa persoalan partisipasi publik memiliki sisi lemah. Apabila proses pemberian masukan terlalu panjang dan bertele-tele, maka produk peraturan perundangan juga akan makin lambat disahkan dan mungkin tidak relevan lagi dengan kondisi masyarakat padahal penting dan sangat dibutuhkan. Partisipasi publik selain menemukan tantangan terkait dengan bagaimana sedapat mungkin melibatkan warga masyarakat, juga berhadapan dengan beberapa tantangan lainnya.

Pertama, adanya batasan hukum bagi warga masyarakat dalam melaksanakan haknya untuk terlibat aktif memberi masukan dalam proses perumusan peraturan perundangan. Kedua, bahwa partisipasi tidak boleh sampai pada menentukan putusan akhir. Ketiga, yang lebih diutamakan adalah kepentingan umum, bukan kepentingan kelompok tertentu.¹⁵⁹ Keempat, tarik menarik antara aspek efisiensi kerja parlemen dengan keterbukaan/transparansi publik. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Voermans, ten Napel dan Passchier, Parlemen Belanda (dan juga para birokratnya) berhadapan dengan tuntutan dari masyarakat terkait dengan pelaksanaan kerja yang efisien. Terutama dalam menghasilkan produk-produk peraturan. Akan tetapi di sisi lain, masyarakat juga menuntut keterbukaan atau transparansi publik. Menurut temuan Voermans dan timnya, transparansi publik memang ideal dalam memenuhi hak warga untuk dapat mengakses informasi tentang produk hukum negara. Akan tetapi proses

¹⁵⁹ I.C. van der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, diterjemahkan oleh Linus Doludjawa (Jakarta, Indonesia: Dirjen PP Depkumham, 2005), hal. 258.

memberikan informasi dan meluangkan waktu untuk menerima tanggapan dari warga tentu akan makan waktu.

Penggunaan waktu untuk memberi informasi dan sekaligus menerima masukan akan dapat menambah panjangnya deret pekerjaan dari Parlemen dan para birokrat Pemerintah. Waktu yang diperlukan sekitar 12-14 bulan untuk proses konsultasi antara Parlemen dengan Lembaga lain maupun masyarakat untuk menerima masukan. Konsekwensinya, pengesahan produk peraturan perundangan di Belanda akan harus menunggu sampai maksimal 14 bulan.¹⁶⁰ Pemerintah Belanda kemudian berinisiatif untuk melaksanakan program khusus yang disebut *'legislative faster'*. Persoalan lain kemudian muncul, makin cepat suatu proses perumusan peraturan perundangan dilakukan, menurut Voermans, ten Napel dan Passchier, makin makan biaya banyak (karena untuk memberikan dukungan bagi Parlemen terus bersidang) dan dapat menimbulkan ekses lainnya. Di samping itu, perumusan peraturan yang dilakukan terlalu cepat, tidak berarti pekerjaan tersebut dilaksanakan dengan efisien.¹⁶¹

Penggunaan *information and communication technology* (ICT), menurut Voermans, ten Napel dan Passchier, dapat menjadi salah satu alternatif upaya *'the faster legislation'* atau proses legislasi yang lebih cepat. Di sisi lain, penggunaan ICT juga membantu komunikasi antara pemerintah dengan parlemen, sekaligus juga berperan dalam menyampaikan perkembangan pembahasan draf peraturan kepada masyarakat. Masih menurut Voermans dan tim, pada beberapa negara seperti Slovenia dan Inggris Raya, ditemukan bahwa parlemen memiliki laman khusus untuk pembahasan draf peraturan ini. Berbeda halnya dengan temuan mereka di Finlandia, di mana pembahasan usulan peraturan dilakukan secara tertutup sehingga tidak hanya publik mengalami kesulitan untuk mengakses informasi tentang draf tersebut tetapi juga para wartawan dan bahkan pejabat yang berkepentingan.¹⁶²

Upaya untuk mendorong proses pembahasan peraturan perundangan ini menjadi lebih sempit dan tertutup, ternyata berdasarkan temuan para penulis buku ini terjadi juga dalam konteks Indonesia. Pasal 229, Pasal 294, Pasal 342, dan Pasal 392 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 17/2014) memunculkan adanya diskresi tentang kemungkinan penyelenggaraan rapat-rapat tertutup. Konsekwensinya, kegiatan pemantauan maupun advokasi oleh masyarakat terhambat. Dengan demikian terjadi

¹⁶⁰ Wien Voermans, Hans Martien ten Napel, dan Reijer Passchier. "Combining Efficiency and Transparency in Legislative Processes". *Journal of The Theory and Practice of Legislation* 3, No. 3 (2016), 280.

¹⁶¹ Wien Voermans, Hans Martien ten Napel, dan Reijer Passchier. "Combining Efficiency", 286.

¹⁶² Wien Voermans, Hans Martien ten Napel, dan Reijer Passchier. "Combining Efficiency", 290.

penyempitan ruang partisipasi publik, sebagaimana temuan Voermans, ten Napel dan Passchier, juga pada konteks Finlandia.

Dengan demikian, bolehlah kita tutup bab ini dengan pernyataan bahwa partisipasi publik bukanlah sekadar basa-basi dalam suatu proses perumusan peraturan perundangan. Partisipasi publik juga tidak dapat disepelekan atau disempitkan maknanya, menjadi sekadar hitungan angka manusia yang hadir. Atau menjadi sekadar pertemuan tatap muka satu arah di hotel berbintang. Fakta bahwa angka keterwakilan perempuan di DPR RI hasil Pemilu 2019 mencapai yang tertinggi, yakni 20.5% tidak menjadi jaminan dan tidak semestinya dijadikan ukuran mutlak dari kualitas proses pembentukan undang-undang. Keterlibatan masyarakat dalam perumusan dan pengesahan peraturan perundangan menjadi penting bukan hanya dalam rangka membuat peraturan itu tidak cacat hukum, melainkan juga supaya peraturan itu akhirnya dapat ‘berbunyi’ di dalam masyarakat karena sungguh mewakili apa yang ada di dalam masyarakat Indonesia.

Ketika terjadi pandemi di mana sebagian besar tatap muka fisik yang melibatkan manusia dalam jumlah besar dibatasi, maka penting bagi lembaga legislatif untuk tetap dapat mengakomodir keterlibatan masyarakat ini. Sebagaimana Voermans, ten Napel dan Passchier, para penulis menyebutkan bahwa alternatif partisipasi dapat dilakukan melalui ruang-ruang dunia maya. Tentu akan lahir berbagai tantangan baru terkait dengan persoalan keamanan, efektivitas penyampaian pendapat dan sebagainya. Akan tetapi bukankah manusia justru menjadi ‘hidup’ karena berhadapan dengan tantangan-tantangan setiap harinya?

Daftar Pustaka

- Dahl, Robert A. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998
- Dhewy, Anita, dan Bella Sandiata. "Kebaruan Politik dan Hukum Sebagai Sumbangan Gerakan Perempuan dalam Advokasi Kebijakan Afirmatif Pemilu dan UU PKDRT." *Jurnal Perempuan* 100 (2019): 148-169.
- Hendrastiti, Titiek Kartika, dan Pramasti Ayu Kusdinar. "Keterlibatan Perempuan Pemimpin Desa Mengembangkan Dialog pada Resolusi Konflik Kehutanan." *Jurnal Perempuan* 103 (2019): 67-91.
- Irianto, Sulistyowati. "Teori Hukum Feminis." dalam *Perempuan dan Anak dalam Hukum dan Persidangan*, oleh Sulistyowati Irianto and Lidwina Inge Nurtjahyo, 39-64. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 2020.
- Nurbayanti, Herni Sri. "Konsep-konsep Utama Hukum dan Gender." dalam *Perempuan dan Anak dalam Hukum dan Persidangan*, oleh Sulistyowati Irianto and Lidwina Inge Nurtjahyo, 67-98. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia. 2020.
- Sigiro, Atnike Nova. "Menghapus Perkawinan Anak dalam Undang-undang Perkawinan di Indonesia melalui Teori Hukum Feminis dan Pendekatan Hak Anak." *Jurnal Perempuan* 25, No. 2 (2020): 108-141.
- Voermans, Wien, Hans-Martien ten Napel, and Reijer Passchier. "Combining efficiency and transparency in legislative processes." *Journal of The Theory and Practice of Legislation* 3, No.3 (2016): 279-294.

Cakra Wikara Indonesia
Gedung Adotel, Lantai Dasar GF1
Jl. Tebet Timur Dalam Raya No.137
Jakarta Selatan 12820

Website : <https://cakrawikara.id/>
Email : cwi@cakrawikara.id
Instagram : [@cakrawikara](https://www.instagram.com/cakrawikara)
Twitter : [@CakraWikara](https://twitter.com/CakraWikara)
Facebook : Cakra Wikara Indonesia

ISBN 978-602-53037-2-2 (PDF)

