

Konsep Partisipasi Publik yang Bermakna Sebagai Pencegahan Gejala *Autocratic Legalism* di Indonesia

Egi Fauzi¹, Herry Tarmidjie Noor², Fahmi Ali Ramdhani³

^{1,2,3}Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Nusantara
Jl. Soekarno Hatta No.530, Sekejati, Kec. Buahbatu, Kota Bandung, Jawa Barat 40286,
Indonesia

Corresponding Author: egifauzi361@gmail.com

Received: 13 Februari 2023 | Revised: 01 Juni 2024 | Accepted: 01 Juni 2024

Abstract: Various demonstrations that have colored the formation of laws in Indonesia in recent years have been in the spotlight because their formation is problematic and there are deviations from what the law should have been. This indicates symptoms of autocratic legalism in Indonesia. Autocratic legalism cannot be separated from the process of forming a law because autocratic legalism refers to parties holding power in the legislative and executive realms who commit acts that abandon the principles of constitutionalism by acting and taking refuge behind the law. A new concept emerged when the Constitutional Court decided on a judicial review case involving the Job Creation Law; this concept is called meaningful participation. This study aims to look at the symptoms of autocratic legalism in Indonesia and how meaningful participation can prevent those symptoms. The research method used is the doctrinal method. The results of this study show that autocratic legalism legitimizes its power by using law, and in several laws that have been formed in Indonesia, symptoms of autocratic legalism are strongly felt. Prevention of symptoms of autocratic legalism can be achieved with the concept of meaningful participation in every stage of the process of forming a law, with the preconditions of the public's right to have their opinion heard, the right to have their opinion considered, and the right to get an explanation or answer for the opinion given.

Keywords: autocratic legalism; constitution; meaningful participation

Abstrak: Beragam aksi demonstrasi mewarnai pembentukan undang-undang di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir menjadi sorotan karena pembentukannya yang bermasalah dan terdapat penyimpangan dari yang seharusnya undang-undang itu dibentuk. Hal tersebut mengindikasikan gejala *autocratic legalism* di Indonesia. *Autocratic legalism* tidak dapat dipisahkan dari proses pembentukan suatu undang-undang, karena *autocratic legalism* ialah merujuk pada pihak-pihak yang memegang kekuasaan di ranah legislatif maupun eksekutif melakukan perbuatan yang meninggalkan prinsip-prinsip konstitusionalisme dengan bertindak serta berlindung dibalik hukum. Sebuah konsep baru muncul saat Mahkamah Konstitusi memutus perkara pengujian formil Undang-Undang Cipta Kerja, konsep tersebut disebut dengan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*). Penelitian ini bertujuan untuk melihat gejala-gejala *autocratic legalism* di Indonesia, serta *meaningful participation* dapat mencegah gejala *autocratic legalism* di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode doktrinal. Hasil dari penelitian ini menunjukkan *autocratic legalism* melegitimasi kekuasaannya menggunakan hukum dan dalam beberapa undang-undang yang dibentuk di Indonesia kental terasa gejala *autocratic legalism* didalamnya. Pencegahan gejala *autocratic legalism* dapat dicegah dengan konsep *meaningful participation* dalam setiap tahapan proses pembentukan suatu undang-undang dengan prasyarat hak masyarakat untuk didengarkan pendapatnya, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya, dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan.

Kata Kunci: *autocratic legalism*; partisipasi publik yang bermakna; undang-undang

PENDAHULUAN

Dalam beberapa tahun terakhir pembentukan undang-undang di Indonesia kerap kali menimbulkan beberapa poin penolakan dari berbagai lapisan masyarakat. Bahkan saat undang-undang sudah disahkan sekalipun, dalam perjalanannya diwarnai dengan aksi demonstrasi. Sejarah mencatat, tahun 2019 terjadi aksi demonstrasi di banyak wilayah di Indonesia secara besar-besaran dengan beberapa poin tuntutan, seperti menuntut adanya penundaan Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP), mendesak Pemerintah serta Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) meninjau dan merevisi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK), menolak pasal-pasal bermasalah dalam Rancangan Undang-Undang Ketenagakerjaan (RUU Ketenagakerjaan), menolak pasal yang penuh dengan permasalahan dalam RUU Pertanahan (RUU Pertanahan), dan mendesak untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang Tindak Pidana Kekerasan Seksual (RUU TPKS) (Damarjati, 2019).

Berselang satu tahun kemudian, kembali terjadi aksi demonstrasi di Indonesia yang dipicu oleh beberapa pasal-pasal yang dinilai problematis dan kontroversial dalam Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja (RUU Cipta Kerja). Sampai RUU Cipta Kerja telah disahkan sekalipun, gelombang aksi demonstrasi masih masif dan semakin bertambah. Padahal situasi tengah dalam kondisi pandemi dan beresiko terpapar *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) (Trisnanti, 2020). Permasalahan terkandung dalam undang-undang di atas, menurut Setara Institute disebabkan oleh substansi yang berpotensi mengikis hak-hak dari masyarakat. Selain itu, adanya ketidaksesuaian antara proses pembentukan dengan ketentuan yang diatur peraturan perundang-undangan (Insiyah, 2020). Dua aksi demonstrasi di atas adalah aksi demonstrasi yang disebabkan oleh permasalahan pembentukan undang-undang maupun pasca undang-undang tersebut disahkan. Masih terdapat berbagai aksi demonstrasi di Indonesia yang terjadi sebelum tahun 2019 maupun sesudah tahun 2020. Tetapi penulis hanya memuat dua aksi demonstrasi tersebut sebagai pembuka dari khazanah pembahasan dalam penelitian ini.

Beranjak dari aksi demonstrasi di atas, tidak jauh berbeda dengan proses pembentukan, saat sudah disahkan sekalipun banyak undang-undang diajukan untuk diuji ke Mahkamah Konstitusi (MK). Mochtar (2015) menyebutkan bahwa realitas demikian menunjukkan betapa seringnya hasil mahakarya DPR bersama Presiden, dianggap tidak sejalan dengan kehendak dari masyarakat luas. Bahkan dalam aspek-aspek tertentu menjauh dari rasa keadilan yang diharapkan. Berkorelasi dengan hal tersebut, belakangan ini di Indonesia jamak muncul isu serta agenda yang berkembang di ruang publik yang baru sebatas wacana maupun yang sudah disahkan mengarah pada upaya mematahkan nilai-nilai konstitusionalisme dengan jalan yang tersedia oleh hukum (Hadinatha, 2022). Herlambang P. Wiratraman menyebut kondisi demikian sebagai gejala otokrasi, yaitu saat besarnya kekuatan kekuasaan legislatif tidak diikuti dengan “perlawanan” dari kekuasaan eksekutif, sehingga menampakkan begitu paripurnanya paras otoritarianisme terlihat. Gejala otokrasi tersebut saat ditelaah lebih lanjut akan ditemukan istilah *autocratic legalism*, yang menggambarkan serupa tetapi lebih kompleks (Hadinatha, 2022).

Sebagaimana kita ketahui bersama, bahwa undang-undang dalam pembentukannya menjadi salah satu dari fungsi dari DPR bersama Presiden. Melihat kondisi Indonesia sekarang ini di masa kepemimpinan Presiden terpilih periode 2019-2024, bisa disebut tidak ada batas pemisah antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Hubungan yang sedemikian rupa mengakibatkan kedua cabang kekuasaan tersebut cenderung berkompromi (Mochtar & Rishan,

2022). Saldi Isra mengingatkan jika mayoritas Partai Politik (Parpol) di parlemen tidak berlainan dengan Parpol barisan Presiden ataupun sebagian besar Parpol di parlemen mendukung Presiden, maka dalam pelaksanaannya praktik sistem presidensial akan mudah terjebak dalam pusaran pemerintahan otoriter (Isra, 2016).

UU Cipta Kerja menjadi salah satu contoh gamblang hubungan akomodatif antara DPR dengan Presiden dan menjadi salah satu gejala *autocratic legalism* di Indonesia. Sampai akhirnya UU Cipta Kerja di uji formil di MK dan diputuskan inkonstitusional bersyarat karena terdapat cacat prosedural dalam pembentukannya. Dalam waktu dua tahun UU Cipta Kerja harus dirubah, jika tidak akan menjadikannya inkonstitusional secara permanen. Dalam putusannya, MK menyebutkan terkait dengan partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*).

Menurut Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) bahwa para legislator diharuskan juga memberikan garansi masukan secara substansial dari masyarakat untuk sungguh-sungguh dipertimbangkan dalam setiap pengambilan keputusan yang tidak hanya sebatas di dengar secara formalitas. Selain itu, Jangan sampai kegiatan seremonial digunakan oleh pembentuk undang-undang untuk membenarkan bahwa telah menyerap aspirasi, tetapi tanpa menindaklanjuti hanya karena tidak adanya parameter partisipasi (PSHK, 2021). Menurut Arnstein terdapat model partisipasi yang harus dicermati, diantaranya: 1) Partisipasi yang bersifat manipulatif, dimana masyarakat hanya ditempatkan dalam kerangka yang hanya sekedar pembinaan; 2) Partisipasi yang hanya memposisikan masyarakat sebagai pihak yang harus dibenahi, dikarenakan terdapat kekurangan kapasitas dan akses untuk informasi; 3) Partisipasi sekedar menempatkan masyarakat sebagai target informasi; dan 4) Partisipasi sebagai salah satu model konsultasi publik (Simabura et al., 2021).

Penelitian ini berusaha menganalisis kehadiran *meaningful participation* sebagai pencegahan gejala *autocratic legalism* di Indonesia. Dalam penelitian ini setidaknya akan ditemui dua pembahasan sebagai urgensinya. *Pertama*, menggambarkan pembentukan beberapa undang-undang di Indonesia yang syarat akan gejala-gejala *autocratic legalism*. *Kedua*, membumbungkan harapan gejala-gejala *autocratic legalism* di Indonesia dapat dicegah dengan konsep partisipasi publik yang bermakna dalam pembentukan undang-undang. Sehingga besar harapan penulis untuk penelitian ini akan berkontribusi banyak terhadap permasalahan yang sedang ada di Indonesia dalam tataran pembentukan undang-undang.

KAJIAN PUSTAKA

Terdapat literatur (studi terdahulu) yang mengkaji terkait dengan gejala *autocratic legalism* di Indonesia, seperti studi dari Mochtar & Rishan (2022) yang mengkaji pembentukan UU Cipta Kerja penuh dengan permasalahan serta dalam proses pembentukannya kental dengan gejala *autocratic legalism*. Sedangkan studi dari Hadinatha (2022) mengemukakan bahwa gejala *autocratic legalism* di Indonesia bisa dilihat dalam kasus: 1) Wacana penambahan periode masa jabatan Presiden serta isu penundaan pemilihan umum; 2) Tidak terdapat batasan yang jelas mengenai masa periode Kepala Otorita Ibu Kota Negara, begitupun dengan wakilnya; 3) Minim partisipasi dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja; dan 4) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di desain menjadi bagian dari eksekutif. Untuk mencegah gejala *autocratic legalism* tersebut, Hadinatha (2022) mengemukakan peran yang dapat dilakukan oleh MK dengan mengadopsi *Unconstitutional Constitutional Amendment* (UCA) dan mempertimbangkan paham *Judicial Activism* (JA).

***Autocratic Legalism* dan Konsep Partisipasi Publik yang Bermakna**

Autocratic legalism adalah peristilah yang merujuk kepada orang-orang yang memegang kekuasaan di cabang kekuasaan legislatif maupun eksekutif memanfaatkan daulat rakyat untuk memilih efek buruk atau hal yang meninggalkan prinsip-prinsip konstitusionalisme, melalui beragam cara tersembunyi dan bertindak atau berlindung dibalik hukum (Hadinatha, 2022). Sedangkan Chandra SY & Irawan (2022) dalam studinya mengartikan *autocratic legalism* adalah saat kehendak dari negara dijadikan aturan-aturan yang mempunyai legalitas dan seolah menjalankan prinsip-prinsip dari demokrasi, tetapi dalam substansinya tidak ada pengagungan terhadap prinsip-prinsip demokrasi dan hanya menjadi kemauan negara secara sepihak. Pendefinisian lebih sederhana dari *autocratic legalism* adalah tindakan memaksakan kepentingan diluar kemauan, kehendak, serta kebutuhan dari warga negara (Mochtar, 2020).

Dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terdapat perluasan makna partisipasi masyarakat dalam proses legislasi, dimana dalam putusan MK tersebut terdapat konsep *meaningful participation* (partisipasi masyarakat yang bermakna). Perluasan partisipasi dalam putusan MK tersebut tentu sangat berasalan, karena penguatan hak masyarakat dalam proses legislasi ditujukan terhadap masyarakat yang terdampak secara langsung dari sebuah RUU yang dibentuk. Sehingga partisipasi bukan hanya dalam koridor pemenuhan syarat formal belaka (Chandra SY & Irawan, 2022).

Meaningful participation setidaknya harus memenuhi tiga prasyarat yang terdiri dari: 1) Hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); 2) Hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan 3) Hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Studi Sungkar et al., (2022) menerangkan bahwa dalam sejarahnya, partisipasi publik yang bermakna berawal dari perkara *Doctors for Life* di Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan, yang dimaksudkan sebagai upaya meninjau lembaga legislatif apakah telah menjalankan langkah-langkah secara layak untuk membuka pintu kesempatan dan partisipasi yang efektif kepada masyarakat dalam proses legislasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) serta pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Penelitian hukum normatif disebut juga sebagai penelitian hukum doktrinal yang dapat dipahami sebagai penelitian hukum yang dilakukan dengan langkah meneliti bahan pustaka (Soekanto & Mamudji, 2015). Bahan pustaka yang terkumpul tersebut terdiri dari peraturan perundang-undangan, putusan MK, buku, artikel ilmiah, penelitian-penelitian terdahulu, dan sumber lainnya yang mempunyai keterkaitan dengan penelitian ini. dengan bahan-bahan tersebut kemudian penulis akan menjawab permasalahan-permasalahan dalam penelitian ini yang mengkaji mengenai partisipasi publik yang bermakna dalam proses pembentukan undang-undang sebagai pencegahan gejala *autocratic legalism* di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Meninjau Gejala-Gejala *Autocratic Legalism* di Indonesia

Autocratic legalism menyalahgunakan kekuasaannya dengan tidak terlihat dan tidak mudah untuk terdeteksi, karena gejala-gejalanya yang tidak kentara (McGee, 2022). Dalam studi Mochtar & Rishan (2022) dikemukakan tanda-tanda yang dapat diperhatikan untuk mengetahui

autocratic legalism di antaranya yaitu 1) Kooptasi partai yang berkuasa di parlemen, 2) Hukum digunakan untuk melegitimasi hasrat kekuasaan sepihak, 3) Mengganggu independensi lembaga peradilan. Oleh sebab itu, gejala-gejala *autocratic legalism* di Indonesia diidentifikasi berdasarkan landasan tiga poin tersebut. *Pertama*, kooptasi partai yang berkuasa di parlemen berkaitan dengan sedikitnya oposisi di parlemen (Hadinatha, 2022). Oposisi memiliki fungsi sebagai proteksi supaya berbagai alternatif dalam sebuah kebijakan dapat disuarakan dengan dimungkinkan muncul tidak hanya satu pilihan kebijakan maupun opsi pilihan dalam penyempurnaan suatu kebijakan dari pemerintah. Sehingga kehadiran oposisi berperan sentral dalam suatu kebijakan agar dihasilkan kebijakan yang komprehensif dapat tercipta dan meminimalisir adanya kesalahan (Noor, 2016). Studi Lafuil & Umar (2022) menegaskan bahwa kontekstualisasi oposisi dalam keberlangsungan demokrasi harusnya disamaratakan dalam realitas yang ada, sehingga dapat dipahami bahwa pemerintah dengan anggota parlemen yang berada di luar pemerintahan dapat berjalan bersamaan untuk selalu saling mengontrol terhadap setiap kinerjanya.

Salah satu pembentukan undang-undang di Indonesia yang penuh dengan problematika dan menjadi sorotan adalah dalam pembentukan UU Cipta Kerja. Rishan (2020) dalam studinya mengungkapkan bahwa periode kedua Presiden Joko Widodo hanya ada dua partai politik yang menjadi oposisi dan satu partai politik tidak masuk pada poros oposisi maupun koalisi. Sehingga hal tersebut menjadikan Presiden mendapatkan dukungan mayoritas di DPR. Pembentukan UU Cipta Kerja terjadi pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo dengan wakilnya Ma'ruf Amin, yang bisa dikatakan tidak ada garis demarkasi antara cabang eksekutif dan legislatif. Presiden memiliki cengkeraman yang kuat pada partai yang berkuasa dan mayoritas di parlemen. Dalam pembentukan UU Cipta Kerja hanya Partai Keadilan Sosial (PKS) satu-satunya partai oposisi, hal tersebut karena Partai Demokrat memilih atau menolak UU Cipta Kerja. Sehingga menjadikan Presiden didukung lebih dari 80 persen legislator (Mochtar & Rishan, 2022).

UU Cipta Kerja dibentuk dengan menggunakan metode yang sebelumnya belum ada dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia yang disebut dengan *Omnibus Law*. Menurut Kurniawan (2020) dalam studinya, bahwa penggunaan metode *Omnibus Law* bertujuan sebagai kebijakan memangkas banyak norma yang dianggap tertinggal dari kemajuan zaman dan menghasilkan kerugian dari kepentingan negara. Selain itu, hadirnya UU Cipta Kerja juga untuk meningkatkan iklim investasi di Indonesia (Sutrisno & Poerana, 2020). Amania (2020) mengungkapkan bahwa UU Cipta Kerja mencoba menghimpun serta mengintegrasikan 79 undang-undang, tetapi antara undang-undang yang diintegrasikan tersebut mayoritas berbeda prinsip.

Kedua, menggunakan hukum untuk melegitimasi hasrat kekuasaan sepihak. Tanda ini berkaitan dengan hukum-hukum yang dibuat ditujukan untuk menguntungkan aktor politik tertentu dan disisi lain merugikan publik secara luas (Hadinatha, 2022). Cody (2021) menyebutkan ketika demokrasi menyusut di banyak negara, *autocratic legalism* mengandalkan ketentuan hukum yang tidak jelas dan tinjauan yudisial yang lemah untuk menghindari batasan konstitusional atas otoritas mereka. Scheppele (2022) mencontohkan kasus *autocratic legalism* di Rusia, di mana dalam kasusnya konstitusi Rusia dirubah lalu kepala daerah tidak dipilih lagi, melainkan ditunjuk langsung oleh Presiden dari orang-orang kepercayaannya dengan tujuan untuk mengkonsolidasi kekuasaannya. Di Indonesia kasus yang bisa disebut hampir mendekati apa yang dicontohkan Scheppele tersebut dan sebagai gejala *autocratic legalism* adalah dalam

ketentuan desain sentralisasi terhadap urusan pemerintahan daerah di tangan Presiden dalam UU Cipta Kerja pada Pasal 174. Ketentuan mengambil alih kewenangan pemerintah daerah merupakan cara agar kekuasaan Presiden semakin besar (Hadinatha, 2022).

Dalam undang-undang lainnya dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN). Terlepas dari masalah konsepsi Otorita Ibu Kota Nusantara (Otorita IKNus) sendiri, ihwal masa jabatan orang yang memegang kekuasaan sebagai kepala dan wakil kepala Otorita IKNus termasuk bagian dari sesuatu yang memperlihatkan bekerjanya *autocratic legalism*. Berbeda dengan kepala pemerintahan daerah lainnya di Indonesia, di mana pemimpin tertingginya dikenal dengan istilah Gubernur dan Wakil Gubernur, dan cara pengangkatannya melalui jalur Pemilihan Umum (Pemilu), UU UU IKN tidak mengenal istilah lazim dimaksud. UU IKN mendesain bahwa pemerintahan daerah khusus IKNus dipegang oleh Kepala dan Wakil Kepala Otorita IKNus yang diangkat Presiden setelah dengar pendapat dengan DPR (Hadinatha, 2022).

Ketiga, tanda terakhir terkait dengan mengganggu lembaga peradilan bisa dilihat dari kekuasaan kehakiman, melalui pergantian komposisi hakim, seleksi tidak transparan, dan tidak membatasi masa jabatan hakim (Hadinatha, 2022). Kekuasaan kehakiman bisa dikatakan paing lemah dibandingkan dengan cabang kekuasaan pemerintahan yang lain. Hal tersebut dilatarbelakangi oleh bergantungnya kekuasaan yudikatif kepada eksekutif dan legislatif. Bahkan Alexander Hamilton menyebutkan selain paling lemah, juga paling tidak berbahaya. Apa yang disebutkan Hamilton berdasarkan pada kapasitas kekuasaan kehakiman terbatas dalam menjalankan fungsinya dan sangat bergantung kepada dukungan dari cabang kekuasaan pemerintahan yang lain (Taufik, 2014). Dalam revisi Undang-Undang MK yang sekarang menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) terdapat beragam persoalan dalam proses perubahannya. Perubahan UU MK tidak menyentuh aspek substansial terkait dengan tugas dan/atau wewenang Hakim MK, melainkan masih terpusat pada persyaratan untuk dapat diangkat menjadi hakim konstitusi. Terkait minimal dan maksimal usia hakim untuk diangkat dan diberhentikan tidak diatur secara eksplisit dalam konstitusi, sehingga hal tersebut menjadi ranah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) dan bertentangan dengan putusan MK sendiri, yaitu Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008. Pola pengisian dari jabatan hakim konstitusi harusnya tidak boleh disamaratakan tetapi harus dilakukan secara berjenjang demi menjaga konsistensi dan sinkronisasi tugas dan kinerja MK (Dahoklory, 2021).

Selain itu, revisi UU MK sedari awal tidak masuk dalam Program Legislasi Nasional (Proglenas) serta tidak memenuhi *carry over*. Begitu pun dengan naskah akademik yang relatif buruk dan pembahasan dilakukan tertutup serta tidak partisipatif dengan waktu singkat hanya tiga hari (PSHK, 2021). Menariknya, sekitar satu tahun kemudian ada pemberhentian Hakim Konstitusi Aswanto oleh DPR dalam Rapat Paripurna DPR pada 29 September 2022. Pemberhentian ini menyalahi ketentuan, karena secara konstitusional DPR hanya diberikan kewenangan mengusulkan bukan memberhentikannya, secara normatif pemberhentian ini cacat karena tidak memiliki dasar hukum yang membenarkannya (PSHK, 2022).

Pencegahan Gejala *Autocratic Legalism* di Indonesia Melalui Partisipasi Publik yang Bermakna dalam Pembentukan Undang-Undang

Partisipasi publik menjadi hal penting dalam suatu keputusan ataupun kebijakan. Menurut Lothar Gundling alasan fundamental dari pentingnya partisipasi publik dalam proses pembentukan sebuah kebijakan, dimana di dalamnya harus memberikan informasi yang ditujukan kepada pemerintah (*informing the administration*), meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan (*increasing the readiness of the public to accept decisions*), membantu perlindungan hukum (*supplementing judicial protection*), dan mendemokratisasikan pengambilan keputusan (*democratizing decision making*) (Haryono, 2021). Hal ini beralasan, karena undang-undang tidak dihasilkan oleh pemilihan umum, seperti ketika seorang presiden dipilih melalui pemilihan umum. Terlalu naif kiranya saat mengandaikan jika opini mayoritas dan kebanyakan orang otomatis menjadi hukum. Jadi, yang menjadikan hukum bukan hanya opini publik, tetapi juga nilai-nilai sosial yang tidak bisa ditinggalkan (Rafiqi, 2021).

Meaningful participation saat diletakan pada lima tahapan dalam proses pembentukan undang-undang, setidaknya harus dilakukan dalam: 1) Tahapan pengajuan RUU; 2) Pembahasan bersama DPR dan Presiden, serta pembahasan antara Dewan Perwakilan DPR, Presiden, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana kaitannya yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2); dan 3) Persetujuan bersama DPR dan Presiden (Artioko, 2022). Tiga prasyarat *meaningful participation* dalam proses pembentukan undang-undang, seperti disebutkan diatas menjadi salah satu langkah untuk mencegah gejala-gejala *autocratic legalism* di Indonesia.

Pertama, dengan memaksimalkan kemajuan teknologi dan tersedianya berbagai perangkat penunjang yang bisa dipergunakan membuka ruang partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang. Kemajuan teknologi dewasa ini memungkinkan partisipasi dilakukan tidak hanya secara langsung (*luring*) tetapi bisa dilakukan dengan menggunakan beragam kanal media massa berbasis internet maupun berbagai *platform* (*daring*) yang tersedia dan sudah ada saat ini. Hal tersebut dilegitimasi oleh Pasal 96 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) yang menegaskan bahwa masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan maupun tulisan di setiap tahapan pembentukan bisa dilakukan melalui *daring* dan/atau *luring*.

Partisipasi secara *daring* dapat memaksimalkan partisipasi lainnya yang secara *luring*, sehingga akan membuat siklus keterbukaan dalam pembentukan undang-undang. Selain itu dapat memudahkan masyarakat mengakses informasi dari tahapan awal sampai nanti selesai dan undang-undang berlaku serta mengikat. Menurut Pataniari Siahaan, dalam tahapan perencanaan dan penyiapan Rancangan Undang-Undang (RUU) terdiri dari empat bentuk partisipasi masyarakat dalam proses legislasi seperti penelitian, diskusi, seminar dan lokakarya, pengajuan usul inisiatif, dan perencanaan. Sedangkan bentuk partisipasi dalam tahapan pembahasan terdiri dari enam bentuk partisipasi seperti masukan melalui media cetak, audiensi/rapat dengar pendapat umum, masukan melalui media elektronik, RUU alternatif, lokakarya dan seminar, diskusi, dan bahkan unjuk rasa (Hidayati, 2019). Dalam UU PPP ketentuan serupa ditemui pada Pasal 96 Ayat 6 dengan substansi pasal yang memuat ketentuan dalam pembentukan undang-undang sebagai media masyarakat memberikan masukan secara lisan/tulisan dalam setiap tahapan yang dapat dilakukan dengan kegiatan konsultasi publik melalui rapat dengar pendapat

umum, kunjungan kerja, seminar, lokakarya, diskusi dan/atau kegiatan konsultasi publik lainnya.

Ketentuan tersebut senafas dengan apa yang dikemukakan oleh Nonet & Selznick yang menekankan dalam proses pembentukan undang-undang, bahwa pentingnya unsur masyarakat dalam setiap tahapan proses pembentukannya, yaitu harus ada partisipasi aktif melalui ruang partisipasi sebanyak-banyaknya dari setiap lapisan masyarakat, baik individu maupun kelompok. Disisi lain juga dituntut untuk diiringi dengan aspirasi yang berasal dari kehendak maupun keinginan masyarakat itu sendiri, sehingga dalam undang-undang yang dibentuk bukan sekedar kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya (Jati, 2012). Partisipasi masyarakat yang bermakna secara daring bisa membuka partisipasi lebih banyak dari masyarakat maupun kelompok masyarakat agar menghasilkan produk undang-undang yang lebih partisipatif dan menutup celah dari masuknya *autocratic legalism* dalam pembentukan undang-undang.

Kedua, mengkonversi suara dari hasil partisipasi masyarakat dengan asas keterbukaan dan menegaskan kembali ketentuan terkait *meaningful participation* dalam ketentuan lebih lanjut. Jika dilihat dan disandingkan, perluasan makna partisipasi masyarakat dalam putusan MK dengan UU PPP akan ditemui perbedaan. Dalam Pasal 96 UU PPP tidak menyebutkan “bermakna”, tetapi hanya menyebutkan “partisipasi masyarakat” saja, sehingga tidak memberikan ketentuan jaminan yang tegas. Begitu pun dengan jaminan dalam partisipasi untuk “masyarakat yang memiliki perhatian” sebagaimana yang termaktub di dalam putusan MK. Jaminan hanya diberikan untuk individu maupun kelompok masyarakat atau kelompok yang memiliki kepentingan di dalam substansi RUU yang sedang dibentuk. Chandra SY & Irawan (2022) dalam studinya mengemukakan jika berlandaskan pada penjelasan Pasal 96 Ayat (3) UU PPP, maka akan ditemui bahwa penyebutan yang termasuk dalam “kelompok orang” diantaranya terdiri dari organisasi/kelompok masyarakat, lembaga swadaya masyarakat yang terdaftar di kementerian berwenang, organisasi profesi, masyarakat hukum adat, dan penyandang disabilitas.

Berkaca dari uji formil UU Cipta Kerja yang diajukan oleh beragam elemen masyarakat dan kelompok masyarakat yang dalam gugatannya para pemohon tersebut berpendapat jika proses penyusunan dari UU Cipta Kerja melanggar ketentuan yang ada dalam Pasal 22A UUD NRI 1945 dan ketentuan dalam Pasal 5 huruf a, huruf e, huruf f, dan huruf g UU PPP (sebelum direvisi) yang memuat ketentuan tentang asas keterbukaan. Putusan pengujian formil UU Cipta Kerja menjadi putusan MK yang bersejarah, karena pertamakalinya MK mengabulkan pengujian formil dan menyatakan pembentukan sebuah undang-undang dinyatakan cacat secara formil.

Relevansinya partisipasi publik yang bermakna sebagai pencegahan *autocratic legalism* dengan yang dibahas diatas adalah: 1) *Autocratic legalism* menggunakan konstitusi atau undang-undang untuk menjustifikasi perbuatannya, sehingga dibutuhkan keterbukaan dalam pembentukan suatu undang-undang dengan membuka ruang partisipasi yang bermakna dan menjadi evaluasi dari undang-undang yang dihasilkan penuh akan permasalahan dan gelombang penolakan; dan 2) Hak masyarakat untuk didengarkan pendapat, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya, dan hak mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan harus diposisikan sebagai masukan kepada para pembentuk undang-undang. Di sisi lain juga sebagai oposisi dalam minimnya *check and balances* di Indonesia saat ini, serta menjadi proteksi untuk mencegah proses pembentukan undang-undang terkontaminasi oleh gejala-gejala

autocratic legalism yang memuluskan kekuasaannya melalui cara-cara yang di legitimasi oleh hukum dan merugikan masyarakat pada akhirnya.

PENUTUP

Autocratic legalism adalah mereka yang dengan kekuasaan yang dimilikinya melakukan tindakan dengan mengatasnamakan hukum serta menyalahgunakan kekuasaannya dengan tidak terlihat. Melakukan tindakan yang dibuat dengan jalan-jalan yang konstitusional, tetapi merugikan masyarakat luas. Di Indonesia gejala-gejala *autocratic legalism* dapat ditemui dalam proses pembentukan undang-undang, salah satunya dalam UU Cipta Kerja. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang aspiratif atau dalam putusan MK disebut partisipasi publik yang bermakna, membawa harapan serta alternatif pencegahan gejala-gejala *autocratic legalism* di Indonesia. Dengan prasyarat partisipasi publik yang bermakna yang terdiri dari: 1) Hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); 2) Hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan 3) Hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Prasyarat tersebut akan dapat menjadi pencegahan disertai dengan memaksimalkan kemajuan teknologi dan tersedianya berbagai perangkat penunjang yang bisa dipergunakan untuk membuka ruang partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang serta mengkonversi suara dari hasil partisipasi masyarakat dengan asas keterbukaan. Hal tersebut akan menegaskan kembali partisipasi masyarakat yang bermakna dalam ketentuan yang lebih tegas dalam undang-undang, sehingga berimplikasi pada penegasan kedaulatan rakyat dalam partisipasi suatu kebijakan yang nanti akan mengikatnya dan proteksi dari potensi dirugikan dengan undang-undang yang dibentuk dengan gejala-gejala *autocratic legalism* di dalam pembentukannya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Bapak H. Herry Tarmidjie Noor, S.H., M.H., M.M.Pd. dan Bapak Fahmi Ali Ramdhani, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing dalam penelitian ini. Tidak lupa juga kepada Ibu Dr. Yuyut Prayuti, S.H., M.H., Ibu Hj. Happy Yulia Anggraeni, S.T., S.H., M.Kn., M.H., dan Bapak Ahmad Jamaludin, S.H., M.H. yang telah banyak memberikan pemahaman kepada penulis terkait penelitian dan penulisan hukum. Ucapan terima kasih juga kepada seluruh jajaran dosen dan civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Islam Nusantara, dan kepada keluarga, kolega serta rekan-rekan yang sudah banyak membantu penulis dalam menuntaskan penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Amania, N. (2020). Problematika Undang-Undang Cipta Kerja Sektor Lingkungan Hidup. *Syariati: Jurnal Studi Al-Qur'an dan Hukum*, 6(02), 209–220. <https://doi.org/10.32699/syariati.v6i02.1545>
- Artioko, F. R. (2022). Pengadopsian Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna (Meaningful Participation) Dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. *Al-Qisth Law Review*, 6(1), 52-83. <https://doi.org/10.24853/al-qisth.6.1.52-83>

- Chandra SY, H., & Irawan, S. P. (2022). Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 19(4), 766. <https://doi.org/10.31078/jk1942>
- Cody, S. (2021). Dark Law: Legalistic Autocrats, Judicial Deference, and the Global Transformation of National Security. *Journal of Law and Public Affairs*, 6(4). 645-686.
- Dahoklory, M. V. (2021). Menilik Arah Politik Perubahan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, 50(2), 222-231. <https://doi.org/10.14710/mmh.50.2.2021.222-231>
- Danu Damarjati. (2019). 2019 Tahunnya Aksi Massa: Mahasiswa-Pelajar Demo di Mana-mana. Detik. <https://news.detik.com/berita/d-4841956/2019-tahunnya-aksi-massa-mahasiswa-pelajar-demo-di-mana-mana>
- Dian Septi Trisnanti. (2020). UU Cipta Kerja, Patriarki, dan Buruh Perempuan. Detik. <https://news.detik.com/kolom/d-5205124/uu-cipta-kerja-patriarki-dan-buruh-perempuan>
- Hadinatha, M. F. (2022). Peran Mahkamah Konstitusi Mencegah Gejala Autocratic Legalism di Indonesia. *Jurnal Konstitusi*, 19(4), 741-765. <https://doi.org/10.31078/jk1941>
- Haryono, D. (2021). Metode Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Konstitusional Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Konstitusi*, 18(4), 774-802. <https://doi.org/10.31078/jk1843>
- Hidayati, S. (2019). Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia Dengan Afrika Selatan). *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 3(2), 224-241. <https://doi.org/10.23920/jbmh.v3n2.18>
- Isra, S. (2016). Hubungan Presiden dan DPR. *Jurnal Konstitusi*, 10(3), 399-416. <https://doi.org/10.31078/jk1032>
- Jati, R. (2012). Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(2), 330-342. <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i3.88>
- Kurniawan, F. (2020). Problematika Pembentukan Ruu Cipta Kerja Dengan Konsep Omnibus Law Pada Kluster Ketenagakerjaan Pasal 89 Angka 45 Tentang Pemberian Pesangon Kepada Pekerja Yang Di Phk. *Jurnal Panorama Hukum*, 5(1). 63- 76. <https://doi.org/10.21067/jph.v5i1.4437>
- Lafuil, A. K., & Umar, K. (2022). Kedudukan Partai Oposisi Terhadap Keberlangsungan Demokrasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. *Jurnal Al Tasyri'iyah* 2(2). 96-107. <https://doi.org/10.1234/jat.vi.33828>
- Lessard, M. (2020). A Dynamic Judicial Approach to Diachronic Legislative Integrity. *Canadian Journal of Law & Jurisprudence*, 33(2), 481-491. <https://doi.org/10.1017/cjlj.2020.10>
- McGee, A. (2022, September 27). *Autocratic legalism: The 'silent' authoritarianism*. The Loop. <https://theloop.ecpr.eu/autocratic-legalism-the-silent-authoritarianism/>
- Mochtar, Z. A. (2015). Antinomi dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. *Hasanuddin Law Review* 1(3). 316- 336. <http://dx.doi.org/10.20956/halrev.v1i3.112>

- Mochtar, Z. A., & Rishan, I. (2022). Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law. *Yustisia Jurnal Hukum*, 11(1), 29-41. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>
- Noor, F. (2016). Oposisi Dalam Kehidupan Demokrasi: Arti Penting Keberadaan Oposisi Sebagai Bagian Penguatan Demokrasi Di Indonesia. *Jurnal Masyarakat Indonesia*, 42(1), 1–17. <https://doi.org/10.14203/jmi.v42i1.358>
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 91/PUU-XVIII/2020
- PSHK. (2021, Maret 30). Revisi UU Mahkamah Konstitusi Dinilai Cacat Formil. *psbk.or.id*. <https://psbk.or.id/aktivitas/revisi-uu-mahkamah-konstitusi-dinilai-cacat-formil/>
- PSHK. (2022, Oktober 3). Penggantian Hakim Konstitusi Aswanto oleh DPR: Melanggar Hukum, Menghina Akal Sehat, Mengkhianati Konstitusi, dan Menghancurkan Independensi Peradilan. *psbk.or.id*. <https://www.pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/penggantian-hakim-konstitusi-aswanto-oleh-dpr-melanggar-hukum-menghina-akal-sehat-mengkhianati-konstitusi-dan-menghancurkan-independensi-peradilan/>
- PSHK. (2021, November 27). Putusan Uji Formil UU Cipta Kerja: Tafsir Baru yang Ambigu. *psbk.or.id*. <https://psbk.or.id/publikasi/siaran-pers/putusan-uji-formil-uu-cipta-kerja-tafsir-baru-yang-ambigu/>
- Rafiqi, I. D. (2021). Pembaruan Politik Hukum Pembentukan Perundang-Undangan Di Bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam Perspektif Hukum Progresif. *Bina Hukum Lingkungan*, 5(2). 319-339. <http://dx.doi.org/10.24970/bhl.v5i2.163>
- Roza, D., & Parlindungan S, G. T. (2019). Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Indonesia Sejahtera Dalam Pandangan Teori Negara Kesejahteraan. *JCH (Jurnal Cendekia Hukum)*, 5(1), 131-144. <https://doi.org/10.33760/jch.v5i1.185>
- Sayyidatul Insiyah. (2020). Korupsi Legislasi: Lampu Kuning Terhadap Penghancuran Sistemik Kehidupan Masyarakat. *Setara Institute*. <https://setara-institute.org/korupsi-legislasi-lampu-kuning-terhadap-penghancuran-sistemik-kehidupan-masyarakat/>
- Scheppele, K. L. (2018). *Autocratic Legalism*. *Chicago Law Review* 85, 545-584. <https://doi.org/https://www.jstor.org/stable/10.2307/26455917>.
- Simabura, C., Rofiandri, R., Nurtjahyo, I. L. (2021). *Laporan Studi Dokumen Penguatan Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi di Tengah Pandemi Covid-19: Proses Pembentukan Undang-Undang dan Ruang Partisipasi Publik*. Jakarta: Cakra Wikara Indonesia
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers
- Sungkar, L., Dramanda, W., Harijanti, S. D., & Zulfikar, A. Y. (2022). Urgensi Pengujian Formil di Indonesia: Pengujian Legitimasi dan Validitas. *Jurnal Konstitusi*, 18(4), 748. <https://doi.org/10.31078/jk1842>
- Sutrisno, N., & Poerana, S. A. (2020). Reformasi Hukum dan Realisasi Investasi Asing pada Era Presiden Joko Widodo. *Undang: Jurnal Hukum*, 3(2), 237–266. <https://doi.org/10.22437/ujh.3.2.237-266>
- Taufik, G. A. (2014). Pembatasan Dan Penguatan Kekuasaan Kehakiman Dalam Pemilihan Hakim Agung. *Jurnal Yudisial*, 7(3). 295 -310. <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v7i3.81>
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Zainal Arifin Mochtar. (2020). *Elegi Hukum dan Pemerintahan*. Media Indonesia.

<https://mediaindonesia.com/kolom-pakar/370519/elegi-hukum-dan-pemerintahan>