

**TINJAUAN *SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* TERHADAP PENERAPAN
PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PRAKTIK *FAST-TRACK*
LEGISLATION UNTUK MEWUJUDKAN HUKUM RESPONSIF**

SKRIPSI

Oleh

Samsun

NIM. C95216142



**UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A**

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Fakultas Syariah dan Hukum

Jurusan Hukum Publik Islam

Program Studi Hukum Tata Negara

Surabaya

2023

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Samsun
NIM : C95216142
Fakultas/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Tatanegara
Judul : Tinjauan *Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Praktik *Fast-Track Legislation* Untuk Mewujudkan Hukum Responsif

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 23 Juni 2023

Saya yang menyatakan,



Samsun

NIM. C95216142

PERSETUJUAN PEMBIMBING

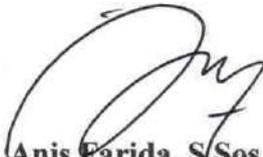
Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Samsun
NIM : C95216142
Judul : Tinjauan *Siyāṣah Dustūriyah* Terhadap Penerapan
Partisipasi Masyarakat dalam Praktik *Fast-Track
Legislation* Untuk Mewujudkan Hukum Responsif

ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 26 Mei 2023

Pembimbing,



Dr. Anis Farida, S.Sos., S.H., M.Si.

NIP. 197208062014112001

PENGESAHAN

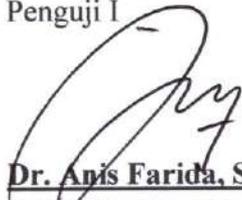
Skripsi yang ditulis oleh:

Nama : Samsun
NIM : C95216142

telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Rabu, tanggal 05 Agustus 2022, dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara.

Majelis Munaqasah Skripsi:

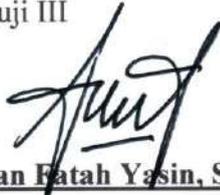
Penguji I



Dr. Anis Farida, S.Sos., S.H., M.Si.

NIP. 197208062014112001

Penguji III



Ikhsan Fatah Yasin, S.H.I., M.H.

NIP. 198905172015031006

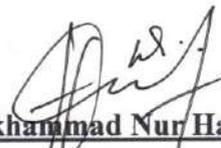
Penguji II



Dr. Muwahid, S.H, M.Hum.

NIP. 197803102005011004

Penguji IV



Mukhammad Nur Hadi, M.H.

NIP. 199405162022031001

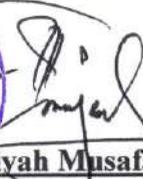
Surabaya, 05 Juli 2023

Mengesahkan,

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,



Dr. Hj. Saqiyah Musafa'ah, M.Ag.

NIP. 195303271999032001



UIN SUNAN AMPEL
SURABAYA

KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Samsun
NIM : C95216142
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum / Hukum Tata Negara
E-mail address : Samsunasyari@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi Tesis Desertasi Lain-lain (.....)

yang berjudul :
Tinjauan Siasah Dasturiah Terhadap Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam praktik fast-Track Legislation Untuk mewujudkan Hukum Responsif

beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 19 Juli 2023

Penulis

(Samsun)

nama terang dan tanda tangan

ABSTRAK

Judul penelitian Skripsi ini adalah Tinjauan *Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Praktik *Fast-Track Legislation* untuk Mewujudkan Hukum Responsif. Adapun penelitian ini bertujuan untuk memahami bagaimana penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dibentuk melalui *fast-track legislation* serta untuk mengkaji tinjauan *siyāsah dustūriyah* terhadap penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dibentuk melalui proses *fast-track legislation*.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan menggunakan empat pendekatan: pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Bahan hukum primer dan sekunder digunakan sebagai sumber penelitian. Analisis penelitian difokuskan pada praktik *fast-track legislation* di Amerika Serikat dan Inggris, serta munculnya fenomena tersebut dalam konteks keindonesiaan. Secara khusus, penelitian ini menganalisis pembentukan Undang-Undang No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Undang-Undang No. 07 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan Undang-Undang No. 03 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa penerapan *fast-track legislation* bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum Islam, terutama dalam kaitannya dengan konsep *shūra* dalam *siyāsah dustūriyah*, karena proses *fast-track legislation* mengesampingkan pengaruh moderasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang. Namun, dimungkinkan untuk menggabungkan proses deliberasi dan partisipasi masyarakat dalam *fast-track legislation*, baik melalui prosedur legislasi normal maupun setelah undang-undang tersebut diundangkan. Mekanisme seperti *sunset clause*, *review clause*, dan *post-legislative scrutiny* dapat diterapkan untuk memastikan perwujudan bagi produk hukum responsif.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penelitian ini menawarkan rekomendasi untuk merealisasikan mekanisme *fast-track legislation* ke dalam sistem hukum Indonesia. Disarankan juga untuk menetapkan standar waktu minimum dalam proses legislasi guna memfasilitasi proses deliberasi menyeluruh dan memberikan kesempatan bagi masukan dan pendapat masyarakat sepanjang proses pembentukan undang-undang. Dengan menerapkan rekomendasi tersebut, dimungkinkan untuk mencapai keseimbangan antara efisiensi penerapan *fast-track legislation* dan pelestarian prinsip hukum dan demokrasi serta hak partisipasi.

DAFTAR ISI

SAMPUL DALAM	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI	v
ABSTRAK	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR TRANSLITERASI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	11
C. Rumusan Masalah.....	13
D. Tujuan Penelitian	13
E. Manfaat Penelitian	14
F. Penelitian Terdahulu	14
G. Definisi Operasional	17
H. Metode Penelitian	18
I. Sistematika Pembahasan.....	22
BAB II KONSEPSI <i>SIYĀSAH DUSTŪRIYAH</i>, DEMOKRASI, PARTISIPASI MASYARAKAT, DAN HUKUM RESPONSIF	24
A. <i>Siyāсах Dustūriyah</i> , Demokrasi, dan Partisipasi.....	24
1. Pengertian dan Ruang Lingkup <i>Siyāсах Dustūriyah</i>	24
2. Demokrasi dan Istilah Partisipasi dalam Teori Demokrasi	26
3. Demokrasi dan Partisipasi dalam Perspektif <i>Siyāсах Dustūriyah</i>	31
4. Karakteristik dan Praktik Partisipasi dalam <i>Shūra</i>	36
B. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang	44
1. Makna dan Fungsi Partisipasi Masyarakat	44

2. Proses dan Mekanisme Pembentukan Undang-Undang	48
3. Bentuk-bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Proses Legislasi	53
4. Derajat Partisipasi dalam Pembentukan Undang-Undang.....	57
C. Pembentukan Produk Hukum yang Responsif.....	61
1. Konsep dan Hakikat Hukum Responsif.....	61
2. Mewujudkan Hukum Responsif.....	66
BAB III PENERAPAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM	
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG MELALUI FAST-TRACK	
LEGISLATION.....	72
A. <i>Fast-Track Legislation</i> : Sebuah Fenomena Pembentukan Undang-Undang	
Secara Cepat.....	72
B. Tinjauan Terhadap Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Praktik <i>Fast-</i>	
<i>Track Legislation</i> di Beberapa Negara Pengadopsi	76
1. Amerika Serikat.....	77
2. Inggris.....	89
C. Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang	
yang Dibentuk Melalui <i>Fast-Track Legislation</i>	103
1. Tinjauan Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat di Indonesia	104
2. Penerapan Partisipasi Masyarakat Dalam Perubahan Kedua UU KPK,	
Perubahan Ketiga UU MK, dan Pembentukan UU IKN.....	133
BAB IV TINJAUAN <i>SIYĀSAH DUSTŪRIYAH</i> TERHADAP PENERAPAN	
PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-	
UNDANG MEALUI <i>FAST-TRACK LEGISLATION</i>.....	147
A. Tinjauan <i>Siyāsah Dustūriyah</i> Terhadap Penerapan Prinsip Partisipasi	
Masyarakat dalam Praktik <i>Fast-Track Legislation</i>	147
B. Analisis Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Praktik <i>Fast-Track</i>	
<i>Legislation</i> dalam Rangka Mewujudkan Hukum Responsif.....	156
BAB V PENUTUP	166
A. Kesimpulan	166
B. Saran.....	167
DAFTAR PUSTAKA	168

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Rentang Waktu yang Digunakan dalam Pembentukan UU KPK.....	107
Tabel 2 Komposisi Keanggotaan Pansus Angket KPK Keanggotaan 2018	111
Tabel 3 Partisipan Dari Kalangan Pemerintah.....	112
Tabel 4 Partisipan Dari Kalangan Lembaga Negara.....	113
Tabel 5 Seminar Nasional yang Dihelat di Beberapa Wilayah Indonesia	115
Tabel 6 Pihak-Pihak/Pelaku Partisipasi dan Tahapan Partisipasi dalam Perubahan Ketiga UU MK.....	126
Tabel 7 Komposisi Keanggotaan Pansus UU IKN	131
Tabel 8 Ahli yang diundang dalam RDPU Pansus RUU IKN.....	132
Tabel 9 Partisipasi dalam Tahapan Perubahan Kedua UU KPK	134
Tabel 10 Pelaku Partisipasi Masyarakat, Tahapan, dan Media dalam Proses Perubahan Kedua UU KPK.....	135
Tabel 11 Partisipasi dalam Tahapan Perubahan Kedua UU IKN	138
Tabel 12 Pelaku Partisipasi Masyarakat, Tahapan, dan Media/Instrumen dalam Proses Pembentukan UU IKN.....	139

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang merupakan unsur terpenting bagi suatu negara hukum. Terlepas dari ketidaksukaan penguasa terhadap hadirnya proses legislasi, sebuah negara hukum modern harus membentuk undang-undang untuk mencapai tujuan politik dan kebijakan publik tertentu. Pentingnya undang-undang terletak pada fungsinya sebagai “kerangka kerja yang digunakan pemerintah untuk mencapai tujuannya” dan sebagai dasar dalam menegakkan hak-hak dan kewajiban warga negara serta memberikan perlindungan terhadap tindakan yang melanggar hukum. Tak terkecuali di Indonesia yang menganut paham negara hukum, undang-undang ditempatkan pada posisi sentral dalam penyelenggaraan bernegara. Selain itu, sebagai perwujudan hukum, undang-undang memiliki kedudukan yang sangat penting, yaitu sebagai tatanan perilaku manusia (*an order of human behavior*). Pada hakikatnya, dengan undang-undang kehidupan akan ditata dan diatur dan dengan undang-undang pula keadilan, kepastian, dan kemanfaatan akan didistribusikan.¹

¹ V. C. R. A. C. Crabbe, *Legislative Drafting* (London: Cavendish, 1993), 1; Istilah negara hukum (*rechtsstaat*) mengimplikasikan bahwa suatu negara “tidak hanya menjalankan kekuasaan sub lege, tetapi juga menjalankannya dalam batas-batas yang diperoleh dari [...] hak-hak individu ‘yang tidak dapat diganggu gugat’.” Lihat Norberto Bobbio, *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*, trans. Richard Bellamy (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987), 25, accessed December 30, 2022, <https://www.worldcat.org/title/1035147927>; Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, 20th Century Legal Philosophy Series (New York: Russell & Russell, 1961), 18, accessed December 30, 2022, <https://www.worldcat.org/title/777165140>; Jalaluddin Jalaluddin, “Hakikat Dan Fungsi Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Batu Uji Kritis Terhadap Gagasan Pembentukan Perda Yang Baik,” *Aktualita* 06, no. 03 (2011): 2, accessed May 31, 2023, <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/aktualita/article/view/2481>.

Mengingat begitu pentingnya undang-undang di suatu negara, maka kepatuhan terhadap persyaratan penyusunan undang-undang merupakan suatu hal yang dibutuhkan. Persyaratan terpenting untuk dianggap sebagai undang-undang yang baik adalah undang-undang tersebut harus dapat mendefinisikan kepentingan publik dan berkomitmen pada pencapaian keadilan substantif, atau dengan kata lain bersifat responsif. Selain itu, seperti dinyatakan oleh Bentham, bahwa hukum (undang-undang secara umum) harus memberikan kedayagunaan (*utility* atau *the greatest happiness*). Lebih dari itu, undang-undang yang baik juga harus dibentuk dengan berdasarkan pada prinsip kepastian hukum dan *good governance*, yang di lamnya meliputi pelibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi. Artinya, pembentukan suatu undang-undang membutuhkan perencanaan yang matang dan harus dilakukan dengan proses dan prosedur yang benar. Karena sejatinya hanya dengan cara inilah undang-undang yang dibentuk akan mampu memberikan suatu perlindungan.²

Bertolak belakang dengan prinsip-prinsip pembentukan undang-undang yang baik tersebut, saat ini di Indonesia sering kali ditemui undang-undang yang dibentuk dengan cara yang tergesa-gesa, dalam waktu yang relatif singkat, dan dengan pertimbangan (*deliberation*) yang minim. Beberapa undang-undang bahkan terindikasi dibentuk dengan cara yang tidak sesuai dengan prosedur pembentukan undang-undang sebagaimana seharusnya.

² Philippe Nonet and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law* (New Brunswick: Transaction Publishers, 2001), 73–74; Lutfil Ansori, *Legal Drafting: Teori Dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan* (Depok: Rajawali Pers, 2019), 248–249; J. Bentham and F.C. Montague, *A Fragment on Government* (Clarendon Press, 1891), 33, accessed May 1, 2022, <https://books.google.co.id/books?id=TGLhN328li0C>.

Fenomena legislasi secara cepat atau “yang dipercepat” ini dapat ditemukan dalam proses perubahan maupun pembentukan beberapa undang-undang, yang di antaranya seperti: UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK); UU No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK); dan UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN).

Jika dilihat dengan lebih seksama, sebagai contoh pembentukan UU No. 07 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga UU MK, yang berdasarkan pada fakta kronologisnya hanya membutuhkan waktu 3 hari dalam proses pembahasannya, jelas menunjukkan adanya ketergesa-gesaan. Sementara itu, dalam proses pembentukan UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua UU KPK pada faktanya hanya memakan waktu tiga hari dalam tahap penyusunan, satu minggu dalam tahap pembahasan, dan dua belas hari dalam tahap pengesahan revisi. Adapun dalam pembentukan UU No. 03 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN), sebagaimana disebutkan oleh Muhammad Arman, bahwa sejatinya “RUU Ibu Kota Negara dibahas di DPR sejak 07 Desember 2021 hingga disahkan 18 Januari 2022 (47 hari). Jika dikurangi dengan masa reses DPR [...] praktis RUU Ibu Kota Negara hanya dibahas 17 hari.”³

³ Hakim Konstitusi Arief Hidayat menyatakan bahwa “pembentukan UU Perubahan Ketiga UU MK tidak hanya dilakukan dalam waktu super cepat (fast track legislation) tetapi juga secara tertutup dengan menegasikan partisipasi masyarakat.” Lihat Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 100/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi*, 345–347 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2022); Vitorio Mantalean, “Lagi, UU IKN Digugat Ke MK,” *CNN*, April 1, 2022, accessed October 1, 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/01/05573101/lagi-uu-ikn-digugat-ke-mk>.

Fenomena pembentukan undang-undang yang terburu-buru dan tanpa alasan yang tepat untuk mempercepat pembentukannya merupakan indikasi yang jelas dari buruknya proses legislasi di Indonesia. Meskipun peraturan perundang-undangan tidak secara eksplisit menyebutkan rentang waktu formal yang direkomendasikan dalam setiap tahapan legislasi, legislator seharusnya tidak membentuk aturan hukum atas kehendaknya sendiri.

Seperti yang dijelaskan oleh Luc J. Wintgens, bahwa legislator adalah aktor politik, bukan aktor hukum. Artinya, validitas norma yang terkandung dalam sebuah produk hukum merupakan syarat yang diperlukan tetapi tidak cukup menjamin legitimasinya. “Legitimasi merupakan hasil proses legitimasi oleh legislator.” Dengan kata lain, meskipun legislator diakui memiliki fungsi pengaturan, mereka juga harus menjustifikasi dan melegitimasi alasan yang melatarbelakangi pembentukan hukum. Pembenaran ini harus didahului dengan analisis yang memadai atas fakta yang menjadi keadaan “mengapa suatu aturan hukum itu perlu dibentuk dan diundangkan.” Menurut paradigma ini, legislator memiliki kewajiban untuk berinteraksi dengan rakyat, dan memberikan justifikasi atas setiap pembentukan undang-undang yang dilakukan dan menjamin adanya pembentukan undang-undang yang aspiratif dan partisipatif dengan cara melibatkan partisipasi publik secara layak.⁴

⁴ Luc J. Wintgens, *Legisprudence: Practical Reason in Legislation*, Applied Legal Philosophy (Farnham, Surrey, England; Burlington, VT: Ashgate Pub, 2012), 30, 196, 218–222, dan 295; Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), 31–32; Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 60/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara*, 37,40, dan 43 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2021).

Beberapa praktik legislasi secara cepat sebagaimana disebutkan di atas, setidaknya akan menimbulkan empat problematika. *Pertama*, belum adanya pengaturan yang jelas mengenai legislasi cepat. *Kedua*, pembentukan undang-undang yang relatif cepat akan “meningkatkan tendensi yudisialisasi politik.” Hal ini akan mengakibatkan terjadinya intervensi yang saling menguntungkan antara lembaga legislatif dan peradilan. *Ketiga*, pembentukan undang-undang secara cepat tidak memungkinkan adanya proses pembahasan yang memadai. Proses pembahasan yang memadai ini berkaitan dengan pembahasan yang patut atau layak, yang tentunya membutuhkan waktu yang tidak sedikit. Adapun yang *keempat*, tidak adanya keteraturan dan jaminan partisipasi aktif warga negara dalam pembentukan undang-undang. Padahal jika mengacu pada Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) partisipasi merupakan hak konstitusional warga negara, yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk dapat turut serta dalam jalannya pemerintahan dan memperjuangkan hak-haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Selain itu, di dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP) juga disebutkan bahwa “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”⁵

⁵ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, 393–394 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2021); Ibnu Sina Chandranegara, “Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (February 22, 2021): 124, accessed October 30, 2022, <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.123-140>; Bayu Aryanto, Susi Dwi Harijanti, and Mei Susanto, “Menggagas Model Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (August 27,

Jika dilihat dari perspektif hukum tata negara Islam, Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan merupakan hal yang sangat penting. Hal ini terlihat jelas dalam wacana *siyāsah dustūriyah* dan *shūra*, yang menekankan deliberasi (musyawarah) dan konsultasi sebagai praktik yang wajib dilakukan. Praktik-praktik ini sama pentingnya dengan perintah salat dan zakat, seperti disebutkan dalam Surat *Asy-Shūra* ayat ke-38:⁶

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ (٣٨)

“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Rabb-nya dan mendirikan shalat, sedangkan urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menginfakkan sebagian dari rizki yang Kami berikan kepada mereka.”

Gulam Mohiuddin berpendapat bahwa ayat ini merupakan dasar dari praktik pemerintahan partisipatif yang harus diikuti oleh setiap pemimpin. Ayatullah Baqir al-Sadr dilain pihak mengaitkan konsultasi dengan hak-hak rakyat, dengan menyatakan bahwa rakyat, sebagai Khalifah Allah, memiliki hak yang melekat untuk mengelola urusan mereka melalui konsultasi. Faktanya, pembentukan hukum Islam, seperti disebutkan oleh Temel Ücüncü, mencakup lembaga-pemerintahan, masyarakat umum dan kaum awam, yang semuanya memiliki legitimasi yang sama dalam wacana hukum Islam.⁷

2021): 189, accessed May 31, 2023, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.703>; Judicialization of politics mengacu pada ketergantungan terhadap pengadilan untuk menentukan kebijakan publik. Lihat Keith E. Whittington, R. Daniel Kelemen, and Gregory A. Caldeira, eds., *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Oxford handbooks of political science (Oxford, New York: Oxford University Press, 2008), 119–122.

⁶ “Al-Qur’an,” n.d., v. Ash-Shūra: 38.

⁷ Md Golam Mohiuddin and Mohammad Muzahidul Islam, “Decision Making Style in Islam: A Study of Superiority of Shura (Participative Management) and Examples from Early Era of Islam,” *European Journal of Business and Management* 08, no. 04 (2016): 80, <https://www.iiste.org/Journals/index.php/EJBM/article/view/28641/29403>; Temel Ücüncü, “Lawmaking in Islam” (Thesis, McGill University, 2016), 30–31, accessed October 30, 2022, <https://escholarship.mcgill.ca/concern/theses/1c18dj168>; John L. Esposito and John Obert Voll,

Jika merujuk negara-negara modern yang ada di dunia, seperti Amerika Serikat dan Inggris, mekanisme untuk mempercepat proses legislasi tersebut biasanya disebut *fast-track legislation* (FTL). Negara-negara ini secara spesifik memiliki kesamaan sistem hukum dengan Indonesia. Sementara di Amerika Serikat dikembangkan istilah-istilah FTL seperti *majoritarian exception* dan *expedited procedures*, yang mencakup serangkaian tindakan yang dirancang untuk meningkatkan peluang tercapainya pengesahan RUU dan merampingkan proses serta tahapan pembentukan undang-undang, di Inggris, FTL sering dikaitkan dengan istilah *rapid legislation* dan *emergency legislation*. Istilah *rapid legislation* digunakan untuk mempercepat pengesahan RUU, adapun istilah *emergency legislation* diperkenalkan untuk mengatasi situasi tertentu seperti masalah konstitusional dan ancaman kedaulatan.⁸

Berbagai istilah yang digunakan di atas dipengaruhi oleh pengaturan, praktik, dan prosedur yang dibuat di masing-masing negara pengadopsi. Namun, perbedaan istilah tersebut tidak signifikan mengubah karakteristik umum dari FTL. Pada dasarnya, FTL mengacu pada suatu konsep yang dapat dipahami sebagai upaya untuk menjawab urgensi dan pada saat yang sama menciptakan efisiensi waktu di dalam penyelesaiannya.⁹

Islam and Democracy (New York: Oxford University Press, 1996), 28, accessed May 1, 2023, <https://www.worldcat.org/title/45844524>.

⁸ Aryanto, Harijanti, and Susanto, "Menggagas Model Fast-Track Legislation," 192–194; Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation," 124; Richard Kelly, *Fast-Track Legislation*, Briefing Paper (United Kingdom: Commons Library Briefing, March 25, 2020), 3, accessed May 31, 2023, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05256/>; Dian Kus Pratiwi, "Peluang Dan Tantangan Fast Track Legislation Di Indonesia," *FH UII Press* 01, no. 04, Prociding Webinar Berseri: Perkembangan Tata Negara di Masa Pandemi (November 2020): 32, accessed November 2, 2022, <https://law.uui.ac.id/peluang-dan-tatangan-fast-tract-legislation-dalam-pembentukan-undang-undang-di-indonesia/>.

⁹ Aryanto, Harijanti, and Susanto, "Menggagas Model Fast-Track Legislation," 192.

Berkaitan dengan efisiensi dan lamanya proses pembentukan undang-undang, maka sejatinya sangat bervariasi di setiap negara, dan tidak ada kerangka acuan yang pasti. Hal ini dikarenakan proses legislasi dipengaruhi oleh berbagai faktor, termasuk proses politik di parlemen, kemauan politik pemerintah, dan urgensi dari masalah yang dihadapi. Lamanya proses legislasi di negara-negara modern juga tidak menjadi perdebatan politik dan publik. Namun, ada kalanya perlu untuk mengesahkan undang-undang dengan cepat, seperti untuk menanggapi keadaan darurat dan krisis. Di sinilah legislasi cepat memiliki peran penting, yang tentu saja harus disertai dengan kriteria-kriteria yang memastikan partisipasi dan deliberasi secara layak.¹⁰

Meskipun terdapat satu konsensus mengenai mekanisme atau prosedur legislasi secara cepat yang dapat menimbulkan hambatan bagi terlaksananya deliberasi dan demokrasi partisipatoris secara umum. Pada kenyataannya, proses pembentukan undang-undang di negara-negara pengadopsi prosedur FTL “sedikit banyak” tetap mengakomodasi partisipasi masyarakat.¹¹ Seperti

¹⁰ W.J.M. Voermans et al., *Legislative Processes in Transition: Legislative Processes in Finland, Slovenia and The United Kingdom as A Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of The Dutch Legislative Process* (Leiden, The Hague: WODC/Ministry of Security and Justice, 2012), 28, accessed May 31, 2023, <https://hdl.handle.net/1887/20333>; Hilaire Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 12th ed. (New York: Routledge, 2017), 351, accessed November 12, 2022, https://archive.org/details/constitutionalad0000barn_b9l2; Kus Pratiwi, “Peluang Dan Tantangan Fast Track Legislation,” 31; Dengan legislasi jalur cepat, undang-undang dapat disahkan dalam satu hari. Berdasarkan fakta ini, tidak jarang ada yang berargumen bahwa prosedur legislasi jalur cepat bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Bahkan dapat dikatakan bahwa partisipasi publik dalam perancangan kebijakan publik, terutama di masa krisis, sering kali tidak ada, meskipun hal ini banyak direkomendasikan dalam berbagai literatur yang ada. Lihat Niek Mouter, Jose Ignacio Hernandez, and Anatol Valerian Itten, “Public Participation in Crisis Policymaking. How 30,000 Dutch Citizens Advised Their Government on Relaxing COVID-19 Lockdown Measures,” ed. Federica Angeli, *PLoS ONE* 16, no. 5 (May 6, 2021): 1, accessed October 30, 2022, <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250614>.

¹¹ Select Committee on the Constitution, *Fast-Track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards; Report*, House of Lords Paper, 15th Report of Session 2008-09 (Great Britain: House of Lords, 2009), 14, accessed October 30, 2022,

di Inggris semisal, partisipasi secara formal diwujudkan melalui *prosedur konsultasi green paper* dan *white paper* dan juga melalui proses *pre-legislative scrutiny* atau pengawasan pra-legislatif (PLS), yang memungkinkan “badan-badan dan individu-individu di luar Parlemen untuk dapat menyampaikan pendapat mereka sebelum suatu RUU diperkenalkan.” Diakui bahwa peluang PLS untuk diundangkan melalui prosedur FTL akan terbatas oleh waktu, tetapi bukan berarti tidak mungkin. Proses PLS sejatinya terjadi secara *ad hoc*, oleh karena itu *stakeholders* dapat dikonsultasikan dan diberi kesempatan untuk menanggapi usulan RUU yang diajukan melalui prosedur FTL menjelang *Second Reading* dimana RUU tersebut diperkenalkan.¹²

Dalam konteks sistem ketatanegaraan di Indonesia sendiri, konsep *fast-track legislation* merupakan suatu konsep yang baru, selain itu juga belum diakui sebagai bagian dari sistem pembentukan peraturan perundang-undangan. Saat ini definisi *fast-track*, seperti yang dijelaskan oleh Wicipto Setiadi, masih sangat terbatas pada percepatan suatu RUU untuk dapat memasuki Prolegnas. Ketentuan ini sebagaimana tertuang di dalam Pasal 23 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 15/2019 tentang Perubahan UU No. 12/2011;¹³

<https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/116/116.pdf>; Keikutsertaan warga negara dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan secara lebih operasional disebut dengan konsultasi publik atau public consultation. Lihat Ekawestri Prajwalita Widiati, “Efficient Public Participation in the Local Law-Making Process,” *Yuridika* 33, no. 3 (October 1, 2018): 392, accessed October 30, 2022, <https://doi.org/10.20473/ydk.v33i3.8914>.

¹² Voermans et al., *Legislative Processes in Transition*, 57–58 dan 62–63; Kelly, *Fast-Track Legislation*, 8.

¹³ Menurut Wicipto Setiadi, sebagaimana dikutip oleh Azmi Fathu Rohman, bahwa definisi *fast-track* yang dimiliki dalam pembentukan undang-undang di Indonesia hanya terbatas pada *fast-track* dalam memasuki Prolegnas. Sehingga mekanisme FTL merupakan suatu peluang yang terbuka jika merujuk pada Pasal 23 (2) UU No.15/2019. Lihat Azmi Fathu Rohman, “Studi Kritis Praktik *Fast-Track Legislation* Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia Perspektif Siyasah

Pasal 23

- (1) Dalam Prolegnas dimuat daftar kumulatif terbuka yang terdiri atas:
 - a. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
 - b. akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
 - c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - d. pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
 - e. penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.
- (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.

Selain percepatan dalam Prolegnas, mekanisme serupa FTL juga dapat ditemui dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Perpu merupakan peraturan pemerintah yang berkekuatan hukum dan dikeluarkan oleh Presiden. Dibentuk dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Perpu dapat menghilangkan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan pada umumnya. Namun, Perpu sendiri tidak dapat dikualifikasikan sebagai FTL karena Perpu bukanlah produk dari proses legislasi. Perpu merupakan produk eksekutif yang dikeluarkan oleh Presiden. Sebaliknya, FTL merupakan bagian dari fungsi legislatif, yang praktiknya dilakukan secara bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, yang artinya, membutuhkan partisipasi dan pembahasan dalam forum deliberasi badan legislatif.¹⁴

Tasyriyah” (Skripsi, UIN Sunan Kalijaga, 2022), 65, accessed October 30, 2022, <https://digilib.uin-suka.ac.id/id/eprint/49731/>; Kus Pratiwi, “Peluang Dan Tantangan Fast Track Legislation,” 33–34.

¹⁴ Aryanto, Harijanti, and Susanto, “Menggagas Model Fast-Track Legislation,” 192; Chandranegara, “Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation,” 129; Fitra Arsil, “Menggagas

Berkenaan dengan pembahasan singkat di atas, maka sesungguhnya munculnya fenomena *fast-track legislation* (FTL) di Indonesia berpotensi menjadi proses awal bagi solusi permasalahan legislasi yang selama ini dihadapi. Namun demikian, setidaknya terdapat beberapa pertanyaan yang perlu dijawab terlebih dahulu mengenai penerapan partisipasi masyarakat dalam proses FTL dan bagaimana kesesuaiannya dengan ilmu ketatanegaraan Islam (*siyāsah dustūriyah*). Penelitian ini mengkaji peran partisipasi masyarakat dalam praktik FTL dan bagaimana mekanisme FTL dapat diterapkan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum dan demokrasi. Penelitian ini berfokus pada pembentukan undang-undang dan bertujuan untuk mendorong terciptanya produk hukum responsif (*responsive law*). Agar pembahasan dalam skripsi ini dapat komprehensif, penulis akan meneliti dengan judul: “Tinjauan *Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Praktik *Fast-Track Legislation* untuk Mewujudkan Hukum Responsif.”

B. Identifikasi dan Batasan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan oleh penulis, maka dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang timbul, yakni:

Pertama, partisipasi adalah salah satu prinsip yang penting dalam pembentukan undang-undang, terlebih lagi dalam perspektif *siyāsah dustūriyah*. Namun, dalam fenomena *fast-track legislation* di Indonesia,

Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (April 17, 2018): 5, accessed October 30, 2022, <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol48/iss1/1>; John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, eds., *Executive Decree Authority* (New York: Cambridge University Press, 1998), 5.

menyebabkan tidak adanya jaminan untuk partisipasi aktif warga negara. Artinya, publik tidak selalu dilibatkan dan pandangan mereka tidak selalu dipertimbangkan dalam proses pembentukan undang-undang. Hal ini merupakan tantangan bagi proses demokrasi karena itu berarti hukum yang dibentuk mungkin tidak merepresentasikan kehendak rakyat.

Kedua, terdapat undang-undang yang dibentuk dengan sangat cepat. Cepatnya proses pembentukan undang-undang ini secara umum dikarenakan tidak adanya pengaturan yang jelas mengenai definisi eksplisit jangka waktu formal yang direkomendasikan dalam proses legislasi. Akibatnya, undang-undang bisa disusun, dibahas, maupun disahkan dengan sangat cepat tanpa deliberasi atau partisipasi publik yang memadai. Hal ini merupakan tantangan lain bagi proses demokrasi karena hal ini berarti bahwa undang-undang yang disahkan mungkin tidak dipikirkan atau ditimbang dengan matang, atau mungkin tidak sesuai dengan kepentingan umum masyarakat.

Ketiga, belum dirumuskannya pengaturan yang jelas mengenai mekanisme *fast-track legislation*. Apabila mekanisme *fast-track legislation* ini patut diterapkan ke dalam sistem hukum nasional, maka kajian mengenai pelaksanaan mekanisme *fast-track legislation* yang sesuai dengan paham dan praktik demokrasi perlu mendapatkan perhatian yang cukup.

Selanjutnya, agar penelitian ini dapat dilakukan dengan lebih spesifik dan jelas dan sekaligus untuk memastikan bahwa penelitian ini tidak keluar dari topik dan permasalahan yang diangkat, maka peneliti memandang perlunya batasan-batasan terhadap permasalahan yang diteliti, yakni sebagai berikut:

pertama, praktik pembentukan peraturan perundang-undangan melalui *legislasi secara cepat* atau *fast-track legislation* di Indonesia dan di beberapa negara pengadopsi; *kedua*, penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan melalui *fast-track legislation* di negara-negara yang diteliti tersebut; dan *ketiga*, tinjauan sistem ketatanegaraan Islam atau *siyāṣah dustūriyah* terhadap diskursus permasalahan yang dibahas.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang serta identifikasi dan batasan masalah yang telah disebutkan di atas, maka yang akan menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dibentuk melalui *fast-track legislation*?
2. Bagaimana tinjauan *siyāṣah dustūriyah* terhadap penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dibentuk melalui *fast-track legislation*?

D. Tujuan Penelitian

Secara umum, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dibentuk melalui *legislasi secara cepat* atau *fast-track legislation* yang selaras dengan prinsip-prinsip demokrasi untuk mewujudkan hukum yang responsif. Secara lebih sempit dan spesifik, tujuan penyusunan penelitian ini adalah untuk menjawab dua rumusan masalah di atas, yaitu:

1. Untuk memahami dan mengkaji bagaimana penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dibentuk melalui *fast-track legislation*.
2. Untuk memahami dan mengkaji tinjauan *siyāṣah dustūriyah* terhadap penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dibentuk melalui *fast-track legislation*.

E. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hadirnya penelitian skripsi ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran yang bermanfaat dalam perkembangan keilmuan Hukum Tata Negara, khususnya terkait dengan penerapan teori partisipasi masyarakat di dalam pembentukan undang-undang melalui mekanisme *legislasi secara cepat* atau *fast-track legislation*.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti dan menjadi salah satu dari sekian banyak referensi bagi penelitian selanjutnya terkait ilmu perundang-undangan. Penelitian ini juga diharapkan dapat mendorong pelaksanaan *meaningful participation* di dalam pembentukan perundang-undangan.

F. Penelitian Terdahulu

Penelitian ini tentu saja bukanlah satu-satunya penelitian yang mengkaji partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dan konsep *fast-track legislation* dalam konteks penelitian hukum. Oleh karena itu, penting

untuk merujuk penelitian lain sebagai referensi dan bahan perbandingan ketika melakukan analisis terhadap topik-topik di atas. Berikut adalah inventarisasi beberapa penelitian terdahulu yang dapat penulis rangkum:

Pertama, tesis yang disusun oleh Zaini Rahman dengan judul: *Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di DPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*. Tesis ini merupakan pengembangan dari kajian normatif dan empiris mengenai partisipasi masyarakat, ke tahap yang lebih operasional. Baik tesis ini maupun penelitian yang akan penulis susun sama-sama membahas partisipasi masyarakat. Namun demikian, tesis Rahman berfokus pada praktik partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU No. 44/2008 tentang Pornografi dan UU No. 13/2010 tentang Hortikultura.¹⁵ Sementara penelitian skripsi yang akan penulis susun berfokus pada penerapan partisipasi masyarakat dalam praktik *fast-track legislation* dalam Perubahan Ketiga UU KPK, Perubahan Kedua UU MK, dan UU IKN.

Kedua, skripsi yang disusun oleh Achmad Kurniawan dengan judul: *Fast-Track Legislation dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia Perspektif Fiqih Siyash*, yang membahas konsep *fast-track legislation* sebagai gagasan alternatif untuk mengatasi masalah legislasi di Indonesia. Skripsi ini menyatakan bahwa kualitas legislasi di Indonesia sering kali bermasalah, dan bahwa *fast-track legislation* dapat menjadi salah satu cara untuk meningkatkan kualitas dan efisiensi proses legislasi. Skripsi ini memiliki

¹⁵ Zaini Rahman, "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Di DPR RI Pasca Amandemen UUD 1945" (Thesis, Universitas Indonesia, 2012), accessed October 30, 2022, <https://lontar.ui.ac.id/detail?id=20316863>.

kesamaan dengan penelitian yang akan penulis lakukan karena sama-sama membahas konsep legislasi jalur cepat dalam tinjauan *siyāsah*.¹⁶ Namun, terdapat perbedaan, bahwa skripsi Kurniawan berfokus pada aspek hukum dari legislasi jalur cepat, sedangkan kajian yang akan penulis susun berfokus pada penerapan partisipasi masyarakat yang ditinjau dari perspektif *siyāsah dustūriyah*, yang secara lebih spesifik terkait dengan *shūra*.

Ketiga, skripsi yang disusun oleh Azmi Fathu Rohman dengan judul: *Studi Kritis Praktik Fast-Track Legislation dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia Perspektif Siyasah Tasyriyah*. Skripsi ini disusun untuk menjawab implikasi praktik *fast-track legislation* di Indonesia, kompatibilitas *fast-track legislation* di Indonesia, dan analisis *fast-track legislation* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia perspektif *siyāsah tasyri'iyah*.¹⁷ Seperti halnya skripsi yang disusun oleh Kurniawan, skripsi yang disusun oleh Azmi Fathu Rohman ini tidak membahas apa yang menjadi fokus kajian skripsi yang penulis susun, yakni tinjauan *siyāsah dustūriyah* terhadap penerapan partisipasi masyarakat dalam praktik *fast-track legislation*.

Berdasarkan penelitian di atas, dapat dilihat bahwa tidak ada tumpang tindih yang signifikan dengan penelitian yang akan penulis susun. Artinya, penelitian yang akan penulis susun ini bersifat orisinal dan memiliki nilai kebaruan (*novelty*). Penulis percaya dan yakin penelitian ini akan memberikan wawasan yang baru bagi bidang ilmu perundang-undangan.

¹⁶ Achmad Kurniawan, "Fast-Track Legislation Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Perspektif Fiqih Siyasah" (Skripsi, UIN Sunan Kalijaga, 2022), accessed October 30, 2022, <https://digilib.uin-suka.ac.id/id/eprint/49731/>.

¹⁷ Rohman, "Studi Kritis Praktik Fast-Track Legislation."

G. Definisi Operasional

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas terkait judul penelitian di atas, penting untuk dijelaskan berbagai istilah-istilah berikut:

1. *Siyāṣah dustūriyah*, dalam penelitian ini dipahami sebagai cabang hukum Islam yang mencakup prinsip-prinsip pemerintahan, batasan-batasan kekuasaan, kepala negara, hak-hak masyarakat, dan hubungan antara penguasa dan rakyat. Lima konsep utama dalam *siyāṣah dustūriyah* adalah konstitusi, legislasi, umat, *shūra*, dan demokrasi.
2. Partisipasi masyarakat atau *public participation*, *citizen involvement*, *citizen participation*, dan *public consultation*, dalam penelitian ini mengacu pada keterlibatan langsung masyarakat dalam setiap tahapan-tahapan proses pembentukan undang-undang, yang dapat mencakup partisipasi secara lisan dan tertulis, baik secara daring maupun luring.
3. *Fast-track legislation*, dalam penelitian ini didefinisikan sebagai proses legislasi yang dipercepat dengan menghilangkan beberapa tahap legislasi, atau dengan membatasi jumlah perdebatan yang diperbolehkan dalam suatu RUU. Hal ini menghasilkan waktu pembentukan undang-undang yang lebih singkat dibandingkan dengan prosedur normal.
4. Hukum *Responsif*, dalam penelitian ini adalah hukum yang mendefinisikan kepentingan publik dan berkomitmen mencapai keadilan substantif. Hukum responsif dibentuk melalui proses partisipasi penuh masyarakat, kelompok sosial maupun individu dalam satu masyarakat.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, yang juga dikenal dengan penelitian dogmatis/doktrinal. Penelitian doktrinal adalah penelitian terhadap norma dan asas-asas hukum, serta peraturan perundang-undangan. Penelitian ini didasarkan pada hukum positif yang ada, dan menggunakan pendekatan induktif dalam menganalisis.¹⁸

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan empat pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif, yakni: pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan menganalisis hukum sebagai teks *literal*, seperti yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dikaji seperti UU No. 13/2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP), Peraturan DPR RI No. 01/2020 tentang Tata Tertib DPR RI dan Peraturan DPR RI No. 02/2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

Pendekatan kasus sendiri dilakukan dengan mempelajari kasus-kasus yang telah menjadi *res judicata*, dimana tidak ada upaya hukum yang dapat dilakukan untuk banding. Pendekatan kasus yang digunakan dalam

¹⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 1th ed. (Mataram: Mataram University Press, 2020), 25, accessed January 6, 2023, <http://eprints.unram.ac.id/id/eprint/20305>.

penelitian ini berkaitan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi seperti di antaranya Putusan Nomor: 79/PUU-XVIII/2019 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2021); Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 100/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2022); dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 25/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2022).

Adapun pendekatan konseptual dilakukan dengan berangkat dari peraturan perundang-undangan dan doktrin yang berkembang dalam mazhab ilmu hukum, seperti konsep *fast-track legislation*, partisipasi masyarakat, dan *shūra*.¹⁹ Sementara itu, pendekatan komparatif dilakukan dengan membandingkan satu negara dengan negara lain,²⁰ yang dalam konteks penelitian ini adalah Amerika Serikat dan Inggris.

¹⁹ Dalam statute approach “undang-undang dan kasus hukum diperiksa secara kritis dan semua elemen yang relevan digabungkan atau disintesis guna membentuk pernyataan hukum yang bisa dibilang benar dan lengkap tentang masalah yang ada.” Lihat Dawn Watkins and Mandy Burton, eds., *Research Methods in Law* (London; New York: Routledge, 2013), 9–10.

²⁰ “Comparative analysis can be a particularly useful methodology for considering the desirability of introducing forms of legal regulation that have been successfully introduced in other jurisdictions as a response to analogous issues.” Lihat Michael Salter and Julie Mason, *Writing Law Dissertations: An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research* (Harlow, England; New York: Pearson/Longman, 2007), 183; Pendekatan perbandingan “berguna untuk mendapatkan kesamaan dan perbedaan antara hukum negara” yang diteliti. Lihat Peter Machmudz Marzuki, “The

3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, data yang digunakan disebut bahan hukum. Bahan hukum terdiri dari tiga jenis: *pertama*, bahan hukum primer, adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif yang diperoleh dari otoritas pengambil kebijakan yang mengikat secara hukum. Misalnya, Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, dan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia terkait yang masih berlaku dan peraturan perundang-undangan lainnya. *Kedua*, bahan hukum sekunder, adalah bahan hukum yang tidak resmi, seperti buku-buku dan teks-teks serta publikasi hukum dan jurnal-jurnal hukum. *Ketiga*, bahan hukum tersier, adalah bahan hukum yang digunakan apabila suatu bab permasalahan tidak dapat ditemukan dalam bahan hukum primer maupun sekunder. Misalnya, ensiklopedia, kamus, dan bibliografi.²¹

4. Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini dikumpulkan dengan menggunakan model *library research*, sehingga jenis data yang akan dikaji sebagian besar merupakan data sekunder (*secondary materials*).²² Penelitian dilakukan dengan cara membaca, menelaah, dan

Essence of Legal Research Is to Resolve Legal Problems,” *Yuridika* 37, no. 1 (March 1, 2022): 37–58, accessed November 25, 2022, <https://doi.org/10.20473/ydk.v37i1.34597>.

²¹ Penelitian hukum normatif adalah “penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan (data sekunder). Dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan (di samping adanya penelitian hukum sosiologis atau empiris yang terutama meneliti data primer).” Lihat Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 47; Penelitian doktrinal mensyaratkan analisis kritis dari literatur yang ada untuk menginformasikan tentang “apa yang diketahui dan tidak diketahui” dari suatu topik yang diteliti. Lihat Terry Hutchinson dan Geoffrey Samuel dalam Watkins and Burton, *Research Methods in Law*, 13–26 dan 101.

²² Penelitian normatif memberikan jawaban atas pertanyaan: “apa ketentuan hukum X?” dan “bagaimana doktrin hukum sampai berkembang pada ketentuan tentang hukum X?” Jawaban seperti

mengutip berbagai bahan hukum baik yang berasal dari bahan hukum primer maupun melalui bahan hukum sekunder dan tertier.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif dengan pola deduktif. Analisis deskriptif adalah suatu metode analisis yang menggambarkan atau mengabstraksikan butir-butir hukum dalam doktrin hukum dari sudut pandang kehidupan sehari-hari dan dalam bentuk uraian kalimat yang jelas, tepat, dan teknis.²³ Sementara itu, deduksi adalah pola penalaran yang dimulai dari prinsip-prinsip yang bersifat umum kemudian menerapkan prinsip-prinsip tersebut pada kasus-kasus yang bersifat khusus.²⁴ Dalam penelitian ini, penulis akan menguraikan terlebih dahulu teori-teori dan konsep partisipasi masyarakat, demokrasi, *siyāṣah dustūriyah*, dan hukum responsif, serta praktik *fast-track legislation* di beberapa negara yang dikaji. Penulis kemudian akan menggunakan prinsip-prinsip umum tersebut untuk menganalisis tinjauan *siyāṣah dustūriyah* terhadap penerapan partisipasi masyarakat dalam

itu harus sepenuhnya didasarkan dan didukung oleh, kutipan dari bahan hukum primer, seperti kasus hukum, undang-undang dan komentar otoritatif tentang signifikansi hukumnya. Lihat Salter and Mason, *Writing Law Dissertations*, 64; “The primary legal materials are authoritative materials, which are laws and regulations, case law, and treatise on law making, while, the secondary legal materials are all publications concerning law other than official treatise and practices accepted as laws.” Lihat Marzuki, “The Essence of Legal Research Is to Resolve Legal Problems,” 51; Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana, 2017), 181.

²³ “The predominantly descriptive focus of the black-letter enterprise is [...] related to the idea that the positive law, as already laid-down rules, provides the starting point for legal analysis.” Lihat Salter and Mason, *Writing Law Dissertations*, 64 dan 83.

²⁴ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 76; “Deduksi juga dikenal sebagai metode analitis, abstrak dan apriori. Logika deduktif menggunakan pernyataan umum sebagai dasar argumen.” Lihat Manish Singh, “Research Methodology: Legal Reasoning,” Module, *E-PG Pathshala/Ministry of Education Government of India*, n.d., accessed September 20, 2022, http://epgp.inflibnet.ac.in/epgpdata/uploads/epgp_content/law/09_research_methodology/03_legal_reasoning_et/8150_et_et.pdf; Salter and Mason, *Writing Law Dissertations*, 90–94.

praktik *fast-track legislation*. Penulis juga akan menganalisis bagaimana penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang melalui *fast-track legislation* yang sejalan dengan prinsip demokrasi dalam mewujudkan produk hukum responsif.

I. Sistematika Pembahasan

Agar pembahasan dalam penelitian ini mudah untuk dipahami, maka penulis menyusun sistematika pembahasan sebagaimana berikut, yaitu:

Bab I merupakan pendahuluan yang memuat: (i) latar belakang masalah; (ii) identifikasi dan batasan masalah; (iii) rumusan masalah; (iv) tujuan penelitian; (v) manfaat penelitian; (vi) penelitian terdahulu; (vii) definisi operasional; (viii) metode penelitian; dan (ix) sistematika pembahasan.

Bab II dari penelitian ini berisi mengenai kerangka konseptual yang disusun ke dalam beberapa sub bab yang akan mendasari analisa penulis pada bab-bab berikutnya. Sub bab yang dimaksud di antaranya terdiri atas: tinjauan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, demokrasi dalam perspektif *siyāṣah dustūriyah*, dan pembentukan hukum yang responsif.

Bab III akan menjawab rumusan masalah pertama dengan menganalisis penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dibentuk melalui *fast-track legislation*. Oleh Karena itu, untuk kebutuhan menjawab permasalahan tersebut, maka sub bab pembahasan pada bab ini akan disusun sebagai berikut: *pertama*, Fast-Track Legislation: Sebuah Fenomena Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat; *kedua*, Tinjauan Terhadap Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Praktik Fast-Track Legislation di

Beberapa Negara Pengadopsi; dan *ketiga*, Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Praktik Fast-Track Legislation, yang dielaborasi Tinjauan Terhadap Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat di Indonesia: Study Kasus Perubahan Kedua UU KPK, Perubahan Ketiga UU MK, dan UU IKN.

Bab IV akan menjawab rumusan masalah kedua dengan menganalisis mengenai tinjauan *siyāsah dustūriyah* terhadap penerapan prinsip partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dibentuk melalui *fast-track legislation*. Sehingga bab ini, akan disusun sebagai berikut: *pertama*, Tinjauan Siyāsah Dustūriyah Terhadap Penerapan Partisipasi Masyarakat Dalam Praktik Fast-Track Legislation; dan *kedua*, Analisis Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Praktik *Fast-Track Legislation* dalam Rangka Mewujudkan Hukum Responsif. Analisis kedua ini penting untuk dilakukan karena untuk mengetahui bagaimana penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dibentuk melalui *fast-track legislation* yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Sehingga, meskipun suatu undang-undang itu dibentuk dengan cepat, substansi ketentuan-ketentuan hukum di dalamnya tetap mampu mengakomodasi aspirasi dan kehendak kelompok dan individu dalam masyarakat atau dengan kata lain bersifat responsif.

Bab V memuat kesimpulan pembahasan secara ringkas dan jelas, dengan tetap memperhatikan rumusan masalah, sehingga kesimpulan tidak akan melebar keluar dari rumusan masalah yang telah ditetapkan, yang selanjutnya diikuti penyampaian saran dengan tetap memperhatikan pada sasaran yang tepat, dan juga sekaligus berisi tindak lanjut penelitian.

BAB II

KONSEPSI *SIYĀSAH DUSTŪRIYAH*, DEMOKRASI, PARTISIPASI MASYARAKAT, DAN HUKUM RESPONSIF

A. *Siyāсах Dustūriyah*, Demokrasi, dan Partisipasi

1. Pengertian dan Ruang Lingkup *Siyāсах Dustūriyah*

Islam mengatur hubungan antara manusia dengan Tuhan dan mengatur hubungan antara sesamanya. Dalam Islam, dunia adalah tempat persiapan untuk akhirat, dan oleh karena seyogyanya diatur agar manusia dapat melayani Tuhan dengan lebih sempurna. Ini merupakan tujuan utama politik Islam (*siyāсах*), yakni untuk menjaga *din* (agama) dan mengatur urusan dunia. Namun, jika *siyāсах* dimaknai sebagai orientasi kekuasaan, Islam memandang kekuasaan hanya sebagai sarana untuk menyempurnakan pengabdian diri manusia kepada Allah SWT.²⁵

Menurut Ibnu ‘Aqil, “[s]iyasah adalah segala perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kemafsadatan, sekalipun Rasulullah tidak menetapkannya dan (bahkan) tidak ada wahyu (terkait hal tersebut).” Menurut ‘Abdul Wahab Khallaf, *siyāсах* adalah pengurusan umum dengan cara menjamin perwujudan kemaslahatan dan penolakan kemudaratan dengan tidak melampaui batas syariah dan pokok-pokok syariah yang *kulliy*.²⁶

²⁵ Darmawati, *Demokrasi Dalam Islam: Suatu Tjauan Fikih Siyasah*, ed. Kasjim Salenda, 1st ed. (Makassar: Alaudin University Press, 2013), 211.

²⁶ Muhammad Lazim and Efendi Zulfan, *Corak Fikih Siyasah Dalam Pemikiran Raja Ali Haji (1808-1873)*, ed. Saepuddin and Doni Septian, 1st ed. (Bintan: FH UII Press, 2019), 99–100.

Dalam *fiqh siyāsah*, konstitusi disebut dengan istilah *dustūr*. *Dustūr* adalah kumpulan peraturan yang mengatur hubungan antara anggota masyarakat dalam suatu negara, baik yang tertulis (konstitusi) maupun yang tidak tertulis (konvensi).²⁷ Kata “*dustūr*” bersinonim dengan “*constitution*” dalam bahasa Inggris atau “undang-undang dasar.” *Siyāsah dustūriyah* adalah cabang dari *fiqh siyāsah* yang membahas masalah legislasi negara yang sesuai dengan nilai-nilai Islam. Artinya, perundang-undangan harus selalu mengacu dan sejalan dengan konstitusi, yang didasarkan pada prinsip-prinsip dan nilai-nilai Islam. Dalam bukunya *Fiqh Siyāsah*, Suyuthi Pulungan mendefinisikan *siyāsah dustūriyah* sebagai cabang dari *fiqh siyāsah* yang membahas tentang aturan-aturan dasar pemerintahan, termasuk bentuk pemerintahan, batas-batas kekuasaan, pemilihan pemimpin, dan hak-hak masyarakat. *Siyāsah dustūriyah* juga berkaitan dengan hubungan antara rakyat (*ummah*) dan penguasa.²⁸

Menurut ‘Abdul Wahab Khallaf, prinsip-prinsip yang diletakkan oleh Islam dalam perumusan hukum dasar ini adalah jaminan hak-hak asasi manusia bagi setiap orang dan kesetaraan mereka di hadapan hukum, tanpa memandang kelas sosial. Terdapat empat konsep dalam ilmu ini, yakni konstitusi, legislasi, demokrasi dan *shūra* serta *ummah*.²⁹

²⁷ Muhammad Ramadhan, *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Dalam Fiqh Siyāsah*, ed. Achyar Zein, 1st ed. (Bojong, Pekalongan: Nasya Expanding Management, 2019), 198.

²⁸ Wahidur Roychan, “Tinjauan Siyāsah Dustūriyah Terhadap Tindak Lanjut Putusan MK No 92/PUU-X/2012 Oleh Pembentuk Undang-Undang” (Skripsi, UIN Sunan Ampel, 2019), 24, accessed October 30, 2022, <http://digilib.uinsa.ac.id/id/eprint/38328>.

²⁹ Muhammad Iqbal, *Fiqh Siyāsah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam* (Prenadamedia Group, 2016), 177–178; Ramadhan, *Doktrin Politik Islam*, 198 dan 202; *Siyāsah dustūriyah* menurut A. Jazuli mengkaji mengenai: imamah dan rakyat (hak dan kewajibannya); perwakilan; bai’at; waliyu

2. Demokrasi dan Istilah Partisipasi dalam Teori Demokrasi

Secara etimologi demokrasi berasal dari kata *demos*, yang berarti rakyat, dan *kratos*, yang berarti memerintah. Istilah demokrasi merujuk pada *pemerintahan oleh rakyat (government of the people* atau *government by the many*) sebagai pembeda dari *pemerintahan oleh segelintir orang (oligarchy)* dan *pemerintahan oleh satu orang (autocracy)*.³⁰ Pemikiran tentang demokrasi telah lahir sejak zaman Yunani Kuno pada abad ke-6 SM dan berkembang pada abad ke-17 M bahkan hingga saat ini.

Menurut sejarah awal kemunculannya, demokrasi dipraktikkan secara langsung. Demokrasi langsung berarti bahwa “semua warga negara dapat berpartisipasi dalam pembentukan hukum.” Pada abad pencerahan, demokrasi langsung dikembangkan oleh Jean-Jacques Rousseau. Rousseau mengasumsikan bahwa “kedaulatan tidak dapat diwakilkan” dan meyakini bahwa kebebasan rakyat hanya ada pada saat pemilihan umum. Meskipun demikian, Rousseau juga berpendapat bahwa demokrasi sejati tidak akan pernah ada. Pertumbuhan negara bangsa dengan populasi yang besar dan wilayah yang luas tidak memungkinkan bagi terlaksananya partisipasi secara langsung, sehingga bentuk pemerintahan yang ideal, seperti yang dinyatakan John Stuart Mill, haruslah berupa *representative*.³¹

al-ahdi; ahl al-hall wa al-'aqd, serta wizarah dan perbandingannya. Lihat Roychan, “Tindak Lanjut Putusan MK,” 25.

³⁰ James MacGregor Burns, J. W. Peltason, and Thomas E. Cronin, *Government by the People*, 13th ed. (Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1987), 3, accessed December 30, 2022, <https://www.worldcat.org/title/1280773762>; Thomas E. Patterson, *The American Democracy*, 6th ed., Alternate ed. (New York: McGraw-Hill, 2003), 21.

³¹ Burns, Peltason, and Cronin, *Government by the People*, 3; Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 1st ed. (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), 15; “Since all cannot [...] participate personally in any but some very minor portions of the public

Pelopop utama teori demokrasi perwakilan yang paling berpengaruh di dunia modern hingga saat ini adalah Joseph Schumpeter melalui teorinya demokrasi liberal. Teori ini kemudian dikembangkan oleh para ahli, seperti Henry B. Mayo, Robert A. Dahl, Giovanni Sartori, dan Bernard Berelson. Para ahli teori ini sedikit banyak setuju dengan argumen Schumpeter bahwa demokrasi hanya berarti rakyat memiliki kesempatan untuk menerima atau menolak orang-orang yang akan memerintah mereka.³²

Menurut Schumpeter, demokrasi adalah suatu metode politik untuk mencapai keputusan politik dengan pemilihan umum sebagai metode untuk membentuk pemerintahan melalui kompetisi elite politik. Mendukung gagasan ini, Dahl menekankan pentingnya pengaturan kelembagaan yang berpusat pada proses pemilihan umum. Dahl berpendapat bahwa demokrasi yang realistis hanya dapat dicapai melalui *polyarchy*, yang mana beberapa minoritas memerintah, bergantian dan saling mengoreksi satu sama lain. Untuk dapat berjalan, demokrasi liberal membutuhkan pejabat terpilih, pemilihan umum, sumber informasi alternatif, kebebasan berekspresi dan berkumpul, kewarganegaraan inklusif dan hak sipil.³³

business, it follows that the ideal type of a perfect government must be representative.” Lihat John Stuart Mill, *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*, ed. H.B. Acton, [New ed. with] Selections from Auguste Comte and Positivism., Everyman paperback (London, New York: Dent; Dutton, 1976), 234, accessed January 3, 2023, <https://www.worldcat.org/title/1036905768>.

³² Arthur Schafer, “Citizen Participation: Democratic Elitism and Participatory Democracy,” in *The Allocative Conflicts in Water-Resource Management*, ed. Dixon Thomson (Winnipeg, Manitoba: University of Manitoba Press, 1974), 493, accessed December 30, 2022, https://www.umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Citizen_Participation.pdf; Charles Tilly, *Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), 9, accessed May 1, 2022, <https://www.worldcat.org/title/1228538094>.

³³ Joseph A. Schumpeter and Richard Swedberg, *Capitalism, Socialism and Democracy* (London: Routledge, 2013), 242, 269, dan 272; Frank Hendriks, *Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2010), 23; Ank Michels and Laurens De Graaf,

Meskipun telah menjadi sistem politik yang dominan, demokrasi perwakilan dalam praktiknya tetap saja menimbulkan masalah. Karena pada hakikatnya keputusan perwakilan tidak selalu diterima atau sesuai dengan kehendak masyarakat. Untuk itu dibedakan antara prinsip *representation in ideas* dengan prinsip *representation in presence*, “karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan aspirasi.” Selain itu, sistem representatif sendiri sering melahirkan *elitisme* pemerintahan.³⁴ Elitisme demokratis ini mengasumsikan bahwa masyarakat tidak memiliki kompetensi dalam politik, sehingga pemerintahan tampak dijalankan oleh segelintir orang atas nama rakyat. Kelemahan demokrasi perwakilan akan menjadi lebih jelas manakala dilihat dari mekanisme pendelegasian dalam sistem perwakilan yang telah mereduksi cita-cita demokrasi. Benar jika sistem perwakilan mengedepankan efisiensi dan akuntabilitas, tetapi perwakilan juga mengabaikan peran aktif partisipasi dan kewarganegaraan. Sebagai suatu alternatif, demokrasi partisipatoris mengadvokasi pentingnya warga negara aktif yang diberdayakan melalui peran tanggung jawab, otonomi, serta pemerintahan dan penentuan nasib sendiri.³⁵

“Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy,” *Local Government Studies* 36, no. 4 (August 2010): 479, accessed November 30, 2022, <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>; Sergio Fabbrini, *Democracy and Federalism in the European Union and the United States: Exploring Post-National Governance* (London: Routledge, 2005), 196; Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge, Eng.: Cambridge University Press, 1970), 8, accessed December 30, 2022, <https://www.worldcat.org/title/890146762>.

³⁴ Saifudin, *Partisipasi Publik*, 16, 21, dan 159–160; Carl Schmitt, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, *Studies in Contemporary German Social Thought* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1985), 26, accessed December 30, 2022, <https://www.worldcat.org/title/47010407>; Bobbio, *The Future of Democracy*, 31 dan 49–51.

³⁵ Bobbio, *The Future of Democracy*, 31 dan 49–51; Saifudin, *Partisipasi Publik*, 16–17; Schumpeter and Swedberg, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 283; Antonio Florida, “Beyond Participatory Democracy, Towards Deliberative Democracy: Elements of A Possible Theoretical

Selain berdasarkan pada gagasan partisipatoris, keterlibatan dan peran partisipasi warga masyarakat dalam teori demokrasi langsung secara teoritis juga merupakan diskusi yang dilakukan oleh demokrasi deliberatif.³⁶ Meskipun keduanya berasal dari sejarah dan waktu yang berbeda, kedua teori ini memiliki kesamaan dalam melibatkan warga negara secara langsung dalam pengambilan keputusan. Seperti yang dijelaskan oleh Joshua Cohen dan Antonio Floridaia, demokrasi deliberatif berakar dari gagasan pertukaran alasan dan argumen yang inklusif, yang mana semua orang yang terpengaruh oleh masalah publik dapat terlibat dalam proses deliberasi. Tujuan dari deliberasi tradisional adalah mencapai konsensus rasional atau solusi bersama yang lebih baik melalui debat publik dan penalaran timbal balik. Partisipasi dan deliberasi memainkan peran yang penting dalam mencapai keputusan politik dan menghasilkan legitimasi demokratis serta tata kelola yang lebih baik/efektif.³⁷

Genealogy,” *Rivista Italiana di Scienza Politica*, no. 3 (2014): 304–308, accessed January 11, 2023, <https://doi.org/10.1426/78850>; Bandingkan dengan pendapat F. Cunningham Frank Cunningham, *Theories of Democracy: A Critical Introduction*, Routledge Contemporary Political Philosophy (London: Routledge, 2002), 29 dan 123, accessed December 30, 2022, <https://www.worldcat.org/title/1151421739>.

³⁶ John L. Esposito and Emad Eldin Shahin, eds., *The Oxford Handbook of Islam and Politics* (Oxford, UK; New York, NY: Oxford University Press, 2013), 56, accessed May 1, 2023, <https://www.worldcat.org/title/1240435631>; Sayed Khatab and Gary D. Bouma, *Democracy in Islam*, Routledge studies in political Islam 5 (London; New York: Routledge, 2007), 7–8.

³⁷ Floridaia, “Beyond Participatory Democracy,” 301–305; Cunningham, *Theories of Democracy*, 163; Lyn Carson and Stephen Elstub, “Comparing Participatory and Deliberative Democracy,” *Australasian Parliamentary Review* 37, no. 2 (September 1, 2022): 1, accessed June 1, 2023, <https://search.informit.org/doi/10.3316/informit.780156838551490>; Blerina Muskaj, “The ‘Fusion’ Between Direct Democracy and Representative Democracy Towards a Concept of Participatory Democracy,” *European Journal of Interdisciplinary Studies* 5, no. 2 (October 15, 2019): 37, accessed January 4, 2023, <https://doi.org/10.26417/465hst59v>; Michels and De Graaf, “Examining Citizen Participation,” 480–481; Apa yang dimaksud dengan berpartisipasi adalah “kehadiran yang teratur dan terjamin” dalam pengambilan keputusan yang mengikat “dari perwakilan kolektif yang akan terpengaruh oleh kebijakan yang dirumuskan.” Lihat Philippe C. Schmitter, “Participation in Governance Arrangements,” in *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, ed. Jürgen R. Grote and Bernard Gbikpi (Opladen: Springer Fachmedien Wiesbaden, 2002), 25 dan 57;

Setidaknya terdapat beberapa fungsi penting terkait mengapa partisipasi masyarakat diperlukan dalam pengambilan keputusan publik. *Pertama*, partisipasi memiliki fungsi integratif dan pendidikan serta memastikan *good government*. *Kedua*, partisipasi menghasilkan legitimasi demokratis dan melahirkan hasil kolektif yang lebih rasional, kesetaraan derajat, serta memungkinkan suara minoritas untuk didengar.³⁸

Betapa pun demikian, dalam partisipasi langsung dipahami bahwa perwakilan tidak untuk dikecualikan. Karena partisipasi membutuhkan representasi dan elite yang berkomitmen, sebagaimana representasi membutuhkan partisipasi aktif warga negara secara politik. Sehingga, penting untuk melihat demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan dalam kerangka kontinum. Sebagaimana menurut Bobbio,³⁹ bahwa “setiap sistem demokrasi yang matang biasanya dapat mengakomodasi semuanya, setiap permutasi disesuaikan dengan situasi yang berbeda dan kebutuhan yang berbeda.” Dengan kata lain, demokrasi perwakilan dan demokrasi langsung merupakan dua sistem yang saling melengkapi satu sama lainnya dalam bentuk kolaborasi antara subjek publik dan masyarakat sipil.⁴⁰

Ilona Lodewijckx, “What’s the Difference Between Deliberation and Participation?,” *CitizenLab* (United Kingdom, April 27, 2020), accessed January 11, 2023, <https://www.citizenlab.co/blog/civic-engagement/whats-the-difference-between-deliberative-and-participatory-democracy/>.

³⁸ Pateman, *Participation and Democratic Theory*, 24–27; Michels and De Graaf, “Examining Citizen Participation,” 480–481.

³⁹ Saifudin, *Partisipasi Publik*, 16–17, 21, dan 159–60; Bobbio, *The Future of Democracy*, 31, 44, dan 49–53; Cunningham, *Theories of Democracy*, 29; Muskaj, “Between Direct Democracy and Representative Democracy,” 34–35; Schumpeter and Swedberg, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 283.

⁴⁰ “Istilah demokrasi langsung menggambarkan hubungan baru antara warga negara dan wakil-wakil mereka, sebuah evolusi dari sistem demokrasi.” Lihat Muskaj, “Between Direct Democracy and Representative Democracy,” 34 dan 47; Nonet and Selznick, *Law and Society in Transition*, 101.

3. Demokrasi dan Partisipasi dalam Perspektif Siyāsah Dustūriyah

Perbincangan mengenai hubungan antara Islam dan politik telah menjadi subjek perdebatan yang panjang. Dalam perdebatan ini terdapat pemikiran yang beragam. Dimana sebagian berpendapat bahwa Islam tidak memiliki otoritas untuk mengatur urusan publik, sementara yang lain memandang Islam tidak hanya sebagai agama tetapi juga sebagai tatanan sosial yang komprehensif (*dīn wa dawla*), yang mencakup semua aspek kehidupan, termasuk hukum dan negara. Oleh karena itu, di dalam Islam “tidak ada dikotomi antara ritual dan kontrak sosial; antara kontrak sosial dan tata kelola pemerintahan; antara tata kelola pemerintahan dan hukum; antara hukum dan urusan manusia secara umum.”⁴¹

Agama adalah sebuah teks yang luas dan terbuka, dengan banyak interpretasi dan makna. Tidak ada pandangan monolitik tentang Islam, dan ada keragaman pendapat tentang bagaimana Islam harus ditafsirkan. Sifat agama yang *multivokal* ini tercermin dalam berbagai sikap yang diambil oleh umat Islam terhadap konsep demokrasi. John L. Esposito mencatat tiga sudut pandang mengenai demokratisasi politik Islam. Mereka termasuk kaum sekularis yang mengadvokasi pemisahan agama dan politik, para pembaharu yang menafsirkan ulang tradisi untuk mendukung pemerintahan elektif, dan mereka yang tegas menolak demokrasi.⁴²

⁴¹ Esposito and Shahin, *The Oxford Handbook of Islam and Politics*, 56; Khatab and Bouma, *Democracy in Islam*, 7–8.

⁴² Masdar Hilmy, *Islamism and Democracy in Indonesia: Piety and Pragmatism*, ISEAS series on Islam (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010), 30–33; John L. Esposito, *The Oxford History of Islam* (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1999), 675, accessed May 1, 2023, <https://www.worldcat.org/title/1150946968>.

Mengutip Masdar Hilmy, di antara umat Islam penedukung gagasan demokrasi disebut “*liberal-moderate-pluralist Muslims*.” Bagi pemikir Muslim liberal, demokrasi adalah Islami dan mencakup prinsip konsultasi (*shūra*) bersamaan dengan elemen modern lainnya dalam pemerintahan, seperti kebebasan (*al-hurriya*), perbedaan pendapat (*ikhtilaf*), kesetaraan (*musawah*), konsensus (*ijma'*), sumpah setia (*bay'a*), dan keadilan (*'adl*). Mereka berpendapat bahwa prinsip-prinsip ini selalu menjadi doktrin inti Islam tetapi telah terdistorsi oleh rezim-rezim otoriter dalam sejarah Muslim. Mereka menolak argumen keliru yang mendukung pemerintahan Islam otoritarian dan percaya bahwa konsep, doktrin, dan institusi klasik modern merupakan hasil pengaruh manusia. Demokrasi adalah proses pembaharuan yang berkelanjutan. Wacana liberal menentang sejarah masa lalu sebagai sistem normatif yang valid, kecuali *Al-Qur'an* dan Hadis, yang dianggap sebagai teks tertinggi dalam membentuk Islam.⁴³

Beberapa tokoh pemikir Islam liberal di antaranya seperti Abdolkarim Soroush dan Khaled Abou El Fadl. Sementara Soroush mengajarkan gagasan tentang *religious democracy*, yang mana Islam dan demokrasi diasumsikan dapat hidup berdampingan dalam harmoni, Abou El Fadl dilain pihak mengusulkan apa yang disebutnya *consultative governance*, yang mana para penguasa Muslim berkewajiban untuk menjalankan kekuasaan berdasarkan pada prinsip *shūra*.⁴⁴

⁴³ Hilmy, *Islamism and Democracy in Indonesia*, 33–34.

⁴⁴ “Meskipun *shūra* tidak didefinisikan secara jelas dalam sejarah Muslim awal, *shūra* merujuk pada lebih dari sekadar penguasa yang meminta nasihat dari masyarakat; *shūra* juga mengizinkan protes

Bertolak belakang dengan pandangan di atas, kelompok Muslim penentang demokrasi, sebagaimana yang dijelaskan oleh John L. Esposito, terutamanya diilhami dari pemikiran tokoh-tokoh seperti Sayyid Qutb dan Shaykh Fadlallah Nuri. Sementara Shaykh Fadlallah Nuri berpendapat bahwa satu gagasan utama demokrasi, yakni kesetaraan semua warga negara adalah mustahil dalam Islam, Sayyid Qutb berpendapat bahwa “secara definisi” Islam menolak apa pun yang tidak berasal dari sumbernya yang murni, yaitu *Al-Qur’an* dan Hadis. Demokrasi, bersama dengan semua hal yang tidak Islami, digambarkan olehnya sebagai pemberontakan terhadap otoritas Tuhan. Seperti ditulis oleh Masdar Hilmy di dalam *Islamism and Democracy in Indonesia*, bagi Sayyid Qutb hanya Allah yang memiliki hak untuk memerintah (*hakimiyah*). Demokrasi, sebagai konsep buatan manusia, dipandang sebagai konsep yang merusak secara moral karena kecenderungannya yang materialistis dan hedonis, yang bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dalam ajaran Islam. Akibatnya, mereka yang hidup sesuai dengan nilai-nilai dari ajaran non-Islam adalah kelompok “jahiliah modern” (*jahiliyah al-mu‘asirah*).⁴⁵

Masdar Hilmy menjelaskan bahwa teori politik Islam dalam pandangan Qutb dapat dilihat sebagai penjelasan yang sangat logis dan konsisten dari konsep kebodohan (*jahiliyah*), kedaulatan Tuhan (*hakimiyah*), dan jihad, yang mana *hakimiyah* adalah mutlak milik Allah,

massa terhadap penyalahgunaan kekuasaan, otoritarianisme, dan penindasan yang dilakukan oleh penguasa.” Lihat *ibid.*, 35.

⁴⁵ *Ibid.*, 46; Bagaimanapun Sayyid Qutb menekankan “negara Islam harus didasarkan pada prinsip konsultasi dalam *Al-Qur’an*.” Lihat Esposito, *The Oxford History of Islam*, 675.

dan manusia diciptakan untuk taat kepada-Nya semata. Menurutnya “[m]anusia hanya wajib taat kepada penguasa yang taat kepada Allah. Seorang penguasa yang taat kepada Allah dengan setia berarti menjalankan mandat Allah. Mandat itu jelas dan mencakup segalanya. Amanat itu tersedia bagi manusia untuk dipedomani melalui Syariah.”⁴⁶

Qutb beranggapan bahwa dalam konteks struktur negara Islam, peran *shūra* dapat didefinisikan sebagai kolaborasi biasa, namun ia mengakui bahwa tidak ada metode khusus yang mengatur *shūra* yang telah ditetapkan. Dalam tafsirnya terhadap *Al-Qur’an*, Qutb mengasumsikan bahwa bentuk *shūra* dapat mengalami perubahan yang bahkan belum pernah ada sebelumnya, asalkan senantiasa terinspirasi oleh penerapan *shūra* yang dilakukan oleh Nabi Muhammad SAW dan dengan syarat pemimpin dipilih dari kalangan orang-orang yang saleh.⁴⁷

Di antara pendukung dan penolak demokrasi, terdapat golongan yang berada di tengah-tengah. Golongan ini tidak sepenuhnya menerima atau menolak demokrasi, namun mengadopsi beberapa aspeknya sambil menolak sebagian yang lain. Salah satu tokoh pendukung “pendekatan akomodasionis” ini adalah Abu al-A’la al-Maududi. Menurutnya, Islam memiliki bentuk demokrasi unik yang menekankan hubungan antara kedaulatan ilahi dan kedaulatan rakyat. Islam menurutnya adalah “antitesis” dari demokrasi Barat yang sekuler. Berangkat dari pandangan filsafat

⁴⁶ Hilmy, *Islamism and Democracy in Indonesia*, 46.

⁴⁷ *Ibid.*, 47.

politik, Islam menolak filosofi kedaulatan rakyat dan membangun pemerintahan di atas fondasi kedaulatan Tuhan dan kekhalifahan. Akan tetapi jika demokrasi dilihat sebagai kedaulatan rakyat yang terbatas oleh hukum Allah, maka dikatakan sesuai dengan ajaran Islam.⁴⁸

Maududi berpendapat bahwa negara Islam harus didasarkan pada prinsip *tawhid* (keesaan Tuhan), *risalah* (kenabian), dan juga *khilafah* (kekhalifahan). Lebih lanjut, ia menjelaskan bahwa demokrasi dicirikan oleh mayoritas yang memegang kekuasaan—terlepas dari kebenaran pandangan mereka. Dalam sistem ini, minoritas hanya memiliki pengaruh jika mereka menjadi mayoritas. Menurutnya, konstitusi dan perlindungan demokratis tidak cukup melindungi hak-hak minoritas, yang mengarah pada apa yang ia sebut sebagai tirani mayoritas. Namun demikian, ketika berbicara tentang negara Islam, ia membela demokrasi dengan menyoroti pentingnya pemilihan umum yang adil dan berdirinya badan perwakilan (*ahl al-hall wa al-'aqd*) yang dipilih oleh seluruh masyarakat. Dalam konteks ini Maududi mempergunakan istilah “*democratic caliphate*” (teodemokrasi) untuk menggambarkan pandangannya tersebut.⁴⁹

Dengan demikian, perdebatan mengenai demokrasi dalam Islam di dalam komunitas Muslim itu sendiri belum menghasilkan pemenang yang jelas. Terlepas dari argumen kuat yang diajukan oleh masing-masing pihak, tidak ada faksi yang muncul sebagai faksi yang dominan. Hal ini semakin

⁴⁸ Ibid., 40–42.

⁴⁹ Ibid., 40–44; Esposito, *The Oxford History of Islam*, 675–676.

menguatkan bahwa agama adalah sebuah konstruksi, bukan sebuah realitas yang objektif. Setiap kelompok dalam wacana ini dapat melawan dan menantang argumen lawannya dengan menggunakan referensi tekstual normatif yang sama. Dengan demikian, hal ini merupakan pengingat bahwa interpretasi yang beragam tentang Islam, maupun agama-agama lainnya merupakan realitas faktual yang tidak dapat dipisahkan.⁵⁰

4. Karakteristik dan Praktik Partisipasi dalam *Shūra*

Sistem politik dalam Islam dicirikan oleh aturan konsultatif yang disebut *shūra*. Konsultasi adalah prinsip fundamental yang melingkupi seluruh aspek kehidupan serta sistem politik dan sosial Islam. *Al-Qur'an* secara tegas memerintahkan umat Islam untuk mengambil keputusan melalui konsultasi, baik dalam masalah-masalah publik maupun masalah privat, dengan tujuan untuk mencapai konsensus dan merespons keputusan yang berdampak pada masyarakat secara luas. Pendekatan konsultatif ini menekankan pentingnya hubungan dan komunikasi yang terbuka dalam rangka mendorong bagi tercapainya kesepakatan melalui dialog yang berkelanjutan dan kerja sama antara yang memerintah dan yang diperintah. Hal ini menjadikan konsultasi sebagai praktik wajib yang ditekankan oleh perintah langsung dalam ayat-ayat *Al-Qur'an*, yang sama pentingnya dengan perintah shalat maupun perintah zakat.⁵¹

⁵⁰ Hilmy, *Islamism and Democracy in Indonesia*, 50.

⁵¹ Khatab and Bouma, *Democracy in Islam*, 18–19; Esposito and Voll, *Islam and Democracy*, 27; Mohiuddin and Islam, “Decision Making Style in Islam,” 80; Pemerintah memiliki tanggung jawab agama di hadapan Allah, tanggung jawab politik di hadapan rakyat, dan bagi keutuhan rakyat. Oleh karena itu pemerintah harus responsif terhadap preferensi masyarakat. Lihat Whittington, Kelemen, and Caldeira, *The Oxford Handbook of Law and Politics*, 138.

Istilah “*shūra*” berasal dari kata Arab “*shāwara*” yang memiliki akar etimologis sebagai tindakan mengekstraksi madu. Dalam bahasa Indonesia, istilah “*shūra*” bertransformasi menjadi “musyawarah,” yang mencakup segala hal yang diperoleh/didapatkan dari orang lain, termasuk pendapat, dengan tujuan untuk mencapai hasil yang positif. Ibnu Al-Arabi Al-Maliki mendefinisikan *shūra* sebagai suatu kegiatan untuk berkumpul dan meminta pendapat dalam suatu permasalahan, di mana orang-orang yang berkumpul dalam *shūra* saling menyatakan pendapatnya.⁵²

Seperti halnya demokrasi, *shūra* menekankan unsur musyawarah dalam pengambilan keputusan. Akan tetapi jika dalam demokrasi rakyat memegang kendali penuh, dalam *shūra* otoritas berasal dari hukum Allah. Ibnu Hajar menjelaskan bahwa musyawarah terjadi ketika tidak ada *nash* yang menyatakan hukum suatu masalah dan ketika hukumnya mubah, sehingga ada kemungkinan yang sama untuk melakukannya atau tidak melakukannya. Menurutnya, tidak perlu berijtihad dalam masalah yang sudah diketahui hukumnya. Oleh karena itu, untuk memastikan penerapan prinsip *shūra* sesuai dengan kehendak Ilahiah, diatur tiga aspek yang harus diperhatikan selama proses musyawarah. Aspek-aspek tersebut antara lain menentukan subjek musyawarah, memilih peserta dalam proses musyawarah yang akan dilakukan, dan menetapkan pedoman etika dan metode-metode untuk melakukan musyawarah.⁵³

⁵² Ramadhan, *Doktrin Politik Islam*, 201 dan 214.

⁵³ *Ibid.*, 201 dan 221–222.

Darmawati di dalam bukunya mengidentifikasi lima persamaan mendasar antara demokrasi dan *shūra*, yakni: keikutsertaan rakyat dalam mengontrol, mengangkat, dan menurunkan pemerintahan; dan dalam menentukan berbagai kebijakan melalui wakil-wakilnya; kebebasan pers dan menyatakan pendapat; *amar ma'ruf nahi munkar* serta memberikan saran atau kritik terhadap pemimpin; dan penetapan hukum berdasarkan suara mayoritas. Sementara itu, perbedaan mendasar di antara keduanya adalah dalam demokrasi, suara mayoritas diikuti walaupun berselisih dalil, sedangkan musyawarah dalam *shūra* memprioritaskan kebenaran, bahkan jika pendapat tersebut adalah pendapat yang seseorang.⁵⁴

Kerangka hukum *shūra* ataupun partisipasi secara umum dalam Islam dapat diperoleh dari ayat-ayat *Al-Qur'an* tentang bagaimana urusan negara harus dijalankan. Penyebutan *shūra* pertama kali dalam *Al Qur'an* muncul dalam Surah *Al-Baqarah* ayat ke-2 tentang keputusan kolektif keluarga untuk menyapih anak-anak mereka. Ketentuan *shūra* lebih lanjut dipertegas melalui firman Allah SWT dalam Surat Ali 'Imran Ayat ke-159⁵⁵ dan Surat *Ash-Shūra* Ayat ke-38,⁵⁶ yakni sebagai berikut:

فِيمَا رَحْمَةً مِّنَ اللَّهِ لَئِن لَّمْ يَكُنِ اللَّهُ لِيَكْتُبِ الْفِتْنَةَ لَأَنفَضُونَا مِنْ حَوْلِكَ ۖ
فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ۖ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ
يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ (١٥٩)

⁵⁴ *Demokrasi Dalam Islam*, 191–192.

⁵⁵ Hilmy, *Islamism and Democracy in Indonesia*, v. Ali 'Imran: 159.

⁵⁶ M. Yusuf Harun et al., eds., *Lubaabut Tafsir Min Ibni Katsiir*, trans. Abdul Ghoffar, 2nd ed., vol. 2 (Pustaka Imam asy-Syafi' i, 2003), 171–172.

“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.”

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ
(۳۸)

“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Rabb-nya dan mendirikan shalat, sedangkan urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menginfakkan sebagian dari rizki yang Kami berikan kepada mereka.”

Ibnu Katsir berpendapat bahwa, maksud firman Allah: “Sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka” adalah mereka tidak menunaikan suatu urusan sampai mereka saling bermusyawarah dan saling mendukung dengan pendapat mereka.⁵⁷ Terkait hal itu, Golam Mohiuddin berpendapat bahwa Ayat ini menjadi dasar praktik pemerintahan partisipatif yang harus diikuti oleh setiap pemimpin. Menurutnya, ayat tersebut menunjukkan dengan jelas bahwa Islam menolak otokrasi dan absolutisme, serta menekankan bahwa seorang pemimpin tidak hanya bertanggung jawab kepada Allah tetapi juga kepada orang-orang yang mereka layani.⁵⁸ Sementara itu, Ayatullah Baqir al-Sadr mengaitkan konsultasi sebagai hak-hak rakyat, dengan mengatakan bahwa sebagai khalifah Allah, rakyat memiliki hak untuk mengelola urusan mereka melalui

⁵⁷ M. Yusuf Harun et al., eds., *Lubaabut Tafsiir Min Ibni Katsiir*, trans. Abdul Ghoffar and al-Atsari Abu Ihsan, 1st ed., vol. 7 (Pustaka Imam asy-Syafi' i, 2004), 259.

⁵⁸ Mohiuddin and Islam, “Decision Making Style in Islam,” 80.

prinsip konsultasi dan menekankan perlunya membentuk majelis yang terdiri dari wakil-wakil rakyat yang kompeten untuk memastikan partisipasi aktif rakyat dalam proses pengambilan keputusan publik.⁵⁹

Shūra juga ditekankan oleh Nabi Muhammad SAW dengan mendorong manusia untuk berunding dalam urusannya. Sebagaimana yang dinarasikan oleh al-Tirmidhi, Rasulullah bersabda: “Jika para pemimpin kalian berbudi luhur, orang-orang kaya kalian dermawan, dan urusan kalian diselesaikan dengan musyawarah, niscaya permukaan bumi lebih baik bagi kalian daripada isinya” Lebih dari itu, Rasulullah juga menyatakan pentingnya *shūra* dengan mengatakan sebagai berikut, bahwa: “[b]arang siapa yang bermusyawarah dengan orang lain dalam suatu masalah tidak akan pernah menyesal dan barang siapa yang meminta bantuan orang lain dalam suatu masalah tidak akan jatuh dalam kemelaratan.”⁶⁰

Mengutip Amin Mustolih di dalam Skripsinya yang berjudul *Hadis-Hadis Tentang Syura*, maka menurutnya hadis-hadis tentang *shūra* atau musyawarah akonsultasi itu sendiri dapat dihimpun ke dalam beberapa hadis, baik yang menggunakan lafal *mashūrah* maupun lafal *istishārah* dalam redaksinya, yang di antaranya sebagai berikut, yaitu:⁶¹

⁵⁹ Esposito and Voll, *Islam and Democracy*, 28.

⁶⁰ Muhammad Nazeer Ka Ka Khel, “The Conceptual and Institutional Development of Shura in Early Islam,” *Islamic Studies* 19, no. 4 (1980): 274–275, accessed May 31, 2023, <http://www.jstor.org/stable/20847149>.

⁶¹ Amin Mustolih, “Hadis-Hadis Tentang Syura (Sebuah Kajian Hermeneutik Terhadap Teks Hadis)” (Skripsi, UIN Sunan Kalijaga, 2001), 43–44, accessed October 30, 2022, <http://digilib.uinsuka.ac.id/id/eprint/5059>; “Musnad ‘Ali Ibn Abi Talib,” *Sunnah.Com*, n.d., accessed February 28, 2023, <https://sunnah.com/ahmad:566>; “Hudud,” *Sunnah.Com*, n.d., accessed February 28, 2023, <https://sunnah.com/bulugh/10/38>.

حَدَّثَنَا أَبُو سَعِيدٍ، حَدَّثَنَا إِسْرَائِيلُ، حَدَّثَنَا أَبُو إِسْحَاقَ، عَنِ الْحَارِثِ، عَنْ عَلِيٍّ،
 قَالَ قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ لَوْ كُنْتُ مُؤَمَّرًا أَحَدًا دُونَ مَشُورَةِ الْمُؤْمِنِينَ
 لَأَمَرْتُ ابْنَ أُمِّ عَبْدِ.

Bercerita kepada kami Sa'id, bercerita kepada kami Isrāil, bercerita kepada kami Abū Ishaq dari Hāris dari 'Ali berkata: bersabda Rasulullah SAW, "Seandainya aku mengangkat seseorang untuk menjadi pemimpin tanpa berkonsultasi dengan orang-orang beriman, niscaya aku akan mengangkat Ibnu Ummu 'Abd [Abdullah bin Mas'ud]."

عَنْ أَنَسِ بْنِ مَالِكٍ - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ - { أَنَّ النَّبِيَّ - صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ - أَتَى
 بِرَجُلٍ قَدْ شَرِبَ الْخَمْرَ، فَجَلَدَهُ بِجَرِيدَتَيْنِ نَحْوِ أَرْبَعِينَ. قَالَ: وَفَعَلَهُ أَبُو بَكْرٍ، فَلَمَّا
 كَانَ عُمَرُ اسْتَشَارَ النَّاسَ، فَقَالَ عَبْدُ الرَّحْمَنِ بْنُ عَوْفٍ: أَحْفَافَ الْخُدُودِ تَمَانُونَ، فَأَمَرَ
 بِهِ عُمَرُ { مُتَّفَقٌ عَلَيْهِ.

Anas bin Malik (RA) meriwayatkan, "Seorang pria yang telah meminum arak dibawa kepada Nabi (SAW) dan beliau memerintahkan agar pria tersebut dipukuli (dicambuk). Orang itu diberi hukuman cambuk sebanyak empat puluh kali dengan dua ranting pohon palem. Anas menambahkan, Abu Bakar (RA) melakukan hal yang sama, tetapi ketika 'Umar (RA) menjadi Khalifah, dia berkonsultasi dengan orang-orang dan Abdur Rahman bin 'Auf berkata, "Hukuman paling ringan untuk minum-minuman keras adalah delapan puluh kali cambukkan. Jadi, 'Umar (RA) memberikan perintahnya sesuai dengan itu. *Muttafaqun 'Alaih*.

Dapat diamati bahwa Nabi Muhammad secara aktif terlibat dalam praktik *shūra* dengan tujuan untuk menghapus absolutisme dari kerangka politik Islam. Hal ini tercermin dari konsistensinya dalam berkonsultasi dengan komunitas Muslim dalam masalah yang berkaitan dengan pemerintahan dan administrasi negara. Melalui penelusuran sejarah dapat ditemukan praktik partisipasi aktif umat dalam tata kelola Negara Kota Madinah. Keputusan-keputusan penting umumnya diambil berdasarkan saran dari anggota komunitas Muslim tanpa memandang status sosial

mereka. Salah satu contoh penting adalah ketika Nabi mengubah keputusannya mengenai lokasi perkemahan selama Perang Badar, yang dipengaruhi oleh saran Jubair bin Mundzir. Selama Perang Badar, Nabi juga meminta pendapat para sahabatnya mengenai rencana untuk menghadang pasukan kafir Quraish dan bermusyawarah terkait perlakuan terhadap para tawanan perang yang ditangkap. Demikian pula, dalam Perang *Khandaq*, yang mana seluruh strategi perang diadopsi berdasarkan saran dari Salman al-Farsi, seorang budak merdeka yang sejatinya tidak akan menikmati hak-hak yang sama pada era pra-Islam. Contoh-contoh ini menggambarkan bahwa konsultasi tidak hanya mencakup urusan duniawi, tetapi juga dalam urusan keputusan penting seperti azan, yang pada hakikatnya muncul sebagai hasil dari musyawarah ataupun deliberasi.⁶²

Lebih jauh lagi pada era pasca-kenabian, praktik *shūra* tetap menjadi pijakan penting dalam pengelolaan urusan negara yang diwarisi oleh *al-Khulafā' al-Rāshidūn*. Catatan sejarah Islam mengungkapkan bahwa Abū Bakar, selama menjabat sebagai Khalifah, mengandalkan berbagai sumber untuk pengambilan keputusan. Ketika dihadapkan pada situasi di mana *Al-Qur'an* tidak memberikan arahan yang jelas, ia akan beralih ke Sunnah dan tradisi Nabi Muhammad. Namun, jika tidak ada petunjuk yang dapat ditemukan di dalam Sunnah, ia akan meminta nasihat dari anggota *shūra*. Hanya setelah mencapai konsensus, barulah peraturan dikeluarkan. Hal ini untuk memastikan persetujuan dan konfirmasi dari masyarakat luas. Seperti

⁶² Khel, "Institutional Development of Shura," 276; Ramadhan, *Doktrin Politik Islam*, 217.

disebutkan oleh Muhammad Nazeer Ka Ka Khel, Ibn Sa'd meriwayatkan praktik *shūra* pada masa kekhalifahan Abū Bakar:⁶³

“Setiap kali ada masalah penting yang diajukan kepada Abu Bakar, ia dilaporkan memanggil kaum Muhajirin dan Anshar serta secara khusus mengundang ‘Umar, ‘Ali, ‘Uthman, Abu Ubaydah, ‘Abd al-Rahman bin ‘Auf, Mu‘adh bin Jabal, Ubay bin Ka‘ab, dan Zaid bin Thabit untuk berkonsultasi. Para penasihat ini menjatuhkan putusan atas pertanyaan-pertanyaan hukum selama masa pemerintahan Abū Bakar dan orang-orang mengandalkan mereka dalam hal pendapat hukum mereka.”

Penasihat-penasihat ini dikenal sebagai “*ahl al-ra’y* dan *ahl al-fiqh*”.

Khalifah Abū Bakar secara konsisten mengikuti pendapat yang disepakati oleh kelompok penasihat ini. Bahkan dikatakan bahwa Khalifah Abu Bakar berkonsultasi dengan orang biasa di muka umum.⁶⁴

Pada masa pemerintahan ‘Umar, anggota dewan *shūra* yang sudah terbentuk tersebut tetap dipertahankan. Lebih dari itu, kaum muda dan terpelajar juga dimasukkan ke dalam dewan *shūra*. Representasi yang lebih luas ini memastikan bahwa perspektif dan pengetahuan yang beragam dapat dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan. Praktik meminta nasihat dari *ummah* yang cerdas terus berlanjut hingga timbulnya kerusuhan sipil di negara Islam. Selama masa Kekhalifahan ‘Umar, sudah merupakan kebiasaan untuk berkonsultasi dengan masyarakat Muslim secara umum maupun para ahli, dan keputusan diumumkan dengan kesepakatan bulat (*unanimous*) dalam pertemuan-pertemuan publik.⁶⁵

⁶³ Khel, “Institutional Development of Shura,” 277–278.

⁶⁴ Ahmad Hasan, “The Political Role of Ijma,” *Islamic Studies* 8, no. 2 (1969): 142, accessed May 31, 2023, <http://www.jstor.org/stable/20832945>; Khel, “Institutional Development of Shura,” 278.

⁶⁵ Khel, “Institutional Development of Shura,” 279.

Sebagaimana konsep partisipasi pada umumnya, partisipasi dalam kajian *shūra* juga memiliki berbagai manfaat yang penting. Namun demikian, partisipasi dalam *shūra* memiliki ciri khas dan karakteristiknya sendiri. Menurut Golam Mohiuddin, terdapat beberapa karakteristik utama dalam *shūra*. *Pertama*, *shūra* melibatkan sekelompok individu yang aktif dalam proses pengambilan keputusan dalam tata kelola pemerintahan Islam. *Kedua*, pendapat pribadi tidak diberikan penekanan yang tidak semestinya, karena setiap anggota diperlakukan secara setara dalam proses konsultatif. *Ketiga*, diskusi diadakan secara eksklusif selama waktu pertemuan yang ditentukan; *Keempat*, setiap keputusan yang diambil harus sejalan dengan ajaran *Al-Qur'an* dan Sunah untuk menjaga keabsahannya. *Kelima*, praktik *shūra* melibatkan partisipasi individu yang berpengetahuan luas dan ahli hukum yang berkualifikasi, yang berperan dalam fungsi legislatif (*ahl al-hall wa al-'aqd*) dalam menyimpulkan penilaian hukum (*ahl-al-ijtihad*). Adapun yang *keenam*, setelah mencapai suatu konsensus, para anggota *shūra* diharuskan bertawakal kepada Allah SWT.⁶⁶

B. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang

1. Makna dan Fungsi Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat sejatinya telah menjadi konsep yang semakin penting, beriringan dengan upaya berbagai negara untuk membentuk pemerintahan yang lebih responsif. Akan tetapi konsep partisipasi itu sendiri bervariasi dan dipraktikkan secara berbeda dalam budaya dan sistem

⁶⁶ Mohiuddin and Islam, "Decision Making Style in Islam," 83–84.

politik yang berbeda. Istilah-istilah seperti *public participation*, *citizen involvement*, *citizen participation*, dan *public consultation* digunakan untuk mendefinisikan keterlibatan publik dalam tata kelola pemerintahan. Sementara istilah konsultasi merujuk pada mekanisme atau tahapan dalam proses legislasi, istilah partisipasi digunakan dalam kaitannya dengan teori demokrasi. Secara umum, istilah partisipasi masyarakat dapat dipahami sebagai keterlibatan warga negara dalam pengelolaan lembaga-lembaga publik atau pemerintahan, atau dapat diartikan sebagai keterlibatan masyarakat secara aktif dalam kegiatan-kegiatan politik.⁶⁷

Norman Wengert menjelaskan bahwa istilah partisipasi digunakan dalam lingkup “keputusan politik mendasar sehubungan dengan struktur pemerintahan dan isi program publik, yang mengacu pada pentingnya ‘persetujuan dari yang diperintah’ sebagai prasyarat kesepakatan sosial.” Dalam istilah politik sendiri, Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson mendefinisikan partisipasi (politik) sebagai “kegiatan oleh warga negara yang dirancang untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah.” Sementara itu Sidney Verba *et al* mendefinisikan partisipasi politik sebagai suatu “kegiatan yang dimaksudkan untuk memengaruhi [...] baik secara langsung maupun tidak langsung, tindakan pemerintah.”⁶⁸

⁶⁷ Carol Harlow and Richard Rawlings, *Law and Administration*, 3rd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 174; Pateman, *Participation and Democratic Theory*, 1; Widiati, “Efficient Public Participation,” 392; Norman Wengert, “Citizen Participation: Practice in Search of a Theory,” *Natural Resources Journal* 16, no. 01 (1976): 23–27, accessed March 20, 2023, <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol16/iss1/3>.

⁶⁸ Sidney Verba, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Nachdr. (Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 2002), 9, accessed March 30, 2023, <https://archive.org/details/voicerequalityciv0000verb>; Samuel P. Huntington and Joan M. Nelson, *No Easy Choice*, Political Participation in Developing Countries

Dari definisi-definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa partisipasi berimplikasi pada: (i) tindakan atau kegiatan yang diikuti oleh warga negara; (ii) istilah warga negara mengacu pada *ordinary citizen*; dan (iii) terjadi ketika tindakan itu bertujuan mempengaruhi orang-orang yang berkuasa atas kebijakan publik. Dengan kata lain, partisipasi politik terjadi ketika “warga negara biasa yang peduli dengan masalah publik mengambil tindakan tertentu untuk mempengaruhi kebijakan dari orang-orang yang berkuasa.” Dalam konteks legislasi, partisipasi menyiratkan adanya peran serta atau keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan legislasi, dimulai dari tahap perencanaan sampai tahap evaluasi pelaksanaan.⁶⁹

Sementara itu, jika merujuk pada pemahaman UU No. 13/2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPP), partisipasi masyarakat didefinisikan sebagai keikutsertaan atau peran serta masyarakat dalam kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan, baik secara lisan maupun tertulis, baik secara daring ataupun luring, dalam tahapan-tahapan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Masyarakat dalam pengertian ini adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung atau mempunyai kepentingan atas substansi atau materi

(Harvard University Press, 1976), 4; Wengert, “Citizen Participation: Practice in Search of a Theory,” 23 dan 25–27.

⁶⁹ Yerkebulan Sairambay, “Reconceptualising Political Participation” 30, no. 1, *Human Affairs* (2020): 122, accessed March 30, 2023, <https://doi.org/10.1515/humaff-2020-0011>; Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, 1th ed. (Jakarta: Perludem, 2016), 28, accessed April 1, 2023, <https://perludem.org/2016/11/10/partisipasi-dan-pengawasan-publik-dalam-pembentukan-undang-undang/>; Ansori, *Legal Drafting*, 245.

muatan suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Menurut Lutfil Ansori, kelompok-kelompok yang termasuk dalam kelompok orang antara lain kelompok atau organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan kelompok masyarakat adat.⁷⁰

Meskipun terdapat situasi di mana partisipasi tidak mungkin untuk diterapkan, seperti dalam konteks undang-undang yang dibentuk sebagai tanggapan putusan Mahkamah Konstitusi.⁷¹ Partisipasi dalam pembentukan kebijakan diyakini sebagai investasi untuk meningkatkan hasil kebijakan yang lebih baik. Partisipasi memungkinkan pemerintah memanfaatkan sumber-sumber baru terkait gagasan, informasi dan sumber daya relevan dalam pengambilan kebijakan. Partisipasi masyarakat juga berkontribusi untuk membangun kepercayaan publik terhadap pemerintah, meningkatkan kualitas demokrasi sekaligus memperkuat kapasitas sipil. Sebagaimana dijelaskan oleh Harlow dan Rawlings, bahwa konsultasi bertujuan untuk: (i) menempatkan administrasi dalam “kepemilikan penuh atas fakta-fakta dan sudut pandang yang berhubungan dengan masalah tertentu;” (ii) “memungkinkan mereka yang terkena dampak [...] untuk menyatakan posisi mereka menentang tindakan yang diusulkan dan untuk mendesak agar tindakan itu dimodifikasi [...]”; dan (iii) penjelasan publik.⁷²

⁷⁰ Ansori, *Legal Drafting*, 248.

⁷¹ “Suatu UU yang merupakan tindak lanjut dari Putusan MK tidak lagi memerlukan jaring partisipasi publik [...] Akan tetapi terhadap materi muatan norma dalam suatu undang-undang yang bukan merupakan tindak lanjut dari Putusan MK atau masuk dalam ranah politik hukum terbuka (opened legal policy), wajib dilakukan jaring partisipasi publik [...]” Lihat Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 100/PUU-XVIII/2020*, 343–344.

⁷² Widiati, “Efficient Public Participation,” 392–393; Harlow and Rawlings, *Law and Administration*, 170.

Menurut Mahkamah Konstitusi, sebagaimana termuat di dalam Putusan Nomor: 91/PUU-XVIII/2020, partisipasi dalam pembentukan undang-undang memiliki tujuan yang di antaranya adalah untuk menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan; untuk membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan; untuk memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; untuk menciptakan parlemen yang lebih akun-tabel dan transparan (*accountable and transparent*); untuk meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; untuk meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif; dan untuk memberikan kesempatan warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka.⁷³

2. Proses dan Mekanisme Pembentukan Undang-Undang

Kekuasaan untuk membentuk perundang-undangan adalah wewenang yang melekat pada lembaga legislatif, yaitu wakil rakyat yang memiliki kedaulatan untuk menentukan aturan yang mengikat dan membatasi kebebasan. Lembaga perwakilan rakyat memiliki tiga fungsi

⁷³ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 91/PUU-XVIII/2020*, 392–393.

utama: fungsi representasi; pengawasan; dan pengaturan. Fungsi pengaturan (*regelende functie*) sendiri meliputi inisiatif pembentukan, pembahasan, persetujuan dan pengesahan RUU, serta persetujuan perjanjian internasional atau dokumen hukum lainnya. Namun fungsi pengaturan ini hanya dapat dilakukan jika rakyat setuju untuk tunduk pada norma yang ditetapkan. Sebab itu, sebagai cabang kekuasaan yang memiliki kewenangan terbesar, parlemen bertanggung jawab menetapkan undang-undang melalui persetujuan bersama dengan badan eksekutif, sebagai suatu bentuk peraturan tertinggi di bawah Konstitusi.⁷⁴

Menurut Lutfil Ansori, pembentukan undang-undang merupakan suatu proses berkesinambungan yang melibatkan beberapa tahapan. Proses ini dimulai dengan ide tentang perlunya pengaturan suatu permasalahan, kemudian dilakukan persiapan, hingga pada tahap pengesahan dan pengundangan. Secara normatif, mengacu pada UU No. 12 Tahun 2011 (dan perubahannya) beberapa tahapan tersebut yaitu:⁷⁵

a. Tahap Perencanaan

Dalam perspektif perencanaan, pembentukan undang-undang dimulai dengan penyusunan Program Nasional (prolegnas). Prolegnas memiliki peran penting dalam merencanakan pembangunan hukum

⁷⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara: Jilid II*, 1st ed. (Jakarta: Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 32–33 dan 43–44, accessed February 24, 2023, <https://www.jdih.padangpanjang.go.id/buku>; Persetujuan rakyat atas suatu norma hukum dalam bentuk undang-undang tersebut dapat disalurkan melalui proxy legitimasi dan trade-off legitimasi. Lihat Wintgens, *Legisprudence*, 225 dan 295.

⁷⁵ Ansori, *Legal Drafting*, 117; Menurut Van Der Tak, peraturan perundang-undangan adalah “kaidah hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum.” Lihat Rahman, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang,” 19.

nasional, terutama dalam hal pembentukan materi hukum. Prolegnas adalah instrumen perencanaan yang digunakan untuk menyusun program pembentukan peraturan perundang-undangan secara terencana, terpadu, dan sistematis oleh DPR dan pemerintah. Proses penyusunan prolegnas melibatkan koordinasi antara DPR dan pemerintah, yang dilakukan oleh Badan Legislasi DPR (Baleg) sebagai alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Dalam penyusunan Prolegnas, usulan dari fraksi, komisi, anggota DPR, DPD, dan masyarakat dipertimbangkan. Sementara itu, pada pihak pemerintah, penyusunan prolegnas dikoordinasikan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham). Secara umum, terdapat lima tahapan dalam penyusunan prolegnas tersebut, yaitu antara lain pengumpulan masukan dan penyaringan masukan, penetapan awal, pembahasan bersama, dan yang terakhir adalah penetapan Prolegnas.⁷⁶

b. Tahap Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU)

Proses penyusunan RUU dimulai dengan penyiapan dan pengajuan RUU. Pada tahap ini, Anggota DPR, Komisi, Gabungan Komisi, Badan Legislasi (Baleg), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dapat mengajukan RUU. Tahap penyusunan RUU meliputi pembuatan naskah akademik, penyusunan RUU, serta harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi. RUU yang disusun oleh Anggota DPR, Komisi, Gabungan Komisi, DPD, dan Baleg harus didasarkan pada

⁷⁶ Ansori, *Legal Drafting*, 119–120.

prolegnas prioritas tahunan, yang disertai naskah akademik. Dalam proses penyusunan RUU, pihak yang menyusun dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai sumber informasi bagi Panitia Kerja atau Panja untuk memperbaiki RUU yang disusun.⁷⁷

RUU yang telah disusun, terlebih dahulu harus dilakukan harmonisasi, pembulatan, dan pemantapan konsepsi oleh Baleg, baru kemudian pimpinan DPR dapat meminta Bamus untuk menjadwalkan rapat paripurna agar suatu RUU yang diusulkan disetujui. Keputusan dalam rapat paripurna ini dapat berupa (i) persetujuan tanpa perubahan, (ii) persetujuan dengan perubahan, dan (iii) penolakan. Jika suatu RUU disetujui tanpa perubahan atau dengan perubahan dalam rapat paripurna, maka RUU tersebut (setelah disempurnakan jika disetujui dengan perubahan) dapat disampaikan oleh pimpinan DPR kepada presiden dan juga kepada pimpinan DPD (jika dalam lingkup kewenangan DPD) untuk kemudian dilakukan pembahasan bersama.⁷⁸

Prakarsa usul RUU yang diajukan oleh DPD harus diajukan oleh sekurang-kurangnya seperempat dari jumlah anggota DPD. RUU yang telah disetujui dalam rapat paripurna DPD selanjutnya disampaikan kepada DPR dan Presiden. Selanjutnya DPD akan melakukan pembahasan bersama dengan DPR yang diwakili oleh panitia Ad Hoc DPD. Hasil pembahasan ini merupakan bahan pembahasan bagi DPR

⁷⁷ Ibid., 123–124.

⁷⁸ Ibid., 125–126.

dalam rapat bersama dengan Presiden. Dalam rapat pembahasan antara DPR dan Presiden, perwakilan DPD dapat dipanggil untuk menyampaikan pendapat dan pandangannya pada Pembicaraan Tingkat I jika suatu RUU dalam lingkup kewenangan DPD.⁷⁹

Sementara itu, dalam lingkungan pemerintah (eksekutif), usulan RUU yang diajukan oleh Presiden disusun oleh departemen pemrakarsa. Sebelum diajukan, departemen pemrakarsa menyusun naskah akademik yang dapat dibebankan kepada perguruan tinggi atau pihak ketiga yang memiliki keahlian dalam penyusunan naskah akademik. Usulan RUU yang tidak memiliki masalah, dari segi substansi maupun perancangan, dapat diajukan kepada Presiden, yang setelah itu dapat disampaikan kepada DPR sebagai RUU usulan dari Presiden.⁸⁰

c. Tahap Pembahasan

Tahap pembahasan melibatkan DPR dan Presiden. Pembahasan dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan. Pertama-tama Pembicaraan Tingkat 1 dilakukan dalam rapat Komisi, rapat Gabungan Komisi, rapat Baleg, rapat Panitia Anggaran, atau rapat Panitia Khusus. Aktivitas yang dilakukan dalam tahap ini meliputi menyampaikan pandangan dan pendapat, memberikan tanggapan, dan melakukan pembahasan RUU dalam rapat kerja berdasarkan DIM (Daftar Inventaris Masalah). Pada tahap ini, dapat diadakan Rapat Dengar Pendapat atau Rapat Dengar

⁷⁹ Ibid., 126–127.

⁸⁰ Ibid., 127.

Pendapat Umum serta mengundang pimpinan Lembaga Negara atau Lembaga lain jika RUU tersebut berkaitan dengan mereka. Para ahli dari perguruan tinggi, organisasi di bidang hukum, politik, ekonomi, profesi, atau organisasi kemasyarakatan juga dapat diundang sesuai kebutuhan. Pembicaraan Tingkat 2 dilakukan dalam Rapat Paripurna. Kegiatan dalam tahap ini meliputi pengambilan keputusan yang didahului oleh laporan hasil Pembicaraan Tingkat 1, pendapat akhir fraksi-fraksi, dan pendapat akhir Presiden yang dapat diwakilkan.⁸¹

d. Tahap Pengesahan dan Pengundangan

RUU yang telah disetujui bersama akan disampaikan kepada Presiden dalam waktu tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Presiden memiliki waktu maksimum 30 hari sejak RUU disetujui bersama untuk mengesahkan RUU tersebut. Jika RUU tidak disahkan dalam waktu 30 hari, RUU tersebut dianggap sah dan wajib diundangkan. Setiap undang-undang yang disahkan harus diundangkan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaran Negara. Hal ini untuk memastikan setiap orang mengetahui peraturan perundang-undangan yang berlaku di dalam negara.⁸²

3. Bentuk-bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Proses Legislasi

Di Indonesia, partisipasi masyarakat merupakan pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu

⁸¹ Ibid., 127–128.

⁸² Ibid., 129–130.

pilar utama bernegara. Partisipasi secara mendasar dijamin melalui Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan kepada warga negara untuk berpartisipasi maupun untuk memperjuangkan hak-haknya secara kolektif dalam rangka membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.⁸³ Secara normatif, keikutsertaan masyarakat dalam pembentukan undang-undang diatur melalui UU No. 13/2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP). Disebutkan di dalam Pasal 96 ayat (1) sampai ayat (4) undang-undangan tersebut bahwa:

Pasal 96

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Pemberian masukan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara daring dan/atau luring.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang terdampak langsung dan/atau mempunyai kepentingan atas materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Naskah Akademik dan/atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan, dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Selain itu, disebutkan pula di dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) No. 01/2020 tentang Tata Tertib. Di dalam pasal 243 disebutkan bahwa pada dasarnya masyarakat memiliki kesempatan untuk memberikan masukan, secara lisan maupun tertulis, dalam setiap tahapan. Pasal yang lain menyebutkan:⁸⁴

⁸³ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 91/PUU-XVIII/2020*, 392.

⁸⁴ *Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib*, 1975, accessed March 24, 2023, <https://www.dpr.go.id/tentang/tata-tertib>.

Pasal 128

- (1) Dalam penyusunan rancangan undang-undang, Anggota dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan untuk menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang.
- (2) Dalam penyusunan rancangan undang-undang, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan bagi panitia kerja untuk menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang.
- (3) Untuk mendapatkan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi dapat melakukan:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja ke daerah; dan
 - c. kunjungan keluar negeri.

Pasal 244

Masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses:

- a. penyusunan dan penerapan prolegnas;
- b. penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang;
- c. pembahasan rancangan undang-undang mengenai APBN;
- d. pengawasan pelaksanaan undang-undang; dan
- e. pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Ketentuan ini juga lebih lanjut diatur melalui Peraturan DPR RI No.

02 Tahun 2020 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; dan
 - c. kunjungan keluar negeri.
- (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.

Sehubungan dengan berbagai ketentuan tersebut, partisipasi sendiri dapat dilakukan pada tahap perencanaan dan penyusunan, pembahasan dan pengesahan, serta pengundangan dan penyebarluasan.⁸⁵

a. Partisipasi Masyarakat dalam Tahap *Ante-Legislative*

Pada tahap *ante legislative* ini, yakni tahap perencanaan dan penyusunan dalam pembentukan undang-undang, setidaknya terdapat empat bentuk partisipasi, yang masing-masing dapat dikelompokkan ke dalam berbagai kegiatan, yaitu:⁸⁶ (i) partisipasi dalam bentuk penelitian; (ii) partisipasi dalam bentuk diskusi, lokakarya, dan seminar; (iii) partisipasi dalam bentuk pengajuan usul inisiatif peraturan perundang-undangan; dan yang terakhir (iv) partisipasi dalam bentuk perancangan peraturan perundang-undangan.

b. Partisipasi Masyarakat dalam Tahap *Legislative*

Pada tahap *legislative* atau tahap pembahasan dan pengesahan, terdapat enam bentuk partisipasi yang dapat dilakukan oleh masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang antara lain:⁸⁷

(i) partisipasi masyarakat dalam bentuk audiensi/Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU); (ii) partisipasi dalam bentuk rancangan undang-undang alternatif; (iii) partisipasi dalam bentuk masukan

⁸⁵ Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 1975, Pasal 96 Ayat (6), accessed March 24, 2023, <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/212810/uu-no-13-tahun-2022>; Ansori, *Legal Drafting*, 150–255 dan 248–249; Saifudin, *Partisipasi Publik*, 309–316.

⁸⁶ Ansori, *Legal Drafting*, 250; Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 309-311.

⁸⁷ Ansori, *Legal Drafting*, 252-253; Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 311-314.

melalui media cetak; (iv) partisipasi dalam bentuk masukan melalui media elektronik; (v) partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa; dan (vi) diskusi, lokakarya, atau seminar.

c. Partisipasi Masyarakat dalam Tahap *Post-Legislative*

Jika dilihat secara sepintas, maka tahap *post-legislative*, yaitu tahap pengundangan dan penyebarluasan, tidak dapat disebut proses legislasi. Akan tetapi, justru pada tahap inilah produk perundang-undangan mempunyai makna dalam kehidupan masyarakat secara nyata. Pada tahap ini, partisipasi masyarakat setidaknya dapat dilakukan melalui tiga bentuk:⁸⁸ (i) unjuk rasa terhadap peraturan perundang-undangan yang baru disahkan atau ditetapkan; (ii) tuntutan pengujian ke Mahkamah Konstitusi melalui *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan baru disahkan; dan juga melalui (iii) sosialisasi peraturan perundang-undangan tersebut.

4. Derajat Partisipasi dalam Pembentukan Undang-Undang

Pada hakikatnya partisipasi bukanlah tujuan akhir, melainkanpi suatu upaya untuk memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat, terutama kelompok-kelompok masyarakat yang terpinggirkan. Tujuannya adalah agar masyarakat dapat memiliki pengaruh yang signifikan dalam jalannya pemerintahan melalui keterbukaan dalam pengambilan keputusan. Keterbukaan ini merupakan suatu hal yang sangat penting karena akan

⁸⁸ Ansori, *Legal Drafting*, 253-255; Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, 314-315.

memungkinkan mereka untuk dapat mengetahui (*meeweten*) informasi, berkontribusi dalam pemikiran (*meedenken*) dan berpartisipasi dalam musyawarah (*meespreken*), dan ikut dalam pengambilan suatu keputusan bersama (*meebeslissen* dan *medebes lissingsrecht*).⁸⁹

Dalam konteks kekuasaan, Shery Arnesten berpendapat bahwa partisipasi merupakan redistribusi kekuasaan yang memungkinkan seluruh warga negara untuk dapat ikut serta dalam pembentukan masa depan. Menurutnya ini merupakan strategi di mana kelompok yang lebih lemah ikut untuk menentukan bagaimana informasi disebarluaskan, kebijakan ditetapkan, anggaran dialokasikan, program dijalankan, dan manfaat didistribusikan. Partisipasi merupakan cara yang dapat mendorong reformasi sosial, sehingga kelompok yang lemah dapat berbagi manfaat dengan masyarakat yang lebih kuat secara ekonomi.⁹⁰

Shery Arnesten lebih lanjut mempresentasikan sebuah tipologi yang terdiri dari tiga tingkatan partisipasi masyarakat dalam mempengaruhi kebijakan dan keputusan pemerintah. Tingkatan *pertama* adalah non-partisipasi, di mana manipulasi dan terapi digunakan sebagai sebuah

⁸⁹ Menurut Muhamad Azhar di dalam jurnalnya yang berjudul Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah: “Asas-asas tersebut harus dituangkan dalam prosedur pengambilan keputusan pemerintahan, baik menyangkut suatu rencana, kebijakan, pembentukan peraturan perundang-undangan maupun suatu keputusan tata usaha negara. Keterbukaan merupakan pelaksanaan asas demokrasi, bahkan merupakan *conditio sine qua non* as demokrasi.” Lihat Muhamad Azhar, “Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah,” *Administrative Law and Governance Journal* 1, no. 2 (August 8, 2018): 108, accessed June 3, 2023, <https://doi.org/10.14710/alj.v1i2.206-214>; Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang*, 193–194.

⁹⁰ Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation,” *Journal of the American Planning Association* 85, no. 1 (January 2, 2019): 25, accessed January 24, 2023, <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>.

strategi. Tujuannya adalah untuk mengedukasi masyarakat dan partisipasi pada tingkatan ini bertujuan untuk mendapatkan dukungan publik melalui interaksi dengan masyarakat. Tingkatan *kedua* disebut partisipasi semu atau tokenisme, yang mencakup peredaman, konsultasi, dan penyediaan informasi. Pada tingkatan ini, masyarakat didengar dan diberikan kesempatan untuk berpendapat, tetapi kekuatan mereka terbatas dan tidak ada jaminan bahwa pandangan mereka akan benar-benar dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan. Menurut Zaini Rahman, tokenisme adalah kebijakan yang hanya sebatas tindakan dangkal atau simbolis untuk mencapai tujuan tertentu. Sementara itu tingkatan *ketiga* adalah kekuasaan masyarakat, yang di dalamnya melibatkan kemitraan, delegasi kekuasaan, dan pengendalian oleh masyarakat. Sejatinya barulah pada tingkatan ini masyarakat benar-benar memiliki pengaruh yang nyata dalam proses pembentukan serta pengambilan kebijakan publik.⁹¹

Merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi, derajat *ketiga* ini disebut *meaningful participation*. Adapun prasyarat untuk dapat terlaksananya partisipasi secara bermakna adalah (i) hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); (ii) hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan (iii) hak untuk mendapat penjelasan dan sekaligus jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).⁹²

⁹¹ Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang*, 182; Rahman, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang," 44; Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," 26–33.

⁹² Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 91/PUU-XVIII/2020*, 393.

Bagaimanapun juga, pelaksanaan partisipasi dalam praktiknya sering menimbulkan tantangan. Karena konstruksi pemikiran dan kesadaran politik masyarakat memandang partisipasi hanya terbatas pada keterlibatan prosedural yang bertujuan untuk memperoleh legitimasi. Selain itu, para pembuat kebijakan relatif enggan untuk mewujudkan partisipasi dalam arti yang lebih luas. Mereka beranggapan bahwa mewujudkan partisipasi akan menghabiskan terlalu banyak waktu, energi, dan biaya. Meskipun alasan ini terlihat teknis, namun sesungguhnya mencerminkan kurangnya kepedulian terhadap pentingnya partisipasi dalam konteks demokrasi.⁹³

Menurut Zaini Rahman, idealnya partisipasi tidak hanya dilihat sebagai proses pelibatan dan dukungan, tetapi sebagai ruang tawar-menawar dimana persetujuan, legitimasi, dan resistensi muncul. Oleh karena itu, partisipasi selayaknya tidak hanya dipahami dalam bentuk prosedural, melainkan sebagai sumber pengetahuan, alat komunikasi, dan landasan untuk memperoleh legitimasi masyarakat. Seperti menurut Nonet dan Selznick, dalam organisasi yang memiliki tujuan, otoritas harus bersifat terbuka dan partisipatif, dengan cara mendorong konsultasi, menjelaskan alasan keputusan, menerima kritik, dan mengambil persetujuan sebagai uji rasionalitas. Pelibatan masyarakat juga harus bertujuan mempengaruhi dan merupakan sumber bagi penyusunan undang-undang, selain itu masyarakat bukanlah pihak yang perlu dipersuasi atau ditentramkan.⁹⁴

⁹³ Rahman, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang," 59.

⁹⁴ Nonet and Selznick, *Law and Society in Transition*, 99–100; Rahman, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang," 59.

C. Pembentukan Produk Hukum yang Responsif

1. Konsep dan Hakikat Hukum Responsif

Hukum ada di setiap jenis masyarakat—*ubi societas, ibi ius*. Tepat rasanya untuk dikatakan jika dari struktur masyarakat yang sederhana, hingga masyarakat modern dan lebih beradab pasti membutuhkan hukum. Seperti yang disebutkan Edward A. Hoebel dalam *The Law of Primitive Man*: “semakin beradab manusia, semakin besar kebutuhannya akan hukum, dan semakin banyak hukum yang ia ciptakan.”⁹⁵

Bagaimanapun juga, hukum memiliki banyak bentuk. Hans Kelsen berpendapat bahwa hukum adalah tatanan perilaku manusia; seperangkat aturan dalam tatanan normatif atau sistem kontrol pemerintah yang mengatur perilaku manusia pada tingkat yang diinginkan. Paul Bohannon berpendapat bahwa institusi hukum adalah inti hukum. Sebuah institusi dikatakan legal jika orang-orang menggunakannya untuk “menyelesaikan perselisihan [...] dan menangkai pelanggaran aturan.” Oliver Wendell Holmes, Jr. mendefinisikan hukum sebagai “nubuat-nubuat tentang apa yang akan dilakukan oleh pengadilan.” Sementara itu, Roberto M. Unger berpendapat bahwa hukum merupakan bentuk kelembagaan kehidupan masyarakat. Namun, “tidak ada definisi hukum yang ‘benar’,” sebab definisi mengalir dari tujuan dan fungsi si pendefinisi.⁹⁶

⁹⁵ Aristotle, William Ellis, and A. D. Lindsay, *Politics: A Treatise on Government* ([Place of publication not identified]: Timeless Classic Books, 2010), 3, accessed March 16, 2023, <https://www.worldcat.org/title/1342141922>; Edward Adamson Hoebel, *The Law of Primitive Man: A Study in Comparative Legal Dynamics* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2006), 293.

⁹⁶ Kelsen, *General Theory of Law*, 1, 18, 114–115, dan 122; Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective* (New York: Russell Sage Foundation, 1975), 7–10; Roberto

Berangkat dari teori hukum populer, John R. Sutton mendefinisikan hukum sebagai sistem normatif dan sebagai permainan. Sebagai sistem normatif, hukum adalah “standar perilaku manusia yang mencerminkan [...] nilai-nilai masyarakat.” Sehingga, moralitas adalah esensi hukum dan hukum tidak memiliki hubungan dengan cara kerja masyarakat, melainkan cerminan dari konsep universal tentang kebenaran dan keadilan. Sementara itu sebagai suatu permainan, hukum adalah “seperangkat prosedur untuk menyelesaikan perselisihan dengan cara tanpa kekerasan.” Seperti dalam teori positivisme, hukum dipahami sebagai teknik sosial dari tatanan koersif yang otonom dari tata moral dan keyakinan agama, ekonomi dan politik, serta berdiri terpisah dari hubungan sosial apa pun.⁹⁷

Masalah yang ditimbulkan dari kedua perspektif ini adalah bahwa kedua perspektif ini cenderung untuk melihat hukum sebagai kehidupan meta-sosial yang independen. Pada kenyataannya, sebagaimana dijelaskan oleh Lawrence M. Friedman, bahwa hukum sampai pada tingkatan tertentu merupakan suatu “produk sosial” (*social product*) dan bahwa hukum di atas kertas tidak selalu sama dengan implementasi aktualnya. Karena alasan ini, hukum sangat bergantung pada masukan dari dunia luar, yakni dunia sosial eksternal. Oleh karena itu, pembentukan hukum tidak lain adalah respons

Mangabeira Unger, *The Critical Legal Studies Movement: Another Time, A Greater Task* (London; Brooklyn, NY: Verso, 2015), 47.

⁹⁷ John Sutton, *Law/Society: Origins, Interactions, and Change*, *Sociology for a New Century* (Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge Press, 2001), 4–7, accessed March 20, 2023, <https://www.worldcat.org/title/808342044>; Mathieu Deflem, *Sociology of Law: Visions of A Scholarly Tradition* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008), 18, accessed March 22, 2023, <https://www.worldcat.org/title/227366786>; Roberto Mangabeira Unger, *Law in Modern Society: Toward A Criticism of Social Theory* (New York: Free Press, 1976), 52–52, accessed March 22, 2023, <https://www.worldcat.org/title/1035926984>; Kelsen, *General Theory of Law*, 20.

terhadap berbagai kekuatan dan kebutuhan sosial; dan oleh karena itu, hukum tidak baik atau buruk dalam arti absolut, tetapi dapat dievaluasi dalam tingkat keadilan dan moralitas relatifnya.⁹⁸

Dari perspektif sosial ini, dapat dikatakan bahwa apa dan mengapa hukum dan sistem hukum itu berubah pada dasarnya disebabkan oleh kekuatan sosial eksternal yang melekat pada sistem hukum itu sendiri. Bahkan dalam rezim demokratis yang stabil, hakim dan para pembentuk hukum (legislator) sering diasumsikan responsif terhadap sikap politik populer, seperti tuntutan kelompok kepentingan atau preferensi kebijakan elite ekonomi dan politik. Benar tampaknya jika norma hukum, institusi dan praktik-praktik hukum di dalam suatu negara dibentuk dan dirangkum oleh para profesional hukum, akan tetapi proses produksi hukum itu sendiri diasumsikan didominasi oleh kekuatan politik.⁹⁹

Berawal dari fakta empiris ini, Philippe Nonet dan Philip Selznick di dalam *Law & Society in Transition*, membagi karakter produk hukum berdasarkan konfigurasi politik dan kekuasaan di suatu negara—*repressive*, *autonomous*, dan *responsive law*. Seperti disebutkan oleh Robert A. Kagan, Nonet dan Selznick berpendapat bahwa “sistem hukum, peradilan, dan lembaga penegak hukum diciptakan dan didanai oleh otoritas politik.” Pada intinya, hukum adalah cara untuk melegitimasi kekuasaan politik sekaligus cara untuk menjalankan kekuasaan, yang melibatkan hakim, jaksa, dan

⁹⁸ Friedman, *The Legal System*, 1–2 dan 15; Unger, *The Critical Legal Studies*, 47; Deflem, *Sociology of Law*, 19.

⁹⁹ Nonet and Selznick, *Law and Society in Transition*, xvi–xvii.

polisi untuk menegakkan hak prerogatif dan kebijakan negara.¹⁰⁰ Menurut Nonet dan Selznick, dalam sistem yang dicirikan oleh hukum represif, “hukum berada di bawah kekuasaan politik.” Aturan dan penegakan hukum digunakan untuk melegitimasi dan melayani kepentingan pihak yang berkuasa secara politis, dan mereka hanya terikat secara lemah dari batasan-batasan hukum. Sebaliknya, dalam sistem politik yang dicirikan oleh hukum otonom, “hukum bersifat ‘independen’ dari politik” atau “terpisah dari politik” dan secara bersamaan bertindak sebagai pengekang kekuasaan politik. Ini adalah gagasan yang mendasari sebagian besar pemahaman tentang “*the rule of law*.” Dalam rezim hukum otonom, lembaga peradilan secara institusional terpisah dari politik dan lembaga peradilan memutuskan sengketa dan menghukum semata-mata dengan mengacu pada aturan-aturan hukum yang diundangkan secara formal—atau preseden—yang berlaku sama bagi pihak-pihak yang berperkara.¹⁰¹

Namun demikian, hukum otonom juga memiliki nilai-nilai negatifnya tersendiri, yaitu terkait apa yang disebut Selznick sebagai idealisme-legalitas (*ideal of legality*), dimana hukum otonom meniadakan aspirasi manusia. Selain itu, komitmen peradilan hukum otonom terhadap penerapan aturan hukum sering kali merusak komitmennya sendiri dalam memperlakukan kasus-kasus hukum yang serupa. Robert A. Kagan mengilustrasikan hukum otonom sebagai “patung yang ditutup matanya,”

¹⁰⁰ Robert A. Kagan, Introduction to the Transaction Edition, dalam *ibid.*, ix.

¹⁰¹ *Ibid.*, ix, 16, 18, dan 53–54; Lihat lebih lanjut Unger, *Law in Modern Society: Toward A Criticism of Social Theory*, 53.

di mana hakim—seperti halnya lembaga-lembaga legislatif dalam hukum otonom—gagal menghadapi hambatan-hambatan warga negara yang lebih lemah, kurang berpendidikan, dan kurang terwakili dalam menegosiasikan peraturan dan prosedur sistem hukum yang sangat kompleks dan mahal. Dalam sistem hukum yang otonom ini, sebagaimana yang ditunjukkan oleh Marc Galanter, bahwa mereka yang kaya akan selalu lebih unggul bahkan jika para hakim benar-benar bersikap netral.¹⁰²

Dari berbagai kemunduran yang dihasilkan oleh hukum otonom, hukum responsif muncul sebagai penawar. Apabila nilai *yurisprudensi* utama dari hukum otonom adalah ketertiban hukum, sistem hukum yang dicirikan oleh hukum responsif adalah “keadilan substantif.” Sementara hakim-hakim hukum otonom terikat untuk menerapkan aturan-aturan hukum yang sudah ada, para pengambil keputusan hukum dalam rezim hukum responsif menafsirkan dan merumuskan kembali aturan tersebut dengan menimbang konsekuensi-konsekuensi aktualnya. Pedoman bagi para pengambil keputusan dalam hal ini adalah prinsip-prinsip yang lebih luas tentang hukum, keadilan, dan ketertiban umum. Selain itu, rezim hukum responsif mempertimbangkan masalah-masalah yang dihadapi oleh mereka yang lebih lemah dalam masyarakat dan berusaha untuk menyetarakan kedudukan hukum, baik dengan memberikan keringanan

¹⁰² Unger, *The Critical Legal Studies*, 52–53; Nonet and Selznick, *Law and Society in Transition*, xi; Rousseau berpendapat bahwa “the universal spirit of Laws, in all countries is to favor the strong in opposition to the weak, and to assist those who have possessions against those who have none.” Lihat Marc Galanter, *Why the Haves Come Out Ahead: The Classic Essay and New Observations* (Los Gatos: Smashwords Edition, 2014), 23 dan 33.

atau dengan menyesuaikan aturan-aturan hukum. Dalam cita-cita hukum responsif, Nonet dan Selznick menulis, “hukum adalah fasilitator respons terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial.” Hal ini tentu saja membutuhkan pengembangan institusi hukum yang baru. Jika ada fungsi *paradigmatik* hukum responsif, maka fungsi itu adalah regulasi, bukan *ajudikasi* (*ajudication*), dengan cara mengundang dan merespons advokasi hukum yang menyerukan adanya perubahan hukum. Institusi-institusi maupun lembaga-lembaga hukum dalam rezim hukum responsif melakukan redistribusi kekuasaan, mengaburkan batas tajam yang diciptakan oleh hukum otonom, yakni antara hukum dan politik.¹⁰³

2. Mewujudkan Hukum Responsif

Dalam sejarah perkembangannya, hukum responsif lahir sebagai kritik terhadap hukum liberal (*liberal legalism*). Sebagaimana diketahui, *liberal legalism* mengandaikan terwujudnya hukum sebagai institusi yang independen dengan sistem aturan dan prosedur yang objektif, tidak memihak, dan benar-benar otonom. Wajah hukum liberal adalah otonomi hukum dan bentuk dari otonomi hukum ini adalah *the rule of law*. Dengan karakternya yang otonom tersebut, hukum diyakini dapat mengendalikan represi maupun menjaga integritasnya sendiri.¹⁰⁴

¹⁰³ Tiga modalitas dasar hukum menurut Nonet dan Selznick: (i) hukum sebagai pelayan kekuasaan represif (*repressive law*); (ii) hukum sebagai institusi yang berbeda yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritasnya sendiri (*autonomous law*); dan (iii) hukum sebagai fasilitator respons terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat (*responsive law*). Nonet and Selznick, *Law and Society in Transition*, xi, 14–16, dan 109.

¹⁰⁴ Sulaiman, “Hukum Responsif: Hukum Sebagai Institusi Sosial Melayani Kebutuhan Sosial Dalam Masa Transisi,” *Jurnal Hukum Samudera Keadilan* 09, no. 02 (2014): 199–205, accessed March 24, 2023, <http://repository.unimal.ac.id/id/eprint/1744>.

Pada dasarnya, penerapan hukum responsif di suatu negara akan sangat berpengaruh pada bagaimana karakter yang ditunjukkan dalam menata kelembagaan, materi, dan budaya hukum. Tradisi pengembangan hukum responsif telah mengambil jalan berbeda dan lebih konstruktif untuk mencapai kesejatian hukum sebagai suatu instrumen pengelolaan negara. Setidaknya ada tiga karakter khas hukum responsif, yaitu:¹⁰⁵ (i) berkarakter terbuka dan juga adaptif; (ii), memiliki arah untuk mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sembari memperhatikan keberadaan kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungannya; dan (iii), institusi dalam rezim hukum responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan untuk melakukan koreksi.

Secara umum, hukum responsif tidak berfokus pada fanatisme lembaga, kekuasaan, ataupun kelompok-kelompok tertentu, meskipun dalam sistem hukumnya tetap membutuhkan legitimasi seperti jenis hukum lainnya. Ruang yang mencapai suasana responsif lebih kondusif untuk menghubungkan dan memanfaatkan potensi sumber daya yang lebih maju. Hukum responsif menempatkan hukum sebagai sarana untuk merespons tatanan sosial dan aspirasi masyarakat. Selain itu, sebagaimana dicirikan oleh karakternya yang sangat terbuka, hukum responsif menempatkan perubahan sosial sebagai suatu sumber inspirasi untuk mengakomodasi kepentingan-kepentingan masyarakat pada umumnya.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Ahmadi, "Kontroversi Penerapan Hukum: Telaah Sintesa Hukum Represif, Hukum Otonom Dan Hukum Responsif," *Jurnal Al-Adl* 09, no. 01 (January 2016): 13–14, accessed March 24, 2023, <https://ejournal.iainkendari.ac.id/al-adl/article/view/661>.

¹⁰⁶ *Ibid.*, 13–14.

Pembangunan hukum yang berbasis sosial ini akan melahirkan relativisme hukum, sementara itu dibukanya ruang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan hukum berarti membuka peluang agar hukum yang dihasilkan benar-benar menjawab, tidak hanya kepentingan penguasa, tetapi juga kepentingan masyarakat. Nonet dan Selznick berpendapat bahwa kewenangan yang tidak terbatas tidak dihasilkan dari diskresi, tetapi lebih mungkin terjadi ketika “kekuasaan diisolasi dari struktur sosial dan karena itu dihilangkan dari efek moderasi keterlibatan masyarakat.” Pada posisi ini, partisipasi berperan sebagai penyeimbang antara kepentingan pemerintah dan masyarakat. Dengan demikian, hukum responsif hanya dapat lahir dari sistem politik demokratis, adapun sistem politik yang tidak demokratis atau otoriter hanya akan melahirkan hukum yang ortodoks.¹⁰⁷

Merujuk pendapat Mahfud MD, sejatinya dalam negara dengan rezim pemerintahan yang otoriter, pembentukan hukumnya dilakukan oleh elite utama, seperti top birokrat atau pemimpin militer. Pembentukan hukum seperti ini akan melahirkan hukum yang berkarakter *ortodoks* (*konservatif/elitis*). Produk hukum *ortodoks* adalah “produk hukum yang isinya lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivitis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara.” Hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan kelompok dan individu dalam masyarakat, sehingga dalam pembuatannya, peran dan partisipasi masyarakat relatif kecil. Sementara itu, di dalam pemerintahan

¹⁰⁷ Ibid., 14; Nonet and Selznick, *Law and Society in Transition*, 15.

yang demokratis, yaitu suatu rezim dengan “susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan umum,” maka akan menghasilkan produk hukum yang berkarakter *responsif/populistik*.¹⁰⁸ Produk hukum yang berkarakter *responsif* adalah produk hukum yang bersifat *partisipatif*, yaitu yang dalam pembuatannya mengundang sebanyak mungkin partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu-individu di dalam masyarakat. Jika dilihat dari fungsinya, maka hukum *responsif* bersifat *aspiratif*. “Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya.” Semenara itu, jika dilihat dari segi penafsirannya, maka produk hukum yang berkarakter *responsif* ini akan memberi sedikit peluang bagi pemerintah untuk dapat membuat penafsirannya sendiri secara sepihak.¹⁰⁹

Menurut Lutfi Ansori, konsep pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif, sebagaimana yang telah dianut di Indonesia dewasa ini, telah menunjukkan adanya perubahan dari yang semula *top bottom* strategi menjadi *bottom up* strategi, yang didasarkan pada model pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan partisipasi masyarakat secara penuh. Namun, proses yang dipraktikkan selama ini hanya merupakan “aspek legalitas formal” semata. Ini mengakibatkan

¹⁰⁸ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, 28–32; Saifudin, *Partisipasi Publik*, 32.

¹⁰⁹ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, 28–32; Saifudin, *Partisipasi Publik*, 32; “To be responsive, the system should be open to challenge at many points, should encourage participation, and should expect new social interests to make themselves known in troublesome ways.” Lihat Nonet and Selznick, *Law and Society in Transition*, 6.

“produk peraturan perundang-undangan yang dihasilkan belum memiliki karakter hukum responsif.” Oleh karena itu, menurut Lutfil Ansori di dalam *Legal Drafting*, “diperlukan model pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkarakter responsif dan partisipatif, dengan cara melibatkan masyarakat secara penuh dan seluas-luasnya, terutama elemen masyarakat yang terkait dengan materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang dibuat tersebut.”¹¹⁰

Berkenaan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang partisipatif ini, di dalamnya mengandung makna proses dan substansi. Proses dalam konteks ini berarti mekanisme yang meliputi transparansi atau keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan serta pendapatnya dalam mengatur suatu persoalan. Sedangkan substansi menunjukkan bahwa materi muatan yang diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat, sehingga dapat mewujudkan adanya peraturan perundang-undangan yang demokratis dan bersifat *responsif/populistik*.¹¹¹

Sejatinya, cita-cita untuk mewujudkan gagasan hukum responsif ini, telah menyadarkan kita semua pada kenyataan bahwa hukum tidak muncul begitu saja. Hukum bagaimanapun juga tidaklah terisolasi dari dunia sosial eksternal dan bergantung sepenuhnya kepada masyarakat. Begitu pula dengan proses legislasi yang pada faktanya “tidak berada dalam ruang

¹¹⁰ Ansori, *Legal Drafting*, 255–256.

¹¹¹ Ibid.

hampa, tetapi berada dalam dinamika kehidupan masyarakat luas dengan segala kompleksitasnya.” Hal ini menunjukkan bahwa, Parlemen sebagai badan legislator, sangat mungkin tidak memiliki keahlian atau informasi yang baik tentang pokok bahasan suatu RUU. “Sangat penting bahwa Parlemen memiliki sarana untuk mendengarkan dari para ahli dan pendapat yang terinformasi untuk menguji apakah suatu rancangan undang-undang sesuai dengan tujuannya.” Di lain pihak, masyarakat mungkin memiliki pandangan kuat tentang masalah yang dihadapi.¹¹²

Dengan demikian, penting bagi masyarakat umum maupun publik secara luas untuk dapat terlibat dalam proses pembentukan undang-undang. Melalui keterlibatan langsung masyarakat di dalam proses dan tahapan pembentukan undang-undang ini, diharapkan akan dapat mewujudkan pembentukan hukum dan undang-undang yang lebih responsif dan partisipatif. Adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang juga akan menjamin masyarakat yang lebih aktif secara politik dan pemerintahan dapat lebih responsif dalam proses demokratisasi sehingga akan dapat menciptakan suatu tatanan masyarakat yang lebih bermoral dan juga warga negara yang lebih bertanggung jawab.¹¹³

¹¹² Friedman, *The Legal System*, 4, 15, 25–26, dan 124; Saifudin, *Partisipasi Publik*, 33; “The opportunity to be heard should apply to citizens operating individually and collectively.” Lihat Harlow and Rawlings, *Law and Administration*, 174.

¹¹³ Saifudin, *Partisipasi Publik*, 33; Dalam cita-cita hukum responsif, Nonet dan Selznick menulis, “law as a facilitator of response to social needs and aspirations.” Lihat Nonet and Selznick, *Law and Society in Transition*, 14–15.

BAB III

PENERAPAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG MELALUI FAST-TRACK LEGISLATION

A. *Fast-Track Legislation*: Sebuah Fenomena Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat

Istilah *fast-track legislation* (FTL) merupakan istilah payung yang dipahami sebagai proses percepatan RUU dalam tahapan legislasi. Menurut Chandranegara, terdapat beberapa relevansi seputar pelaksanaan prosedur FTL: (i) terdapat berbagai macam terminologi, tetapi umumnya dilekatkan pada hubungan sebab-akibat karena kondisi mendesak sehingga dapat digunakannya prosedur FTL; (ii), di beberapa negara, prosedur FTL diatur melalui konstitusi, sementara di negara yang lain diatur dalam peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan; dan (iii), terdapat dua metode umum yang biasa digunakan dalam penerapannya, yakni *pertama* dengan cara memangkas atau menghilangkan beberapa tahapan proses legislasi tertentu dan *kedua* dengan cara membatasi jumlah waktu pembahasan/perdebatan.¹¹⁴

Sementara itu terhadap pelaksanaan prosedur FTL, Bayu Aryanto *dkk.* berpendapat bahwa: “secara sederhana dapat dipahami bahwa FTL merupakan istilah yang diberikan pada suatu RUU yang dipercepat melalui masing-masing tahap legislatif yang disyaratkan untuk membuatnya menjadi undang-undang dalam waktu yang jauh lebih singkat daripada biasanya.”¹¹⁵

¹¹⁴ Chandranegara, “Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation,” 131–134.

¹¹⁵ Aryanto, Harijanti, and Susanto, “Menggagas Model Fast-Track Legislation,” 192.

Menurut Wicipto Setiadi, definisi *fast-track* dalam pembentukan undang-undang di Indonesia saat ini hanya terbatas pada percepatan dalam memasuki Program Legislasi Nasional. Hal ini sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 23 ayat (1) dan (2) UU No. 15/2019 tentang Perubahan Atas UU No. 12/2011. Selain itu, mekanisme serupa FTL juga dapat ditemui dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Namun demikian, sejatinya Perpu sendiri tidak dapat dikualifikasikan sebagai FTL karena Perpu bukanlah produk dari proses legislasi. Perpu merupakan produk eksekutif yang dikeluarkan secara sepihak oleh Presiden. Sementara itu, FTL merupakan bagian dari fungsi legislasi badan legislatif yang dalam praktiknya dilakukan secara bersama-sama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden. Oleh karena itu, mekanisme FTL membutuhkan partisipasi masyarakat dan proses pembahasan dalam forum deliberasi badan legislatif.

Dengan demikian, secara legal-formal, prosedur FTL belum diakui sebagai bagian dari mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Namun demikian, sebagaimana di klaim oleh berbagai kalangan, prosedur FTL cukup jelas dipraktikkan dalam perubahan dan pembentukan beberapa undang-undang sejak pertengahan Oktober 2019 hingga Februari 2022. Undang-undang yang dimaksud tersebut, di antaranya seperti: UU No. 19/2019 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK); UU No. 7/2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK); dan UU No. 3/2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN).

Penting untuk ditekankan bahwa jumlah hari yang digunakan dalam proses penyusunan ketiga undang-undang di atas tergolong sangat cepat untuk sebuah undang-undang yang sangat strategis. Mengingat pembentukan beberapa undang-undang sebelumnya, seperti pelaksanaan Prolegnas 2005-2009, dari total 14 undang-undang yang dibentuk pada tahun 2005, hanya dua undang-undang saja yang merupakan undang-undang substantif, sementara sisanya hanya berbentuk persetujuan tanpa adanya diskursus dan proses mendalam dalam pembahasannya. Demikian juga pada tahun 2006, yang mana dari 39 undang-undang yang disahkan, 16 di antaranya adalah undang-undang pemekaran daerah, tujuh undang-undang tentang ratifikasi konvensi internasional dan perjanjian bilateral, satu undang-undang penetapan Perpu, dan sisanya dapat dikatakan sebagai undang-undang yang sesungguhnya. Karena memang, materi muatannya lebih sulit dan secara signifikan membutuhkan upaya penyelesaian jika dibandingkan dengan undang-undang pemekaran wilayah ataupun pengesahan konvensi internasional.¹¹⁶

Hal ini juga terjadi pada tahun-tahun berikutnya, yaitu hanya tiga undang-undang di tahun 2015, 11 undang-undang di tahun 2016, dan 12 undang-undang di tahun 2017-2018. Dengan demikian, menyatakan UU MK, UU KPK, dan UU IKN sebagai undang-undang yang dibentuk secara singkat adalah sangat beralasan dan tidak dilebih-lebihkan.¹¹⁷

¹¹⁶ Bivitri Susanti, *Catatan Pelaksanaan Prolegnas 2005-2009*, Nukilan Catatan-Catatan Tahunan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (Bogor: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, August 26, 2008), 5-12.

¹¹⁷ Muhammad Addi Fauzani, Dian Kus Pratiwi, and Ahmad Ilham Wibowo, "Legalitas Dan Praktek Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat Di Indonesia (Studi Terhadap Pembentukan Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi Dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi),"

Meskipun terdapat perbedaan antara proses *fast-track legislation* (FTL) dengan proses legislasi secara cepat pada umumnya. Secara garis besar, faktor utama yang membedakan keduanya adalah proses FTL merupakan prosedur yang secara legal dan formal diatur melalui peraturan perundang-undangan di suatu negara. Contoh ini dapat ditemukan seperti dalam *majoritarian exception* dan *expedited procedures* di Amerika Serikat atau *rapid legislation* dan *emergency legislation* di Inggris, yang pada hakikatnya mengikuti metode tertentu yang dirancang untuk mempercepat tahapan legislasi.

Sementara itu, legislasi secara cepat pada umumnya bukan merupakan prosedur yang sengaja diterapkan atau diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan, melainkan muncul sebagai akibat dari konfigurasi politik yang tidak seimbang atau karena ketiadaan oposisi di dalam lembaga legislatif dan mengakibatkan *oversize coalition*. Koalisi gemuk ini dapat mempengaruhi fungsi legislasi antara Presiden dan DPR, yang berujung pada pembentukan undang-undang secara ugal-ugalan. Dampak lain yang dimunculkan dari koalisi gemuk ini adalah *lock accountability*, yakni munculnya fenomena pembentukan peraturan-undangan yang “secara cepat tetapi sangat lemah terhadap akuntabilitasnya, serta tidak bisa dipertanggungjawabkan.”¹¹⁸

Jurnal Legislasi Indonesia 19, no. 4 (December 31, 2022): 509, accessed March 26, 2023, <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/968>; Dwi Hadya Jayani, “Buruknya Prestasi DPR RI 2014-2019 Dalam Produk Undang-Undang,” *Databoks*, September 30, 2019, accessed March 29, 2022, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/09/30/buruknya-prestasi-dpr-ri-2014-2019-dalam-produk-undang-undang>.

¹¹⁸ Idul Rishan, “Risiko Koalisi Gemuk Dalam Sistem Presidensial di Indonesia,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 2 (May 1, 2020), accessed May 4, 2023, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art1>; Universitas Islam Indonesia, “Problematika Pembentukan Undang-Undang,” *Universitas Islam Indonesia* (Yogyakarta, Indonesia, May 23, 2021), accessed June 3, 2022, <https://www.uui.ac.id/problematika-pembentukan-undang-undang/>.

Dampak negatif dari *fast-track legislation* maupun legislasi secara cepat ini adalah: proses penyelarasan dan harmonisasi RUU yang tidak maksimal; potensi penyalahgunaan wewenang untuk keperluan politis; tidak menjamin deliberasi maupun analisa yang memadai dari badan legislatif terhadap dampak suatu undang-undang dimasa depan; dan tidak adanya peluang bagi partisipasi aktif warga negara dan kelompok- kelompok kepentingan.¹¹⁹

B. Tinjauan Terhadap Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Praktik *Fast-Track Legislation* di Beberapa Negara Pengadopsi

Fast-track legislation (FTL) dewasa ini telah menjadi prosedur umum yang diterapkan di sebagian besar negara-negara modern. Namun, dalam penerapannya terdapat perbedaan antara negara-negara tersebut. Demikian halnya dengan alasan politik di balik pengadopsiannya. Bagi sebagian negara, FTL digunakan sebagai cara untuk mempercepat proses legislasi yang kompleks atau sebagai cara untuk menyelesaikan keadaan darurat atau krisis. Sementara bagi sebagian yang lain, FTL digunakan sebagai cara untuk memberikan kewenangan diskresi kepada lembaga eksekutif, atau untuk memastikan pelaksanaan program-program prioritas, seperti yang diterapkan di Uni Eropa. Selain Uni Eropa, yurisdiksi lain yang telah mengadopsi prosedur FTL seperti Amerika Serikat, Inggris, Perancis, Ekuador, Kolombia, Selandia Baru, Finlandia, Australia, Kanada, Slovakia, dan lain-lain.¹²⁰

¹¹⁹ Rohman, "Studi Kritis Praktik Fast-Track Legislation," 55–56.

¹²⁰ Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation," 124; Voermans et al., *Legislative Processes in Transition*, 23 dan 56; Rik de Ruiter and Christine Neuhold, "Why Is Fast Track the Way to Go? Justifications for Early Agreement in the Co-Decision Procedure and Their Effects: Early Agreement in the Co-Decision Procedure," *European Law Journal* 18, no. 4 (July 2012): 536–554, accessed March 30, 2023, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2012.00617.x>;

Berikut merupakan tinjauan penerapan partisipasi masyarakat dalam praktik *fast-track legislation* di Amerika Serikat dan Inggris. Adapun kedua negara tersebut dipilih karena: (i), kesesuaian *legal system* yang dianut oleh kedua negara dengan yang di anut oleh Indonesia, dan (ii), kedua negara memiliki prosedur *fast-track legislation* yang telah matang.

1. Amerika Serikat

a. Proses Pembentukan Undang-Undang di Amerika Serikat

Kekuasaan legislasi di Amerika berada ditangan parlemen dua kamar (Kongres) antara *Senat* dan *House of Representatif*, yang merupakan hasil kompromi yang bertujuan menyeimbangkan mayoritas rakyat dengan kepentingan negara bagian. Baik *Senat* dan *House of Representatif* memiliki fungsi yang setara. Bedanya, *Senat* berwenang untuk melantik presiden dan meratifikasi perjanjian, sedangkan *the House* memiliki fungsi anggaran. Dalam pengesahan undang-undang, kedua kamar diharuskan untuk menyetujui RUU (*bills*) dalam bentuk yang sama. Lebih dari itu, masing-masing kamar berwenang untuk membuat peraturannya sendiri. Secara umum, peraturan *the House* memungkinkan untuk memproses legislasi lebih cepat, adapun peraturan dan prosedur *Senat* lebih mengutamakan deliberasi dengan memberikan pengaruh prosedural kepada setiap senator.¹²¹

Miroslav Čellár, "Fast-Track Legislative Procedure During the COVID-19 Pandemic in Slovak Parliamentarism," *Comparative Law Review* 28 (December 13, 2022): 315–339, accessed March 29, 2023, <https://doi.org/10.12775/CLR.2022.010>.

¹²¹ Valerie Heitshusen, *Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*, CRS Report, Version 18, Updated (United States: Congressional Research Service, November 24, 2020), 1, accessed March 30, 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42843>.

Meskipun penggerak dari tindakan legislatif adalah Kongres itu sendiri, Presiden sering kali mengusulkan undang-undang dan merekomendasikan anggaran untuk badan-badan federal. Lebih penting lagi, hak veto Presiden dapat mempengaruhi isi undang-undang yang disahkan oleh Kongres. Namun, jarang sekali sebuah undang-undang disahkan atas veto presiden. Selain itu, proses pengesahan RUU menjadi undang-undang jarang dapat diprediksi dan dapat sangat bervariasi dari satu rancangan ke rancangan yang lainnya. Bahkan, untuk banyak RUU, seperti dinyatakan oleh Valerie Heitshusen dalam laporannya untuk *Congressional Research Service*, bahwa pada faktanya “proses pembentukan undang-undang tidak mengikuti urutan langkah-langkah Kongres yang sering dipahami sebagai proses legislatif.”¹²²

Dalam praktiknya, proses legislasi di Kongres merupakan proses yang kompleks. Secara tradisional, proses legislasi yang kompleks ini dapat dibagi menjadi beberapa tahapan, yang dimulai dari pengusulan proposal legislasi dalam bentuk: *Bills* atau RUU, *joint resolutions*, *simple resolutions*, dan *concurrent resolutions*.¹²³ Bentuk yang paling lazim digunakan adalah RUU. Setelah sebuah RUU diusulkan di salah satu majelis, langkah selanjutnya adalah mengirimkannya ke komite untuk dimulainya tahap *Committee Consideration*. Pada tahap ini,

¹²² Ibid., 2.

¹²³ J.V. Sullivan, R.A. Brady, and United States Congress House, *How Our Laws Are Made*, Revised and Updated., House Document (Washington: U.S. Government Printing Office, 2007), 5–8, accessed March 30, 2023, <https://books.google.co.id/books?id=hZHdZATPyj0C>; Heitshusen, *The Legislative Process*, 3.

komite akan mengadakan dengar pendapat (*hearing*)¹²⁴ dan melakukan perubahan pada RUU (*markup*) sebelum akhirnya menerbitkan laporan. Setelah itu, RUU yang telah disusun dan siap untuk dibahas akan diserahkan ke majelis dimana RUU tersebut bermula. Pada tahap *House Floor Consideration* atau *Senate Floor Consideration*, RUU tersebut dibahas oleh anggota majelis, dan pembahasan atau perdebatan ini dipublikasikan untuk ditinjau oleh publik. Ketika RUU tersebut disetujui oleh satu majelis, RUU tersebut dikirim ke majelis lainnya untuk dipertimbangkan oleh komite, debat, dan pemungutan suara. Jika kedua majelis tidak setuju dengan undang-undang tersebut, mereka dapat mencapai kesepakatan melalui komite konferensi (*conference committee* atau *conferees*) dan kedua majelis dapat memberikan suara pada kesepakatan ini. Ketika kedua kamar bersatu untuk meloloskan suatu RUU dalam bentuk yang sama, RUU tersebut kemudian diserahkan kepada Presiden, sebagai tahap *Presidential Action*, untuk disetujui dan ditandatangani atau ditolak oleh Presiden.¹²⁵

Jika Presiden menandatangani, maka RUU akan menjadi undang-undang dan jika Presiden memveto, maka RUU akan dikembalikan ke kamar dimana RUU tersebut berasal. Kamar tersebut

¹²⁴ Sullivan, Brady, and House, *How Our Laws Are Made*, 14; Hearing atau dengar pendapat “menyediakan forum di mana anggota komite dan masyarakat dapat mendengar tentang kekuatan dan kelemahan proposal dari pihak-pihak tertentu—seperti lembaga-lembaga cabang eksekutif utama, industri terkait, dan kelompok-kelompok yang mewakili warga negara yang berkepentingan.” Lihat Heitshusen, *The Legislative Process*, 4.

¹²⁵ John Cannan, “A Legislative History of the Affordable Care Act: How Legislative Procedure Shapes Legislative History,” *Law Library Journal* 105:2, no. 7 (February 5, 2013): 132, accessed April 2, 2023, <https://ssrn.com/abstract=2773827>; Heitshusen, *The Legislative Process*, 5–10.

dapat mencoba membatalkan veto. Hanya jika kedua kamar menolak veto Presiden, maka RUU tersebut menjadi undang-undang tanpa persetujuan Presiden. RUU yang disahkan selanjutnya diberi nomor dan dimasukkan ke dalam *the United States Statutes at Large*.¹²⁶

b. Ruang Lingkup Fast Track Legislation di Amerika Serikat

Selain kompleks, proses legislasi secara reguler *the House* dan *Senat* dapat memakan waktu yang lama, dan tidak memberikan jaminan bahwa setiap RUU atau resolusi yang diajukan akan dipertimbangkan dengan cepat, baik di komisi maupun di persidangan Kongres. Faktanya, sebagian besar RUU tidak pernah dipertimbangkan, dan bahkan hanya sebagian kecil saja yang diloloskan serta diundangkan.¹²⁷

Untuk mempercepat jalannya proses pembentukan dan sekaligus meningkatkan peluang disahkannya suatu RUU, di Amerika Serikat dikenal istilah *expedited legislation* dan *majoritarian exception*. Prosedur legislatif yang dipercepat (*expedited legislative procedurs*), merupakan salah satu prosedur khusus yang diterapkan untuk mendorong tindakan komisi dan pembahasan RUU di persidangan yang tepat waktu untuk jenis RUU atau resolusi yang ditentukan secara khusus. Sejatinya terdapat banyak variasi sehubungan dengan prosedur jalur cepat ini yang dapat mempengaruhi proses legislasi. *The House Rules and Manual* memuat 54 (lima puluh empat) macam prosedur yang dapat

¹²⁶ Heitshusen, *The Legislative Process*, 11.

¹²⁷ Christopher M. Davis, *Expedited or "Fast-Track" Legislative Procedures*, CRS Report, Version 12, Updated (United States: Congressional Research Service, August 31, 2015), 1, accessed March 30, 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS20234>.

digunakan untuk mempercepat legislasi. Beberapa variasi dapat memungkinkan langkah yang diterapkan oleh prosedur FTL untuk dapat berkembang melalui sebagian besar proses legislatif *the House* secara umum dalam batas waktu yang ditentukan oleh hukum.¹²⁸

Beberapa variasi dari *expedited legislation*, di antaranya seperti:

(i) *suspension of the rule*, prosedur ini memungkinkan *the House* untuk mengesampingkan sementara aturan-aturannya dan mengasumsikan seperangkat batasan baru yang khusus untuk prosedur penangguhan; (ii), *unanimous consent agreements*, prosedur ini memungkinkan Senat untuk mengusulkan pengesahan RUU tanpa melalui persetujuan 60 suara dari 100 suara anggota senator; dan (iii), *simple majority* seperti dalam *emergency legislation* yang berdasarkan pada ketentuan- *the National Emergency Act of 1976* (NEA), yang “memberikan Kongres prosedur parlementer yang dipercepat untuk menimbang resolusi bersama untuk mengakhiri keadaan darurat [...] *termination resolution*), dan menetapkan periode tinjauan kongres selama enam bulan untuk keadaan darurat nasional yang sedang berlangsung.”¹²⁹

¹²⁸ Christopher M. Davis, *Expedited Procedures in the House: Variations Enacted into Law*, CRS Report (United States: Congressional Research Service, September 16, 2015), 1–3, accessed March 30, 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30599>.

¹²⁹ Megan S. Lynch, *Unanimous Consent Agreements Establishing a 60-Vote Threshold for Passage of Legislation in the Senate*, CRS Report, Version 5, Updated (United States: Congressional Research Service, December 5, 2009), accessed April 2, 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL34491>; Michael Greene, *National Emergencies Act: Expedited Procedures in the House and Senate*, CRS Report, Version 5, Updated (United States: Congressional Research Service, February 21, 2023), accessed April 2, 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46567>; Jane A. Hudiburg, *Suspension of the Rules: House Practice in the 116th Congress (2019-2020)*, CRS Report, Version 2, New (United States: Congressional Research Service, July 12, 2022), accessed April 2, 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47327>.

Sementara itu *majoritarian exception* adalah “sebuah ketentuan, yang tercantum dalam undang-undang untuk mengecualikan undang-undang di masa depan dari filibuster di Senat dengan membatasi perdebatan tentang tindakan tersebut.” Istilah lain yang digunakan “*statutory limit[s] on debate*.” Bagaimanapun juga, pembatasan debat berlaku, karena diatur dalam undang-undang.¹³⁰

Menurut Molly E. Reynolds, istilah *majoritarian exception* pada umumnya terbagi ke dalam dua kategori: *pertama*, pendelegasian wewenang oleh *Senat* kepada satu atau beberapa pihak, seperti dalam proses *Defense Base Closure and Realignment (BRAC)*, yang dilakukan oleh komisi pemerintah federal Amerika Serikat. Rekomendasi Komisi BRAC tidak dapat di-filibuster dan diamendemen, dan secara otomatis berlaku setelah disetujui oleh Presiden dan diserahkan kepada Kongres—kecuali ditolak melalui *joint resolution of disapproval*. Contoh lain dari kategori ini adalah *the budget reconciliation procedure* di bawah *the Congressional Budget Act*.¹³¹ *The budget reconciliation process* merupakan prosedur yang memungkinkan Kongres untuk meloloskan rancangan anggaran dengan suara mayoritas sederhana (*simple majority*) di Senat, dan bukan dengan ambang batas 60 suara

¹³⁰ Molly E. Reynolds, *Exceptions to the Rule: The Politics of Filibuster Limitations in the U.S. Senate* (Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2017), 18–19, accessed April 12, 2023, <https://archive.org/details/exceptionstorule0000reyn>.

¹³¹ *Ibid.*, 6–7; Christopher M. Davis, “Fast Track” *Legislative Procedures Governing Congressional Consideration of a Defense Base Closure and Realignment (BRAC) Commission Report*, CRS Report, Revision 5, Updated (United States: Congressional Research Service, May 8, 2015), 1, accessed April 14, 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43102>.

seperti dalam *super majority*. Seperti di sebutkan oleh Senator Conrad dalam *senate hearing*, bahwa: “*the budget resolution and reconciliation bills are given special fast-track treatment that limits debate: 50 hours for a budget resolution, 20 hours for a reconciliation bill. This means that these measures cannot be filibustered.*”¹³²

Adapun kategori *kedua* merujuk pada pembatasan kekuasaan unilateral presiden, seperti dalam *the International Security Assistance and Arms Export Control Act of 1976*, yang memungkinkan Kongres untuk menolak penjualan alat pertahanan. Penolakan kesepakatan ini dipaksakan dengan resolusi yang sangat istimewa setelah sepuluh hari serta dibatasi hingga sepuluh jam perdebatan di *Senat*.¹³³

Pada umumnya, prosedur FTL tidak mengubah proses dan tahapan pembentukan undang-undang prosedur biasa, meskipun tetap dimungkinkan adanya tindakan-tindakan yang berbeda. Kendati tidak dilaksanakan secara keseluruhan, prosedur FTL dapat mencakup beberapa elemen, yang di antaranya sebagai berikut.¹³⁴

¹³² Megan S. Lynch, *The Budget Reconciliation Process: Timing of Legislative Action*, CRS Report, Version 13, Updated (United States: Congressional Research Service, February 23, 2016), accessed April 14, 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30458>; Filibuster digunakan oleh para senator di Senat AS untuk mencegah pemungutan suara atas undang-undang. Diperlukan super mayoritas 60 suara untuk mengatasi filibuster dan memungkinkan pemungutan suara pada undang-undang. Lihat Valerie Heitshusen and Richard S. Beth, *Filibusters and Cloture in the Senate*, CRS Report, Version 22, Updated (United States: Congressional Research Service, July 4, 2017), 1, accessed April 14, 2023, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30360>; “Senate Procedures for Consideration of the Budget Resolution/Reconciliation” (Washington: U.S. Government Publishing Office, December 2, 2009), accessed April 15, 2023, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-111shrg50923/html/CHRG-111shrg50923.htm>.

¹³³ Reynolds, *Exceptions to the Rule*, 7–8.

¹³⁴ M. Davis, *Expedited Procedures in the House*, 2–10; Heitshusen, *The Legislative Process*, 2–10; M. Davis, *Expedited or “Fast-Track” Legislative Procedures*, 1–2.

- a) *A definition of the kinds of bills or resolutions to which the expedited procedures are to apply;*
- b) *Mandatory introduction of such a measure, often promptly after the House and Senate receive a message that the President is required to submit;*
- c) *A requirement for the committee to which the measure is referred to report it within a certain number of days;*
- d) *Provision for automatic discharge of a committee, or for a privileged motion to discharge, if the measure is not reported within a specified time;*
- e) *Privileged access for the measure to the House and Senate floor for consideration;*
- f) *Limitations on the length of time that each house can debate or consider the measure on the floor;*
- g) *Prohibitions against Members proposing floor amendments to the measure and offering certain other motions during its consideration; and*
- h) *Automatic “hookup” procedures that ensure prompt floor action in either house on any companion bill or resolution that the other house has passed.*

- a) Definisi jenis RUU atau resolusi yang akan menggunakan prosedur yang dipercepat;
- b) Kewajiban untuk memperkenalkan tindakan semacam ini, sering kali segera setelah *the House* dan *Senat* menerima pesan yang harus diserahkan kepada Presiden;
- c) Persyaratan bagi komite yang menerima tindakan tersebut untuk melaporkannya dalam beberapa hari;
- d) Ketentuan untuk pembubaran komite secara otomatis, atau mosi istimewa untuk membubarkan komite, jika tindakan tersebut tidak dilaporkan dalam waktu yang ditentukan;
- e) Akses istimewa untuk membawa RUU tersebut ke sidang pembahasan *the House* dan *Senat*;
- f) Pembatasan lamanya waktu yang dapat digunakan oleh masing-masing kamar untuk memperdebatkan atau mempertimbangkan RUU tersebut;
- g) Larangan Anggota untuk mengusulkan amandemen di persidangan maupun menawarkan mosi tertentu lainnya selama pembahasan; dan
- h) Prosedur “*hookup*” otomatis yang memastikan tindakan cepat di kedua majelis atas RUU atau resolusi pendamping yang telah disahkan oleh majelis lainnya.

Prosedur FTL lebih cenderung mendorong komite dan tindakan cepat di satu majelis daripada di majelis lainnya. Secara keseluruhan,

prosedur FTL yang tidak mengakomodir satu atau beberapa elemen di atas akan membuka peluang terjadinya penundaan atau pelambatan di salah satu atau bahkan di kedua majelis.¹³⁵

c. Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat dalam Praktik Fast-Track Legislation di Amerika Serikat

Partisipasi masyarakat secara langsung dalam proses legislasi bukanlah merupakan prosedur eksklusif di Amerika Serikat. Secara umum, Kongres menilai keikutsertaan masyarakat sebagai dinamika difungsional. Dapat dikatakan bahwa di Amerika Serikat gagasan kewarganegaraan aktif ataupun kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan publik barulah sebatas retorika kampanye yang tidak berarti.¹³⁶

Namun demikian, pada praktiknya ada berbagai macam penerapan partisipasi di dalam dan di antara cabang-cabang kekuasaan, yang sebagian di antaranya diakomodasi secara informal melalui pertemuan-pertemuan publik konvensional. Dalam beberapa kasus, interaksi ini telah mengilhami pejabat publik dan organisasi lain untuk bereksperimen dengan cara kerja yang lebih deliberatif, namun lebih sering lagi. Interaksi ini mengarah pada penggunaan bentuk-bentuk keterlibatan yang kurang partisipatif akan tetapi lebih terkendali. Organisasi masyarakat sipil dan kelompok lain di luar pemerintah

¹³⁵ M. Davis, *Expedited or "Fast-Track" Legislative Procedures*, 1–2.

¹³⁶ Tina Nabatchi and Matthew Leighninger, *Public Participation for 21st Century Democracy* (Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2015), 195–196.

terkadang melakukan proses pada jenis partisipasi yang kuat dan lemah. Dalam kasus seperti ini, para legislator mungkin terlibat namun tidak memegang kendali. Beberapa dari proses-proses ini telah mencapai keberhasilan yang cukup besar. Namun terkendala dua hal: (i) masalah skala dan (ii) kurangnya hubungan dengan para pembuat dan proses kebijakan. Bentuk-bentuk partisipasi yang lebih kuat telah menyalurkan aspirasi warga negara secara produktif, namun tidak sering dalam skala yang diperlukan untuk dapat mempengaruhi suatu kebijakan, sementara bentuk yang lebih lemah lebih mudah dikembangkan, namun tidak selalu dengan cara yang cukup berarti.¹³⁷

Merujuk penelitian yang dilakukan oleh Tina Nabatchi and Matthew Leighninger, meskipun anggota Kongres mungkin enggan untuk memimpin proses partisipasi, beberapa di antaranya menyatakan keingintahuannya dan kadang-kadang bahkan mendukung proyek-proyek yang diselenggarakan oleh organisasi-organisasi di luar pemerintah. Beberapa proses partisipasi yang kuat telah diselenggarakan di tingkat nasional oleh organisasi di luar pemerintah. Tina Nabatchi dan Matt Leighninger mencatat penyelenggaraan partisipasi yang kuat di antaranya seperti *The 2008 National Citizens' Technology Forum* dan *Our Budget, Our Economy* (OBOE) yang diselenggarakan oleh *AmericaSpeaks*. Sementara itu, penggunaan mekanisme partisipasi yang lemah tampaknya mengalami intensitas,

¹³⁷ Ibid., 197–198.

terutama yang menggunakan komunikasi satu arah atau komunikasi dua arah yang terbatas (seperti situs web, surat, media sosial, survei opini, dan jajak pendapat).¹³⁸ Kathy Goldschmidt dan Bradley Joseph Sinkaus mencatat peningkatan ini terutamanya melalui *virtual town hall meeting* yang diinisiasi saat pandemi Covid-19. Dalam penelitiannya, mereka menemukan bahwa pada faktanya “Kongres memiliki interaksi yang lebih banyak dan lebih substantif dengan para konstituen.”¹³⁹

Dalam praktiknya, masyarakat pada dasarnya memiliki kesempatan untuk mengungkapkan pendapat mereka secara formal dalam pembentukan undang-undang. Kesempatan ini dapat direalisasikan melalui beberapa akses yang tersedia, seperti melalui *legislative hearing*. *Hearing* atau dengar pendapat adalah forum di mana fakta dan pendapat dapat disajikan dari ahli dengan beragam latar belakang, termasuk anggota kongres dan pejabat pemerintah lainnya, kelompok-kelompok kepentingan, dan akademisi, serta warga yang mungkin akan terpengaruh oleh sebuah proposal RUU.¹⁴⁰

Berkaitan dengan penerapan partisipasi masyarakat dalam prosedur FTL, meskipun prosedur ini dirancang untuk mempercepat pengesahan RUU tertentu, hal tersebut tidak serta-merta menghalangi partisipasi ataupun perdebatan publik (deliberasi). Sebagaimana terlihat

¹³⁸ Ibid., 199–200.

¹³⁹ Kathy Goldschmidt and Bradley Joseph Sinkaus, *The Future of Citizen Engagement: Coronavirus, Congress, and Constituent Communications*, funded by a Grant from Democracy Fund (Washington, D.C: Congressional Management Foundation, 2020), 10, accessed April 18, 2023, <https://www.congressfoundation.org/coronavirus-report-2020-download>.

¹⁴⁰ Heitshusen, *The Legislative Process*, 4.

dalam pembentukan *the Affordable Care Act* atau *Obamacare* (*the Patient Protection and Affordable Care Act* dan *the Health Care and Education Reconciliation Act of 2010*) dan *the Tax Cuts and Jobs Act of 2017*. Dalam pembentukan *the Affordable Care Act*, partisipasi masyarakat diakomodir melalui beberapa *public hearings*. John Cannan setidaknya mencatat 19 (sembilan belas) *public hearings* mengenai *health care* di Kongres ke-110 sedangkan *the House Energy and Commerce Committee* mencatat sub-komitennya mengadakan tujuh belas *public hearings*. Selain itu juga diadakan beberapa *town hall meeting*, yang salah satunya terkait dengan *health care reform*.¹⁴¹

Sementara itu dalam pembentukan *the Tax Cuts and Jobs Act of 2017*, meskipun proses pembentukan undang-undang ini hanya memakan waktu 50 (lima puluh) hari,¹⁴² namun demikian partisipasi masyarakat tetap diakomodir melalui beberapa cara, seperti melalui testimoni dan komentar tertulis (*Written Testimony and Submissions*), *public hearing* yang di adakan oleh *The House Ways and Means Committee* dan *The Senate Finance Committee*,¹⁴³ dan juga pertemuan-pertemuan publik yang diadakan oleh para senator dan representatif di

¹⁴¹ Cannan, "A Legislative History of the Affordable Care Act," 136; Nabatchi and Leighninger, *Public Participation for 21st Century Democracy*, 198–199.

¹⁴² Congress.gov, "Actions - H.R.1 - One Hundred Fifteenth Congress (2017-2018): An Act to Provide for Reconciliation Pursuant to Titles II and V of the Concurrent Resolution on the Budget for Fiscal Year 2018," Bill History, Congressional Record References, accessed April 20, 2023, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1/all-actions>.

¹⁴³ "Tax Reform: Growing Our Economy and Creating Jobs" (Washington: U.S. Government Publishing Office, May 23, 2018), accessed April 15, 2023, <https://waysandmeans.house.gov/wp-content/uploads/2018/12/20180523-TP-Transcript-.pdf>; "Individual Tax Reform" (Washington: U.S. Government Publishing Office, September 14, 2017), accessed April 15, 2023, <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/31548.pdf>.

beberapa wilayah, seperti *California Town Hall Meeting* yang diadakan oleh *The California Nurses Association/National Nurses United* di San Francisco pada 28/11/2017, *Pennsylvania Town Hall Meeting* yang diadakan oleh U.S. Senator Bob Casey di Scranton pada tanggal 04/2/2017, *Colorado Town Hall Meeting* yang diadakan oleh U.S. Representative Diana DeGette di Denver pada 07/12/2017, hingga *Illinois Town Hall Meeting* yang diadakan oleh U.S. Representative Jan Schakowsky di Skokie pada tanggal 08/12/2017.

Dengan demikian, dilihat dari pembentukan *the Affordable Care Act* atau *Obamacare (the Patient Protection and Affordable Care Act* dan *the Health Care and Education Reconciliation Act of 2010)* serta *the Tax Cuts and Jobs Act of 2017* di atas, dapat dikatakan bahwa meskipun menggunakan prosedur yang dipercepat, partisipasi dan debat publik maupun deliberasi dalam legislasi di Amerika Serikat masih diakomodasi dan diberi ruang untuk berlangsung. Amatlah penting untuk memastikan bahwa dalam prosedur legislasi yang dipercepat, suara publik tetap didengar dan dipertimbangkan.

2. Inggris

a. Proses Pembentukan Undang-Undang di Inggris

Parlemen di Inggris adalah badan yang memegang kekuasaan legislatif yang terdiri dari Majelis Rendah, *House of Commons*, yang sepenuhnya dipilih, dan Majelis Tinggi, *House of Lords*, yang sebagian besar terdiri dari anggota seumur hidup, anggota turun-temurun (yang

gelarnya diwariskan), uskup dan uskup agung maupun *Law Lords*. Meskipun kedua kamar diduduki oleh keanggotaan dengan mekanisme penunjukan yang sangat berbeda, sejatinya “kedua kamar parlemen menjalankan fungsi yang secara umum serupa.” Kedua kamar menyelenggarakan waktu diskusi dengan para menteri, mengadakan berbagai jenis debat, dan mengorganisir anggota ke dalam *select committes* untuk melakukan penyelidikan dan menghasilkan laporan yang berisi mengenai rekomendasi kebijakan.¹⁴⁴

Berkenaan dengan tahap awal proses pembentukan undang-undang, yang disebut oleh Saifudin sebagai tahap *pre-legislative*, di Inggris tahap ini disebut *the Whitehall Stage*, yang ditandai dengan proses mengamankan *slot* dalam program legislatif melalui sistem penawaran (*bids*) oleh anggota parlemen. Beberapa RUU yang mewakili kebijakan pemerintah diperkenalkan ke Parlemen oleh para menteri. RUU lainnya dikenal sebagai *Private Members' Bills* di *House of Commons* atau sebagai *Private Peers' Bills* di *House of Lords*. Selain yang telah disebutkan, RUU lain juga dapat disahkan pada setiap sesi yang bukan merupakan bagian dari program legislatif, salah satunya seperti RUU darurat. Selain itu, RUU yang diusulkan harus disertai dengan *Explanatory Notes* maupun dokumen pendukung lainnya,

¹⁴⁴ M. Russell and D. Gover, *Legislation at Westminster: Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law*, 1st ed. (Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2017), 14–16, accessed April 23, 2023, <https://books.google.co.id/books?id=DYc0DwAAQBAJ>; Peter Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*, 3rd ed., Constitutional systems of the world (Oxford, UK: Hart Publishing, 2016), 105, accessed April 23, 2023, <https://www.worldcat.org/title/934706343>.

seperti penilaian dampak, memorandum masalah hukum, strategi penanganan parlemen dan juga memorandum kewenangan yang didelegasikan. Sebuah proses konsultasi juga dapat mendahului pengenalan suatu RUU. Untuk memfasilitasi hal ini, *Green Paper* atau *White Paper* (publikasi yang menjelaskan tujuan) diterbitkan untuk memperoleh tanggapan dari individu dan organisasi yang mungkin akan terpengaruh oleh adanya RUU yang diusulkan.¹⁴⁵

Praktik konsultasi tertulis telah dilakukan di Inggris selama beberapa waktu, dan pada tahun 2004, sebuah mekanisme baru yang lebih mapan untuk konsultasi diadopsi melalui *Consultation Principles*. Prinsip ini telah mengalami beberapa kali perubahan, dan yang terakhir pada 2018, yang memperkenalkan prinsip-prinsip baru tentang kerangka waktu acuan yang direkomendasikan untuk melaksanakan konsultasi. Menurut Michael Zander, jangka waktu yang diperlukan untuk konsultasi sangat tergantung pada sifat dan dampak dari proposal suatu RUU, seperti keragaman pemangku kepentingan, kompleksitas masalah atau peristiwa eksternal. Namun, jangka waktu minimal yang diterapkan biasanya sekitar dua belas minggu.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Michael Zander, *The Law-Making Process*, 7th ed. (Oxford: Hart Publishing, 2015), 6–8, accessed April 24, 2023, <https://www.worldcat.org/title/928994879>; Leyland, *The Constitution*, 134; Cabinet Office, “Legislative Process: Taking a Bill Through Parliament” (Gov.uk, April 14, 2023), accessed April 25, 2023, <https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>.

¹⁴⁶ Sebelum perubahan tahun 2018, jangka waktu yang direkomendasikan untuk konsultasi adalah tidak kurang dari 12 minggu: “[w]here it is appropriate, and enables meaningful engagement, conduct 12-week formal written consultations, with clear explanations and rationale for shorter time-frames or a more informal approach.” Akan tetapi setelah tahun 2018, jangka waktu untuk konsultasi dapat bervariasi tergantung pada kebutuhan spesifik. Namun demikian, pemerintah diharuskan untuk menanggapi dalam waktu 12 minggu setelah konsultasi atau memberikan penjelasan jika hal

Ketika suatu RUU siap untuk dipublikasikan dan diperkenalkan, RUU tersebut harus diserahkan kepada *Parliamentary Business and Legislation Committee*, disertai dengan nota pengantar dan dokumen pendukung lainnya. RUU tersebut akan dimulai untuk dibahas pada salah satu majelis, kemudian dikirim ke majelis yang lainnya. Bagaimanapun juga, mayoritas RUU bermula dari majelis *Commons*, kemudian diserahkan ke majelis *Lords*, dan karena konvensi, RUU mengenai finansial selalu berawal dari majelis *Commons*.¹⁴⁷

Di dalam tahap pembahasan Parlemen atau *the Westminster Stage*, sebelum RUU tersebut dapat diundangkan dan diberi persetujuan oleh Raja/Ratu Inggris melalui *Royal Assent*, setiap RUU yang diperkenalkan harus melewati beberapa tahapan yang masing-masing sama untuk kedua majelis. Tahapan awal dari *the Westminster Stage* adalah *the first reading* yang menandai pengumuman penerbitan RUU tersebut. Prinsip-prinsip yang terkandung di dalam RUU akan diperdebatkan oleh majelis yang berkumpul pada tahap berikutnya, yang disebut sebagai *the second reading*. Pembacaan kedua adalah kesempatan utama bagi para anggota untuk memperdebatkan isu-isu yang terkandung di dalam RUU. Setelah RUU disetujui melalui

ini tidak memungkinkan. Lihat Zander, *The Law-Making Process*, 10–14; Cabinet Office, “Consultation Principles: Guidance” (Gov.uk, April 19, 2018), accessed April 25, 2023, <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>; Sementara itu, jika melihat penerapan konsultasi di Finlandia, maka waktu minimum khusus yang dialokasikan untuk konsultasi publik adalah 6-8 minggu. Lihat Voermans et al., *Legislative Processes in Transition*, 18.
¹⁴⁷ Cabinet Office, “Guide to Making Legislation” (Gov.uk, August 15, 2022), 18, accessed April 25, 2023, <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation>; Russell and Gover, *Legislation at Westminster*, 14.

pemungutan suara, RUU tersebut akan dilanjutkan ke tahap komite. Pada tahap *committee stage* ini, RUU biasanya dipertimbangkan oleh komite RUU publik (sebelumnya *standing committees*) pasal demi pasal. Setelah itu adalah *the report stage*, yakni saat RUU yang telah diamendemen dibawa ke hadapan seluruh anggota majelis. Masih ada kemungkinan untuk amandemen tambahan yang dibuat oleh para menteri dan pihak oposisi dapat menyarankan adanya amandemen. Setelah tahap laporan selesai, RUU tersebut akan dibacakan untuk ketiga kalinya. Pada tahap *the third reading* ini masih dimungkinkan untuk membuat amandemen lisan dan mungkin akan ada perdebatan singkat, dan pihak oposisi dapat menentang RUU dengan memaksakan untuk dilaksanakannya pemungutan suara.¹⁴⁸

Setelah suatu RUU dibahas di salah satu majelis, RUU tersebut dikirim ke majelis yang lain untuk melewati tahapan yang sama. Prosedur untuk membahas RUU di *House of Lords* secara umum mirip dengan yang ada di *House of Commons*. Akan tetapi *the committee stage* di *House of Lords* dipertimbangkan oleh seluruh anggota. Majelis *Lords* memiliki lebih banyak waktu untuk menimbang secara rinci RUU dan RUU akan sering kali diubah. Jika hal ini terjadi, RUU yang telah diamendemen oleh majelis *Lords* kembali ke majelis *Commons*. Pada titik ini, negosiasi dapat dilakukan antara kedua majelis. Majelis *Commons* dapat menerima, menolak, mengubah, atau menyarankan

¹⁴⁸ Leyland, *The Constitution*, 134–136; Zander, *The Law-Making Process*, 3 dan 45.

alternatif amandemen lainnya, yang kemudian akan dipertimbangkan oleh majelis *Lords*. Proses negosiasi ini disebut dengan istilah *ping-pong*, yang mana suatu RUU dikirim dan diterima secara bergantian secara terus-menerus antara kedua majelis hingga pada satu versi yang dapat disetujui oleh keduanya. Setelah disetujui bersama, suatu RUU akan mendapatkan *Royal Assent* dan kemudian disahkan untuk menjadi undang-undang yang berkekuatan hukum.¹⁴⁹

b. Ruang Lingkup Fast Track Legislation di Inggris

Prosedur FTL atau *rapid legislation* di Inggris digunakan ketika pemerintah ingin mengesahkan undang-undang dengan cepat, untuk memenuhi tenggat waktu tertentu, mengatasi masalah yang mendesak atau “keadaan darurat atau fenomena tertentu yang menyebabkan kegelisahan yang tidak biasa,” seperti *constitutional issues*, krisis, atau ancaman kedaulatan. Di Inggris, setidaknya dari 1979-2023 terdapat 136 undang-undang yang dibentuk dengan FTL. Namun, prosedur yang digunakan berbeda dari satu undang-undang ke undang-undang yang lain; umumnya dalam penerapan prosedur FTL “prosedur normal parlemen tetap diikuti, namun waktu yang diberikan untuk *scrutiny* jauh berkurang. Pemerintah akan meminta persetujuan dari partai Oposisi pada tanggal di mana *Royal Assent* harus dicapai dan tahapan RUU akan disesuaikan untuk mencapai tujuan tersebut.”¹⁵⁰

¹⁴⁹ Leyland, *The Constitution*, 134–136; Zander, *The Law-Making Process*, 45–49; Cabinet Office, “Consultation Principles,” 22–23; Russell and Gover, *Legislation at Westminster*, 14.

¹⁵⁰ Barnett, *Constitutional and Administrative Law*, 351; Sarah Priddy, *Expedited Legislation: Public Bills Receiving Their Second and Third Readings on the Same Day in the House of Commons*,

Pada prinsipnya, tidak semua RUU yang diusulkan dapat dipercepat. Meskipun terkadang sulit untuk menentukan kondisi di mana prosedur FTL dapat diterapkan, di Inggris setidaknya terdapat beberapa skenario yang secara konstitusional dapat diterima untuk mempercepat pembahasan maupun pengesahan suatu RUU. Skenario-skenario tersebut meliputi:¹⁵¹ proses perdamaian Irlandia Utara dan penyelesaian *devolusi*; untuk memperbaiki anomali, kekeliruan, kesalahan atau ketidakpastian yang terungkap dalam legislasi; untuk menanggapi dampak putusan pengadilan; untuk memastikan bahwa legislasi berlaku tepat waktu untuk peristiwa yang akan terjadi; untuk menangani krisis ekonomi; untuk mengubah batas otoritas *borrowing* atau *lending* publik atau masalah pendanaan lainnya; untuk menangani krisis penjara sebagai akibat dari aksi buruh; untuk menanggapi kesepakatan internasional; untuk mengimplementasikan pengumuman perbendaharaan dalam anggaran atau *budget (autumn statement)*; untuk menanggapi *public concerns*; dan *counter-terrorism*.

Lebih dari itu, ketika sebuah RUU diperkenalkan dengan menggunakan prosedur jalur cepat, pemerintah sebagai pemrakarsa wajib untuk memberikan pernyataan—yang disampaikan oleh Menteri—mengenai informasi rinci terkait alasan mengapa suatu RUU

Briefing Paper (United Kingdom: Commons Library Briefing, January 24, 2023), accessed May 31, 2023, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn04974/>.

¹⁵¹ Di Inggris, istilah fast-track legislation, rapid legislation, accelerated procedure, instant legislation, dan expedited legislation, secara umum mengacu pada satu konsep. Lihat lebih lanjut Select Committee on the Constitution, *Fast-Track Legislation: Report*, 7–10.

perlu dipercepat. “Rincian yang terkandung dalam pernyataan lisan juga harus dituangkan dalam nota tertulis yang disertakan dalam *Explanatory Notes*.” Adapun “waktu parlemen yang dialokasikan untuk pernyataan tersebut tidak boleh mengurangi waktu yang tersedia untuk pembahasan RUU.” Di dalam *15th Report of Session 2008–2009: House of Lords Select Committee on the Constitution*, disebutkan prinsip-prinsip yang perlu untuk dibahas berkaitan dengan penerapan FTL:¹⁵²

- a) *Why is fast-tracking necessary?*
 - b) *What is the justification for fast-tracking each element of the bill?*
 - c) *What efforts have been made to ensure the amount of time made available for parliamentary scrutiny has been maximised?*
 - d) *To what extent have interested parties and outside groups been given an opportunity to influence the policy proposal?*
 - e) *Does the bill include a sunset clause (as well as any appropriate renewal procedure)? If not, why do the Government judge that their inclusion is not appropriate?*
 - f) *Are mechanisms for effective post-legislative scrutiny and review in place? If not, why do the Government judge that their inclusion is not appropriate?*
 - g) *Has an assessment been made as to whether existing legislation is sufficient to deal with any or all of the issues in question?*
 - h) *Have relevant parliamentary committees been given the opportunity to scrutinise the legislation?*
- a) Mengapa legislasi cepat diperlukan?
 - b) Apa pembenaran untuk melakukan percepatan setiap elemen RUU?
 - c) Upaya-upaya apa saja yang telah dilakukan untuk memastikan bahwa waktu yang tersedia untuk pemeriksaan parlemen telah dimaksimalkan?
 - d) Sejauh mana pihak-pihak berkepentingan dan kelompok-kelompok di luar parlemen telah diberi kesempatan untuk mempengaruhi proposal kebijakan?

¹⁵² Ibid., 43–45.

- e) Apakah RUU tersebut mencantumkan *sunset clause* (serta prosedur pembaharuan yang sesuai)? Jika tidak, mengapa Pemerintah menilai bahwa pencantuman klausul tersebut tidak tepat?
- f) Apakah mekanisme pengawasan dan peninjauan pasca-legislatif yang efektif akan diterapkan? Jika tidak, mengapa Pemerintah menilai bahwa pencantuman mekanisme tersebut tidak tepat?
- g) Apakah penilaian telah dilakukan mengenai apakah undang-undang yang ada sudah cukup untuk menangani salah satu atau semua isu yang dimaksud?
- h) Apakah komite-komite parlemen yang relevan telah diberi kesempatan untuk memeriksa RUU tersebut?

Dalam penerapan FTL, di Inggris dikenal pengaplikasian *sunset clauses*. Dengan *sunset clauses*, sebuah undang-undang akan berakhir pada tanggal tertentu, kecuali jika Parlemen memperbaharui atau mengganti dengan undang-undang baru yang tunduk pada prosedur legislasi normal. Merupakan suatu kewajiban bagi pemerintah untuk menetapkan persyaratan yang diusulkan bagi penerapan *sunset clauses* dalam Pernyataan Menteri. “Dalam kasus-kasus di mana Pemerintah menilai bahwa penggunaan *sunset clauses* atau prosedur pembaharuan tidaklah tepat, Pemerintah berkewajiban untuk menjelaskan alasan pengecualiannya dalam Pernyataan Menteri.” Lebih dari itu, setiap undang-undang yang dibentuk dengan FTL harus tunduk pada proses *post-legislative scrutiny*, idealnya dalam waktu satu tahun dan maksimal dua tahun.¹⁵³ *Post-legislative scrutiny* memungkinkan adanya tinjauan ulang terkait penerapan terhadap efektivitas kebijakan.¹⁵⁴

¹⁵³ Ibid., 46–48.

¹⁵⁴ Lord Privy Seal, Leader of the House of Commons, “Post-Legislative Scrutiny: The Government’s Approach” (Gov.uk, March 20, 2008), 7, accessed April 25, 2023, <https://www.gov.uk/government/publications/post-legislative-scrutiny-the-governments-approach>.

c. Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat dalam Praktik Fast-Track Legislation di Inggris

Karakteristik utama dari sistem demokrasi adalah pengakuan atas hak asasi manusia dan kebebasan fundamental, terutama kebebasan berekspresi. Meskipun tidak ada ketentuan konstitusional khusus yang menjamin adanya hak untuk berpartisipasi dalam proses legislasi, di Inggris, terdapat satu konsensus bahwa partisipasi merupakan aspek fundamental dari demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik. *The Human Rights Act 1998* mencakup ketentuan yang melindungi hak atas kebebasan berekspresi dan hak untuk berpartisipasi dalam urusan publik. Selain itu, *The Equality Act 2010* mengharuskan badan-badan publik untuk berkonsultasi dengan mereka yang terkena dampak. Ini berarti bahwa badan publik harus terlibat dengan individu-individu dan kelompok-kelompok yang mungkin terpengaruh oleh lahirnya suatu kebijakan atau keputusan dan mereka dapat memberikan masukan mengenai isu-isu yang dihadapi. Sementara itu, terkait problematika konsultasi sebagai *legal right*, sebagaimana dikutip Harlow dan Rawlings, Wade and Forsyth berpandangan, bahwa:¹⁵⁵

“It is not a matter of legal right, any more than it is with Parliament’s own legislation. But it is so well settled a practice that it is most unusual to hear complaint. It may be that consultation which is not subject to statutory procedure is more effective than formal hearing which may produce legalism and artificiality. The duty to consult is recognised in every sense except the legal one.”

¹⁵⁵ Harlow and Rawlings, *Law and Administration*, 170.

“Ini bukanlah masalah hak hukum, sama seperti halnya dengan ketentuan legislasi Parlemen. Tetapi ini adalah sebuah praktik yang begitu mapan sehingga jarang terdengar komplain. Mungkin konsultasi yang tidak tunduk pada prosedur hukum lebih efektif daripada dengar pendapat formal yang bisa menghasilkan legalisme dan kepalsuan. Kewajiban untuk berkonsultasi diakui dalam setiap perspektif kecuali dalam perspektif hukum.”

Lebih dari itu, terkait fungsi legislasi, *the Lords Constitution Committee* mengusulkan gagasan mengenai adanya konsultasi parlemen (*parliamentary consultation*) untuk memastikan bahwa warga negara dilibatkan dalam setiap pengambilan kebijakan:¹⁵⁶

“The legislative process is not an insulated one. It is important that Parliament is aware of the views of others. Parliamentarians may not themselves be expert or especially well informed about the subject matter of a bill. It is essential that Parliament has the means to hear from experts and informed opinion in order to test whether a bill is fit for purpose [...] Citizens may have strong views on the subject. Parliamentarians should be in a position to know whether a measure is objectionable to citizens on ethical or other grounds. A measure may be technically feasible—and enjoy the assent of those affected by it—but it may not necessarily be desirable in the view of citizens. Parliamentarians do not have to go along with the views expressed to them by individuals, but it is important that citizens have an opportunity to express their views on measures before Parliament. It is then up to MPs and peers to assess the strength of feeling and the extent to which it is persuasive or informed.”

“The opportunity to be heard should apply to citizens operating individually and collectively. Groups have a right to make their opinions heard, but so too do citizens who are not organised in groups. Our intuitive view is that groups often have the knowledge and the means to make their voices heard: individual citizens often do not. We are concerned therefore to explore to what extent the means do and should exist in order to ensure that citizens have the opportunity to express their opinions on legislation being considered by Parliament.”

¹⁵⁶ Ibid., 175.

“Proses legislatif bukanlah sebuah proses yang terisolasi. Penting bagi Parlemen untuk menyadari pandangan orang lain. Anggota Parlemen mungkin tidak memiliki keahlian atau pengetahuan yang khusus tentang substansi suatu RUU. Oleh karena itu, penting bagi Parlemen memiliki sarana untuk mendengarkan pendapat para ahli dan opini yang terinformasi guna menguji apakah sebuah RUU sesuai dengan tujuan yang diinginkan [...] Warga negara mungkin memiliki pandangan yang kuat tentang suatu subjek. Anggota Parlemen harus dapat mengetahui apakah suatu langkah kontroversial dari sudut pandang etika atau alasan lainnya. Suatu langkah mungkin memungkinkan secara teknis dan mendapatkan persetujuan dari mereka yang terkena dampak, tetapi tidak selalu diinginkan menurut pandangan warga negara. Anggota Parlemen tidak harus sepakat dengan pandangan yang disampaikan oleh individu, tetapi penting bagi warga negara untuk memiliki kesempatan untuk menyatakan pandangan mereka mengenai langkah-langkah yang dibahas di Parlemen. Selanjutnya, tugas para anggota parlemen dan para bangsawan adalah menilai sejauh mana pandangan tersebut meyakinkan atau terinformasi.”

“Kesempatan untuk didengar harus berlaku bagi warga negara yang beroperasi secara individu maupun kolektif. Kelompok memiliki hak untuk menyampaikan pendapat mereka, namun demikian, warga negara yang tidak terorganisir dalam kelompok juga memiliki hak yang sama. Pandangan intuitif kita adalah bahwa kelompok seringkali memiliki pengetahuan dan sarana untuk menyampaikan suara mereka: warga negara individu sering kali tidak memiliki hal tersebut. Oleh karena itu, kami prihatin untuk mengeksplorasi sejauh mana sarana-sarana yang ada dan seharusnya ada untuk memastikan bahwa warga negara memiliki kesempatan untuk menyatakan pendapat mereka tentang undang-undang yang sedang dipertimbangkan oleh Parlemen.”

Sementara itu dalam praktik aktualnya, masyarakat Inggris dapat berpartisipasi dalam srtiap pembentukan undang-undang, yang sebagian besar melalui *parliamentary consultation*, baik dalam bentuk informal seperti mencari saram dan pandangan dari pihak-pihak yang berkepentingan atau para pemain kunci maupun dalam bentuk yang lebih formal seperti *public hearings* serta *green paper* dan *white paper*—

yang secara keseluruhan tersedia dalam tahap *pre-legislative scrutiny*. *Green Paper* adalah sebuah dokumen konsultasi yang dibuat oleh Pemerintah yang menjelaskan secara umum apa yang ingin dilakukan oleh Pemerintah. Tujuan utama dari disusunnya dokumen ini adalah untuk memungkinkan orang-orang baik di dalam maupun di luar Parlemen memperdebatkan masalah yang akan diatur dan memberikan umpan balik kepada departemen dengan saran-sarannya. Setelah pandangan-pandangan ini masuk dan dipertimbangkan, pemerintah dapat membuat *white paper*, yang merinci proposal kebijakan dan keputusan yang akan mendukung undang-undang yang akan dibuat. *White paper* biasanya juga melibatkan konsultasi.¹⁵⁷

Adapun terkait dengan partisipasi publik dalam praktik *fast-track legislation*, meskipun diakui kesempatan untuk melaksanakan pengawasan dan konsultasi pra-legislatif secara umum akan dibatasi oleh waktu yang tersedia, namun bukan berarti tidak mungkin dilakukan. Sebagaimana hal tersebut pernah terjadi sebelumnya dalam pembentukan *the Criminal Evidence (Witness Anonymity) Bill* pada tahun 2008. RUU *the Criminal Evidence* merupakan sebuah RUU yang diperkenalkan melalui jalur cepat di bawah “*emergency measures*” di majelis *House of Commons*. RUU ini diperkenalkan di *House of*

¹⁵⁷ “Pre-legislative scrutiny bertujuan untuk berhubungan dengan publik dengan melibatkan badan-badan luar dan individu dalam proses legislatif, mengawasi sebuah RUU sejak dini agar dapat mengubahnya dan menghasilkan undang-undang yang lebih baik, dan untuk menciptakan konsensus agar RUU tersebut dapat melewati Parlemen dengan lebih lancar.” Lihat Voermans et al., *Legislative Processes in Transition*, 57–58.

Commons pada tanggal 19/06/2008, dan menerima *royal assent* pada tanggal 21/07/2008. Prosedur jalur cepat yang digunakan untuk RUU ini melibatkan jadwal parlemen yang dipersingkat dan dengan waktu perdebatan dan amandemen yang terbatas. Akan tetapi RUU ini tetap tunduk pada prosedur-prosedur *legislative scrutiny* oleh Komite Gabungan, dengan para ahli yang hadir seperti dari *Director of Public Prosecutions* maupun *Doughty Street Chambers*.¹⁵⁸

Lebih dari itu dalam kasus-kasus ekstrem, dimana pengawasan dan konsultasi pra-legislatif secara umum tidak dapat atau tidak relevan untuk dilakukan, di Inggris terdapat beberapa mekanisme untuk melindungi hak-hak warga negara dari pemberlakuan undang-undang yang dibentuk tanpa adanya pengawasan dan memastikan Parlemen bertanggung jawab atas setiap undang-undang yang dilahirkan. Mekanisme tersebut mencakup *sunset clause* dan *post-legislative scrutiny*. *Sunset clause* memastikan bahwa undang-undang secara otomatis berakhir dan kedaluwarsa setelah periode tertentu, kecuali jika undang-undang tersebut diperpanjang melalui mekanisme legislasi biasa.¹⁵⁹ Contoh undang-undang yang dimaksud seperti: (i) *the Coronavirus Act 2020*, undang-undang ini telah ditinjau pada bulan

¹⁵⁸ Priddy, *Expedited Legislation*; Joint Committee on Human Rights, *Legislative Scrutiny: Criminal Evidence (Witness Anonymity) Bill*, House of Lords Paper, 26th Report of Session 2007-08 (Great Britain: House of Lords; House of Commons, 2009), accessed October 30, 2022, <https://publications.parliament.uk/pa/jt200708/jtselect/jtrights/153/153.pdf>; Sally Broadbridge, *Criminal Evidence (Witness Anonymity) Bill*, Briefing Paper (United Kingdom: House of Commons Library, July 4, 2008), accessed May 31, 2023, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/rp08-60/>.

¹⁵⁹ M. Elliott and R. Thomas, *Public Law* (Oxford University Press, 2017), 226, accessed April 5, 2023, https://archive.org/details/publiclaw0000elli_c8i5; Kelly, *Fast-Track Legislation*, 9.

September 2021 dan berlaku hingga 25/03/2022;¹⁶⁰ dan (ii) *the Corporate Insolvency and Governance Act 2020*, yang mengharuskan ketentuan-ketentuan di dalamnya berakhir dan tidak berlaku pada 31/03/2021, kecuali diperpanjang oleh Parlemen. Undang-undang ini telah diperpanjang sebelumnya hingga 30/07/2021, dan selain itu beberapa ketentuan di dalamnya telah kedaluwarsa. Sementara itu *Post-legislative scrutiny* sendiri merupakan praktik standar yang diterapkan untuk semua undang-undang, terlepas dari prosedur legislatif yang digunakan. Namun demikian, seperti dicatat oleh M. Elliott dan R. Thomas, proses *post-legislative scrutiny* dapat dilakukan lebih awal dalam kasus legislasi jalur cepat jika dibandingkan dengan undang-undang yang dibuat melalui prosedur reguler.¹⁶¹

C. Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang yang Dibentuk Melalui *Fast-Track Legislation*

UU No. 13/2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) sejatinya telah memfasilitasi masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang dengan cara memberikan hak kepada mereka untuk dapat berkontribusi secara lisan dan/atau tertulis pada setiap tahapan. Secara teknis, mekanisme partisipasi diatur di dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat

¹⁶⁰ Pablo Grez Hidalgo, Fiona de Londras, and Daniella Lock, "Parliament, the Pandemic, and Constitutional Principle in the United Kingdom: A Study of the Coronavirus Act 2020," *The Modern Law Review* 85, no. 6 (November 2022): 1463–1503, accessed March 28, 2023, <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12753>.

¹⁶¹ Elliott and Thomas, *Public Law*, 226.

Republik Indonesia (DPR RI) No. 01/2020 tentang Tata Tertib DPR RI dan Peraturan DPR RI No. 02/2020 tentang Pembentukan Undang-Undang. Dengan demikian, anggota DPR RI secara formal memiliki tanggung jawab untuk mendengar dan menerima masukan, baik secara lisan maupun tertulis, sebelum dan selama pembahasan suatu proposal RUU berlangsung.

Secara umum, masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang pada tahap perencanaan dan penyusunan (*ante legislative*), pada tahap pembahasan dan pengesahan (*legislative*), serta pada tahap pengundangan dan penyebarluasan (*post legislative*), yang dilakukan melalui konsultasi publik, Rapat Dengar Pendapat Umum (RPDU), kunjungan kerja, seminar, lokakarya, diskusi, atau melalui kegiatan lainnya.

Namun demikian, munculnya praktik legislasi cepat tidak memberikan peluang bagi partisipasi aktif warga negara. Berikut ini penulis paparkan proses dan prosedur, serta pihak-pihak yang terlibat dalam pembentukan undang-undang yang dibentuk secara cepat, di antaranya Perubahan Kedua UU KPK, Perubahan Ketiga UU MK, dan juga Pembentukan UU IKN, yang kemudian dianalisis mengenai penerapan partisipasi masyarakatnya.

1. Tinjauan Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat di Indonesia

a. UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua UU KPK

Perubahan Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi (UU KPK) beberapa waktu lalu telah menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat. Dalam Naskah Akademik RUU Perubahannya, DPR dan pemerintah menyatakan beberapa alasan terkait perlunya

merevisi UU KPK, di antaranya adalah bahwa UU No. 30/2002 tentang KPK sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman, dinamika hukum serta sistem ketatanegaraan dan selain itu praktik penegakan hukum pidananya sering menghadapi permasalahan baik dari segi aturan maupun dari segi substansi dan interpretasinya.¹⁶²

Setelah diundangkan pada 17/10/2019 yang lalu, Mahkamah Konstitusi (MK) telah menerima setidaknya delapan perkara gugatan *judicial review*, baik gugatan formil maupun gugatan materiil. Dari kedelapan perkara gugatan tersebut, hanya sebagian yang diterima dan dikabulkan oleh MK, seperti di antaranya pada perkara gugatan No. 70/PUU-XVII/2019, dimana hakim MK menolak uji formil namun mengabulkan sebagian pada uji materiil terhadap tiga pasal di dalam UU No. 19/2019 tentang Perubahan Kedua UU KPK.¹⁶³

Sementara itu, terhadap Putusan Nomor: 79/PUU-XVIII/2019, 378 tentang pengujian formil revisi UU KPK, Hakim Mahkamah Wahidudin Adam, mengambil satu sikap *dissenting*. Hakim MK Wahiduddin menyebut terdapat sejumlah indikator spesifik yang menyebabkan UU KPK hasil revisi 2019 memiliki masalah moralitas dan konstusionalitas yang serius. Menurutnya:¹⁶⁴

¹⁶² Madaskolay Viktoris Dahoklory and Muh Isra Bil Ali, "Menyoal Urgensi Dan Prosedur Pembentukan Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi," *Perspektif* 25, no. 2 (May 29, 2020): 123, accessed February 27, 2023, <https://doi.org/10.30742/perspektif.v25i2.766>.

¹⁶³ Fauzani, Pratiwi, and Wibowo, "Praktek Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat Di Indonesia," 508.

¹⁶⁴ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XVIII/2019 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*, 376 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2021).

“Suatu pembentukan Undang-Undang yang dilakukan dalam jangka waktu yang relatif sangat singkat [...] tidaklah secara langsung menyebabkan Undang-Undang [...] inkonstitusional dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun, singkatnya waktu pembentukan Undang-Undang *a quo* jelas berpengaruh secara signifikan terhadap sangat minimnya partisipasi masyarakat, sangat minimnya masukan yang diberikan oleh masyarakat secara tulus dan berjenjang (*bottom up*) dan dari para *supporting system* yang ada baik dari sisi Presiden maupun DPR, serta sangat minimnya kajian dampak analisis terhadap pihak (khususnya lembaga) yang akan melaksanakan ketentuan Undang-Undang *a quo* (*in casu* KPK).”

Kemudian menurutnya, terdapat percepatan penyusunan DIM atau Daftar Inventarisasi Masalah—yang hanya kurang dari 24 (dua puluh empat) jam—oleh Presiden beserta *supporting system*-nya, secara luar biasa jelas menyebabkan minimnya partisipasi masyarakat. Adanya narasi pengundangan yang mendahului pengesahan juga menjadi masalah tersendiri. Padahal, suatu undang-undang semestinya disahkan terlebih dahulu baru kemudian dapat diundangkan. Lebih dari itu, ia mengkritisi sikap Presiden yang tidak menandatangani Undang-undang KPK tersebut, namun, di sisi lain, dalam waktu yang cukup cepat Presiden menetapkan peraturan pelaksanaannya.¹⁶⁵

Menurutnya, seluruh keterangan anggota komisioner KPK justru menegaskan atau mengafirmasi substansi UU KPK yang baru. Padahal, substansi undang-undang baru itu bertentangan dengan visi, misi, cita-cita, dan program mereka saat menjalani uji kelayakan (*fit and proper test*). Saat itu, ujian tersebut masih berdasar pada Undang-Undang

¹⁶⁵ Fauzani, Pratiwi, and Wibowo, “Praktek Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat Di Indonesia,” 508–509; Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 79/PUU-XVIII/2019*, 378.

Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dengan adanya hal tersebut, secara formil seharusnya revisi UU KPK ini dapat dinyatakan inkonstitusional.¹⁶⁶

Berdasarkan pada fakta kronologis pembentukannya, Revisi UU KPK di lakukan dengan waktu yang relatif cepat. Alasan percepatan proses pengajuan yang dipakai adalah Pasal 23 ayat (2) UU No. 12/2011 yang memungkinkan pengajuan RUU di luar Prolegnas, yang secara limitatif untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam; dan keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi nasional atas suatu RUU. Menurut penjelasan pemerintah, urgensi yang dimaksud berdasarkan pada temuan permasalahan institusi KPK oleh Pansus Angket KPK yang dirasa dapat menghambat penyelenggaraan tugas dan wewenang KPK. Sementara itu, waktu tiap tahapan yang dibutuhkan dalam Revisi UU KPK secara umum dapat diuraikan seperti dalam tabel berikut, yakni:¹⁶⁷

No.	Tahapan	Waktu Dimulai-Selesai
1.	Perencanaan	Prolegnas Prioritas 2011-12, 2016, dan 2019
2.	Penyusunan	01/02/2016 - 03/09/2019
3.	Pembahasan	12/09/2019 - 16/09/2019
4.	Pengesahan	17/09/2019
5.	Pengundangan	17/10/2019

Tabel 1 Rentang Waktu yang Digunakan dalam Proses Pembentukan UU KPK

¹⁶⁶ Fauzani, Pratiwi, and Wibowo, "Praktek Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat Di Indonesia," 508–509; Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 79/PUU-XVIII/2019*, 380.

¹⁶⁷ Fauzani, Pratiwi, and Wibowo, "Praktek Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat Di Indonesia," 508–509; Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 79/PUU-XVIII/2019*, 95 dan 287.

Adapun terkait dengan prosedur penyusunan revisi UU KPK, maka dapat diuraikan ke dalam tahapan pembentukan berikut ini:

a) Tahap Perencanaan Revisi UU KPK

RUU KPK sejatinya sudah masuk dalam daftar RUU Prolegnas Tahun 2015-2019. Dalam perjalanannya, pada Tahun 2016-2018, RUU KPK selalu masuk Prolegnas tahunan, tetapi tidak pernah selesai dalam tahap pembahasan. Barulah pada Tahun 2019, RUU KPK ermuat dalam Prolegnas Prioritas Tahun 2019 sebagai RUU Kumulatif terbuka urutan ke-5 melalui evaluasi penanganan Prolegnas Prioritas yang ditetapkan 03 September 2019.¹⁶⁸

b) Tahap Penyusunan Revisi UU KPK

Tahap penyusunan Revisi RUU KPK dimulai setelah ditetapkan ke dalam Prolegnas pada Tahun 2015-2019. Pada tahap penyusunan sendiri telah dimulai pada 01 hingga 10 Februari 2016. Adapun proses-proses di dalamnya meliputi: Rapat Baleg mengenai pembentukan Panja pada 01/02/2016; Rapat Baleg pada 04/02/2016 dengan kegiatan Mendengarkan Masukan/Pandangan dari KPK; Rapat Panja pertama yang kemudian dilanjutkan dengan RDPU pada tanggal 09/02/2016; Rapat Panja kedua dengan agenda pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi pada 10/02/2016; dan pada 10/02/2016 pula diadakan Rapat Baleg dalam

¹⁶⁸ Fauzani, Pratiwi, and Wibowo, "Praktek Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat Di Indonesia," 509.

rangka pengambilan keputusan. Setelah itu, Revisi RUU KPK diusulkan sebagai RUU Usul DPR dalam Rapat Paripurna pada 05/09/2019, setelah menerima tanggapan Fraksi.¹⁶⁹

c) Tahap Pembahasan Revisi UU KPK

Berdasarkan keterangan DPR RI, telah dilakukan pembahasan bersama dengan Pemerintah yang dimulai dari tahun 2015 dan yang terakhir dilakukan tahun 2019. Dalam tahap pembahasan ini, Presiden menugasi Menkumham dan Menpan RB untuk melakukan pembahasan bersama dengan DPR melalui Surat Presiden Nomor R-42/Pres/09/2019. Setelah itu, diadakan Rapat Kerja (Raker) Baleg tertanggal 12/09/2019, yang dilanjutkan pada tanggal 13/09/2019 dalam bentuk Rapat pertama Panja mengenai Pembahasan RUU tentang Perubahan Kedua atas UU KPK. Kemudian Rapat ini dilanjutkan dalam Rapat kedua Panja yang pada tanggal 16/09/2019 dan pada hari yang sama juga dilanjutkan Raker Baleg dalam rangka pembahasan bersama dengan Menkumham dan Menpan RB, dengan kesimpulan: menyetujui dan menandatangani draft RUU KPK. Hingga akhirnya pada 17/09/2019, dilakukan Pembicaraan Tingkat II dalam Rapat Paripurna mengenai Pengambilan Keputusan terhadap RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang UU KPK.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 79/PUU-XVIII/2019*, 242–251.

¹⁷⁰ *Ibid.*, 363–364.

d) Tahap Pengesahan atau Penetapan Revisi UU KPK

Setelah disetujui bersama antara pada 17/09/2019, RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK tidak kunjung ditandatangani oleh Presiden. Sehingga, dengan berdasarkan pada ketentuan Pasal 73 UU No. 12/2011 (beserta perubahannya), RUU tentang Perubahan Kedua atas UU KPK secara otomatis sah dan wajib untuk diundangkan. Adapun, pengundangan sendiri dilakukan pada 17/10/2019.

Sementara itu, berkenaan dengan pihak-pihak yang terlibat dalam Revisi UU KPK, sejatinya telah cukup melibatkan berbagai pihak. Berbagai partisipan yang terlibat dalam proses pembentukannya semisal kelompok-kelompok partisipan utama dan *stakeholder* terkait yang memiliki kepentingan. Di antaranya seperti Lembaga-lembaga Negara dan Lembaga-lembaga lain, masyarakat umum, serta organisasi-organisasi kemasyarakatan lainnya. Berikut ini adalah partisipan yang terlibat atau yang dilibatkan dalam Revisi UU KPK.

a) DPR

Sebagai pembentuk undang-undang itu sendiri, DPR merupakan pihak yang paling besar peranannya dalam proses Revisi UU KPK. Komposisi keanggotaan yang terlibat dapat dikatakan keseluruhan Anggota DPR RI, Komisi III, pengusul, Baleg, Pansus, hingga Panja. Secara khusus, pada tahun sidang 2016-2017, dibentuk Pansus Angket KPK berdasarkan Keputusan DPR RI No.

01/DPR RI/V. Secara aktual, Pansus Angket merekomendasikan berbagai agenda penguatan KPK pada aspek kelembagaan, kewenangan, tata kelola SDM, dan anggaran untuk ditindaklanjuti oleh Presiden, KPK, dan lembaga penegak hukum lainnya. Adapun komposisi keanggotaan Pansus Angket tersebut terdiri dari empat orang Pimpinan dan sembilan belas Anggota.¹⁷¹

No.	Fraksi	Pimpinan/Anggota
1.	Partai Golkar	Agun Gunandjar Sudarsa (Pimpinan)
2.	PDIP	Risa Mariska (Pimpinan)
3.	Partai Nasdem	Taufiqul Hadi (Pimpinan)
4.	Hanura	Dossy Iskandar Prasetyo (Pimpinan)
5.	PDIP	Masinton Pasaribu (Anggota)
6.	PDIP	Eddy Kusuma Wijaya (Anggota)
7.	PDIP	Adian Yunus Yusak (Anggota)
8.	PDIP	Junimart Girsang (Anggota)
9.	PDIP	Arteria Dahlan (Anggota)
10.	Partai Golkar	Bambang Soesatyo (Anggota)
11.	Partai Golkar	Mukhammad Misbakhun (Anggota)
12.	Partai Golkar	Adies Kadir (Anggota)
13.	Partai Golkar	John Kennedy Aziz (Anggota)
14.	PPP	Arsul Sani (Anggota)
15.	PPP	Anas Thahir (Anggota)
16.	Nasdem	Ahmad HI M Ali (Anggota)
17.	PAN	Mulfachri Harahap (Anggota)
18.	PAN	Muslim Ayub (Anggota)
19.	PAN	Daeng Muhammad (Anggota)
20.	Partai Gerindra	Moreno Suprpto (Anggota)
21.	Partai Gerindra	Desmond Junaidi Mahesa (Anggota)
22.	Partai Gerindra	Muhammad Syafii (Anggota)

Tabel 2 Komposisi Keanggotaan Pansus Angket KPK Keanggotaan 2018

¹⁷¹ Dewan Perwakilan Rakyat, *Laporan Panitia Angket DPR RI*, Laporan Panitia Angket, Pelaksanaan Tugas dan Kewenangna Komisi Pemberantasan Korupsi yang Diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, February 2018), 4-6.

b) Presiden

Sebagai kepala pemerintahan dan sebagai mitra utama DPR dalam pembentukan kebijakan, Presiden memegang peranan penting bagi proses pembentukan UU No. 19/2019. Melalui Surat Presiden Nomor R-42/Pres/09/2019, secara resmi Presiden Joko Widodo menunjuk 2 (dua) kementerian untuk membahas RUU Revisi UU KPK, yakni Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham) dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB). Namun demikian, dalam perjalanan pembentukannya dari 2015-2019, ada beberapa komposisi lain yang ikut terlibat, baik di dalam Rapat Panja maupun Rapat Kerja Baleg, seperti Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Sekretariat Negara (Sekneg).

No.	Lembaga/Kementerian
1.	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kemenkumham)
2.	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB)
3.	Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri)
4.	Sekretariat Negara (Sekneg).

Tabel 3 Partisipan Dari Kalangan Pemerintah

c) KPK dan Lembaga Negara Lainnya

Sebagai Lembaga Negara yang paling berkepentingan, KPK seharusnya memiliki peranan yang sentral di dalam setiap tahapan terkait Revisi UU KPK. Akan tetapi pada faktanya, KPK terlibat hanya sebanyak satu kali dalam tahap penyusunan, yakni dalam Rapat Dengar Pendapat Badan Legislasi yang diwakili oleh Deputi

Informasi dan Data Komisi Pemberantasan Korupsi (beserta jajarannya) pada 04/02/2016. Adapun dalam rapat ini sendiri, masukan maupun pandangan KPK atas RUU Perubahan Kedua UU KPK disampaikan secara tertulis.¹⁷²

Sementara itu, Lembaga Negara lainnya yang turut terlibat, di antaranya seperti: Kepolisian Republik Indonesia (Polri); Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban LPSK); dan Kejaksaan.¹⁷³

No.	Lembaga Negara Lainnya
1.	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)
2.	Kepolisian Republik Indonesia (Polri)
3.	Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
4.	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban LPSK)
5.	Kejaksaan

Tabel 4 Partisipan Dari Kalangan Lembaga Negara

d) Masyarakat

Berkaitan dengan Revisi UU KPK ini, terdapat beberapa aksi masyarakat yang secara tidak langsung mempengaruhi terhadap jalannya proses pembentukan RUU Perubahan Kedua UU KPK, baik yang menolak (kontra) maupun yang setuju (pro) terhadap Revisi UU KPK, seperti di antaranya: *pertama*, aksi dukungan yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Pendukung Undang-Undang KPK, Forum Komunikasi Penyelamat KPK (FKPK), Aliansi

¹⁷² Badan Legislasi, *Rapat Dengar Pendapat Badan Legislasi DPR RI Dengan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) RI*, Laporan Singkat Rapat Badan Legislasi (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, February 4, 2016), accessed April 8, 2023, <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ3-20160226-015851-7021.pdf>.

¹⁷³ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 79/PUU-XVIII/2019*, 369.

Masyarakat sipil, dan Himpunan Aktivis Milenial Indonesia (HAM-I) pada 13/09/2019. Aksi ini digelar di depan gedung Merah Putih KPK. Dukungan diserukan terkait persetujuan atas usulan “badan pengawas” yang mengawasi jalannya pelaksanaan tugas dan wewenang KPK. Kemudian disusul aksi hari kedua pada 14/09/2019 oleh massa yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Untuk Perubahan KPK, yang mendukung adanya Revisi UU KPK dan sekaligus menuntut untuk dibubarkannya Wadah Pegawai KPK. *Kedua*, aksi massa yang menolak Revisi UU KPK, seperti aksi penolakan yang dilakukan oleh beberapa Badan Eksekutif Mahasiswa di berbagai wilayah yang ada di Indonesia, di antaranya wilayah Jakarta, Jogja, Bandung, Malang, Balikpapan, Samarinda, Purwokerto, Solo, dan kota-kota lainnya.¹⁷⁴

Sementara itu, partisipan yang secara langsung terlibat dalam proses Revisi UU KPK adalah para ahli. Ahli di sini adalah orang-perorangan yang diminta oleh DPR untuk hadir dalam RDPU

¹⁷⁴ Matius Alfons, “Massa Pro-Revisi UU KPK Bubar, Lalu Lintas Di Depan KPK Kembali Normal,” *DetikNews* (Jakarta, September 13, 2019), accessed February 28, 2023, <https://news.detik.com/berita/d-4705530/massa-pro-revisi-uu-kpk-bubar-lalu-lintas-di-depan-kpk-kembali-normal>; Jefrie Nandy, “Tolak RUU KUHP-Revisi UU KPK, Mahasiswa Demo DPR,” *DetikNews* (Jakarta, September 19, 2019), sec. DetikNews, accessed February 28, 2023, <https://news.detik.com/berita/d-4712960/tolak-ruu-kuhp-revisi-uu-kpk-mahasiswa-demo-dpr>; Tim detikcom, “Tanggapan Himpunan Aktivis Milenial Indonesia Soal Demo Ricuh Di KPK,” *DetikNews* (Jakarta, September 13, 2019), accessed February 28, 2023, <https://news.detik.com/berita/d-4705737/tanggapan-himpunan-aktivis-milenial-indonesia-soal-demo-ricuh-di-kpk>; Khairul Syafuddin, “Komodifikasi Masyarakat Tontonan Dalam Demo Tolak RKUHP Dan Revisi UU KPK,” *Komuniti: Jurnal Komunikasi dan Teknologi Informasi* 12, no. 2 (May 8, 2020): 120, accessed February 28, 2023, <https://journals.ums.ac.id/index.php/komuniti/article/view/10640>; Adhi Wicaksono, “Massa Susulan Datang Gelar Aksi Dukung Revisi KPK,” *CNN Indonesia* (Jakarta, September 13, 2019), accessed February 28, 2023, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190913170232-20-430338/massa-susulan-datang-gelar-aksi-dukung-revisi-uu-kpk>.

guna dimintai pandangan, ide, dan sarannya dalam konteks pembentukan Undang-Undang. RDPU yang diadakan dalam Revisi UU KPK cukup bervariasi, mulai dari RPDU Baleg dengan Prof. Dr. Romli Atmasasmita dan Prof. Dr. Andi Hamzah, SH., pada 09/02/2019, hingga RDPU Pansus Angket KPK dengan: Tokoh Masyarakat, Aktivistis, dan LSM pada 19/06/2017; Akademisi Universitas Ibnu Chaldun pada 07/07/2017; Ikatan Alumni UI dan Mahasiswa UI Bangkit Untuk Keadilan pada 10/07/2017; Prof. Yusril Ihza Mahendra dan Zain Badjeber pada 10/07/2017; Prof. Dr. Romli Atmasasmita dan Dr. Solehuddin pada 11/07/2017; dan Pimpinan KPK (namun tidak hadir) pada 20/09/2017. Selain itu, juga diadakan beberapa Seminar Nasional.¹⁷⁵

No.	Tema Seminar Nasional	Tempat	Tanggal
1.	Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK)	Andalas	10/02/2017
2.	Menangkap Aspirasi Publik Mengenai Rencana Revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	UGM	23/03/2017
3.	Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	USU	19/03/2017
4.	Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	UNAS	28/02/2017

Tabel 5 Seminar Nasional yang Dihelat di Beberapa Wilayah Indonesia

¹⁷⁵ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 79/PUU-XVIII/2019*, 368–369; Badan Legislasi DPR RI, *Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK*, RDPU (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, September 2, 2016), accessed March 2, 2023, <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ4-20160328-102721-6918.pdf>.

b. UU No. 07 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga UU MK

Undang-Undang Mahkamah Konstitusi sendiri sejatinya telah mengalami beberapa kali perubahan. Perubahan pertama terjadi pada tahun 2011 melalui UU No. 8/2011. Pada/2013 kembali diubah melalui Perppu No. 01/2013, yang kemudian pada tahun 2014 disahkan menjadi undang-undang melalui UU No. 4/2014. Pada tahun 2020 yang lalu, UU MK kembali mengalami perubahan untuk ketiga kalinya, melalui UU No. 7/2020. Pada perubahan ketiga ini, DPR RI menerima banyak kritik yang datang dari sejumlah kalangan. Kritikan tidak saja terkait proses pembentukan yang terkesan terburu-buru, tetapi juga terkait substansi yang tidak mencerminkan kehendak publik secara luas.

Sejak diundangkan pada 29 September 2020 yang lalu, MK telah menerima setidaknya 7 (tujuh) perkara *judicial review*, di antaranya seperti perkara No.90/PUU-XVIII/2020, perkara No. 96/PUU-XVIII/2020, dan perkara No. 100/PUU-XX/2022. Terkhusus di dalam perkara No. 100/PUU-XVIII/2020, Hakim Konstitusi Arief Hidayat menyatakan beda pendapat (*dissenting*). Menurut Hakim Konstitusi Arief Hidayat, “UU Perubahan Ketiga UU MK mengalami cacat yuridis sejak kelahirannya.” Lebih dari itu, menurutnya “Pembentukan UU Perubahan Ketiga UU MK tidak hanya dilakukan dalam waktu super cepat (*fast track legislation*) tetapi juga secara tertutup dengan menegasikan partisipasi masyarakat.”¹⁷⁶

¹⁷⁶ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 100/PUU-XVIII/2020*, 345–347.

“Bahkan, dalam proses pembahasan DIM dan pembahasan bersama juga dilakukan secara tertutup dan tanpa mengundang kelompok masyarakat yang pada saat itu sesungguhnya telah banyak yang menyampaikan pendapat dan opini, baik terkait dengan proses yang tertutup sehingga melanggar asas keterbukaan, maupun terkait dengan materi muatan perubahan yang dilakukan. Proses pembahasan bersama yang hanya memakan waktu 3 hari jelas di luar nalar yang wajar kecuali memang dilakukan untuk menutup ruang partisipasi masyarakat. Padahal ada beberapa poin materi muatan UU MK yang bukan merupakan tindak lanjut atas putusan MK dan memerlukan pandangan dan partisipasi masyarakat.”

Hakim Konstitusi Arief Hidayat menjelaskan: “pembentukan UU MK mengalami cacat secara formil sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian, Mahkamah seharusnya mengabulkan pengujian formil yang diajukan oleh para Pemohon.”¹⁷⁷

Berdasarkan kronologinya, Perubahan Ketiga UU MK adalah sebagai berikut: *pertama*, Revisi UU MK di usulkan dalam daftar kumulatif terbuka pada 03/02/2020; *kedua*, Badan Legislasi melakukan rapat harmonisasi tentang pembahasan RUU MK pada Rapat Baleg pada 13/02/2020; *ketiga*, Rapat Panitia Kerja Harmonisasi RUU MK pada 19/02/2020; *keempat*, RUU ini ditetapkan sebagai Usul DPR pada 02/04/2020; *kelima*, penugasan pembahasan RUU MK oleh Wakil Ketua DPR pada 20/07/2020; *keenam*, proses berlanjut dengan RUU MK mendapatkan persetujuan pembahasan bersama antara DPR dan pemerintah pada 24/08/2020; *ketujuh*, pada 26-28/08/2020 dilaksanakan

¹⁷⁷ Ibid., 345–347.

rapat panitia kerja untuk membahas DIM yang dilakukan secara tertutup; *kedelapan*, pada 31/08/2020, RUU MK disahkan di Pembicaraan Tingkat I; *kesembilan*, di Pembicaraan Tingkat II pada 01/09/2020, RUU MK disahkan menjadi undang-undang.¹⁷⁸

Secara lebih rinci, proses dan prosedur pada tahapan Perubahan Ketiga UU MK dapat dijabarkan sebagaimana berikut, yaitu:

a) Tahap Perencanaan Perubahan Ketiga UU MK

Penyusunan RUU Prolegnas 2020-2024 telah dimulai sejak 30/10/2019. Pada tanggal 17/12/2019, Rapat Paripurna telah mengesahkan hasil Prolegnas Tahun 2020-2024, sedangkan Prolegnas Prioritas Tahun 2020 dibahas kembali dalam Rapat Kerja Baleg DPR dengan Menteri Hukum dan HAM dan DPD RI pada tanggal 16/01/2020 dan menghasilkan beberapa revisi dari hasil rapat sebelumnya. Jumlah RUU prioritas tetap 50 sebagaimana hasil rapat sebelumnya pada tanggal 12/5/2019 dan tidak ada perubahan terhadap RUU lainnya termasuk RUU Mahkamah Konstitusi yang masuk dalam Daftar RUU Kumulatif Terbuka. Hasil rapat tanggal 16/01/2020 tersebut kemudian disampaikan dan disetujui dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 22/01/2020 untuk kemudian dituangkan dalam Keputusan DPR RI tentang Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2020. Hal-hal yang disepakati dalam rapat tersebut antara lain masuknya RUU tentang Mahkamah Konstitusi ke dalam

¹⁷⁸ Ibid., 346.

Daftar RUU Kumulatif Terbuka. Dalam hal ini, RUU tentang Perubahan Ketiga atas UU MK masuk dalam Daftar RUU Kumulatif Terbuka yang diusulkan oleh satu orang Anggota DPR. RUU ini diusulkan sebagai dampak dari Putusan Mahkamah Konstitusi atas perkara No. 49/PUU-IX/2011, perkara No. 49/PUU-IX/2011, perkara No. 34/PUU-X/2012, perkara No. 68/PUU-IX/2011, perkara No. 7/PUU-XI/2013, Perkara No. 34/PUU-X/2012, Perkara No. 68/PUU-IX/2011, Perkara No. 68/PUU-IX/2011, dan juga Perkara No. 7/PUU-XI/2013.¹⁷⁹

b) Tahap Penyusunan Perubahan Ketiga UU MK

Naskah Akademik dan Draft RUU yang diajukan ke Baleg sebagai RUU Kumulatif Terbuka diagendakan untuk dilakukan rapat pembahasan RUU. Kemudian pada tanggal 13/02/2020 telah dilaksanakan Rapat Baleg untuk mendengarkan penjelasan atas RUU tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan RUU tentang Ketahanan Keluarga dalam rapat yang terbuka untuk umum (Risalah Rapat Baleg 13/01/2020), dan dilanjutkan dengan Rapat Panja pada tanggal 19/02/2020 yang bersifat tertutup dengan agenda penyampaian hasil kajian Tim Ahli mengenai pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU tentang Perubahan Ketiga atas UU MK (Risalah Rapat Panja Baleg 19/02/2020). Setelah itu dilanjutkan dengan

¹⁷⁹ Ibid., 150, 164–174, dan 177-183.

persetujuan Baleg terhadap hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU. Pada 02/04/2020, RUU tentang Perubahan Ketiga atas UU MK disetujui menjadi RUU usul DPR dalam Rapat Paripurna DPR RI.¹⁸⁰

c) Tahap Pembahasan Perubahan Ketiga UU MK

Pada tanggal 11/06/2020, Presiden menunjuk Perwakilan Pemerintah untuk membahas RUU Perubahan Ketiga MK. Kemudian berdasarkan hasil rapat Badan Musyawarah DPR RI pada tanggal 15/07/2020, Komisi III DPR RI ditunjuk untuk membahas RUU MK Perubahan Ketiga tersebut. Pada tanggal 24/08/2020, telah dilaksanakan Rapat Kerja Komisi III DPR RI dengan Menteri Hukum dan HAM, perwakilan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dan perwakilan Menteri Keuangan dalam rapat terbuka dengan agenda penjelasan Ketua Komisi III, pandangan Pemerintah, serta pembahasan dan rencana kerja pembahasan RUU tentang Perubahan Ketiga UU MK. Pada tanggal 25/08/2020, dilakukan rapat dengan mengundang Menteri Hukum dan HAM, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, serta Menteri Keuangan dengan agenda penyampaian dan pembahasan DIM. Baru kemudian dalam Rapat Panja dilakukan pembahasan bersama dalam rapat tertutup dengan Pemerintah terkait DIM, dengan mengundang dan mendengarkan masukan dari

¹⁸⁰ Ibid., 167–168.

Mahkamah Konstitusi dan Ikatan Hakim Indonesia pada tanggal 26-28/08/2020 dan ditutup dengan laporan Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi. Pada 31/08/2020, dilaksanakan rapat dengan Menteri Hukum dan HAM (Kemenkumham), Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dan Menteri Keuangan dengan agenda Laporan Ketua Panja Mengenai Hasil Pembahasan RUU, Pendapat Fraksi dan Pemerintah, serta Penandatanganan Perubahan Ketiga RUU tentang MK.¹⁸¹

d) Tahap Pengesahan atau Penetapan Perubahan Ketiga UU MK

Dalam tahap pengesahan, pada Rapat Paripurna yang berlangsung terbuka tanggal 01/09/2020, hasil pembahasan RUU MK Perubahan Ketiga disampaikan oleh Pimpinan Komisi III dan kemudian disetujui oleh para anggota DPR. Tahapan berikutnya yakni tahapan pengundangan, yaitu dengan pengesahan oleh Presiden RI pada 28/09/2020, diundangkan pada tanggal 09/09/2020 dan dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 216 Tahun 2020, Penjelasan dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554.¹⁸²

Selanjutnya, dalam rangka pembentukan Perubahan Ketiga UU MK ini, Komisi III telah melakukan serangkaian rapat dan kajian baik di internal Fraksi/Komisi maupun dengan pemerintah. Selain pengusul,

¹⁸¹ Ibid., 168–169.

¹⁸² Ibid., 169.

Badan Legislasi, Komisi III, Panitia Kerja, Tim Ahli, Tim Perumus, Tim Sinkronisasi, dan unsur-unsur lainnya di lingkungan DPR RI, pihak-pihak yang terlibat dalam pembentukan Perubahan Ketiga UU MK adalah Presiden sebagai kepala pemerintahan yang diwakili oleh beberapa menteri, seperti Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, dan Menteri Keuangan. Sementara itu, dari unsur masyarakat dan lembaga negara, partisipan yang terlibat hanya Mahkamah Konstitusi, Ikatan Hakim Indonesia, dan Koalisi Masyarakat Save MK yang memberikan masukan kepada Presiden untuk menunda atau bahkan menolak pembahasan RUU MK Perubahan Ketiga, karena RUU MK bukan merupakan Prolegnas 2020. Koalisi Save MK terdiri dari enam kelompok sipil pegiat hukum dan antikorupsi, seperti, Indonesia *Corruption Watch* (ICW), Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), serta Konstitusi dan Demokrasi Inisiatif (Kode Inisiatif), Pusat Studi Konstitusi Universitas Andalas (Pusako Unand), Pusat Kajian Anti Korupsi Universitas Gajah Mada (Pukat UGM), dan Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI).¹⁸³

¹⁸³ Bambang Noroyono and Ratna Puspita, "Koalisi Sipil Minta Presiden Setop Pembahasan RUU MK," *Republika* (Jakarta, April 5, 2020), accessed March 2, 2023, <https://news.republika.co.id/berita/q9t8la428/koalisi-sipil-minta-presiden-setop-pembahasan-ruu-mk>; Kristian Erdianto and Dian Erika Nugraheny, "Koalisi Masyarakat Nilai Revisi UU MK Tak Substansial," *Kompas.Com* (Jakarta, August 5, 2020), accessed March 2, 2023, <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/08/19080821/koalisi-masyarakat-nilai-revisi-uu-mk-tak-substansial>; Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 100/PUU-XVIII/2020*, 343–344; Fikri Arigi and Eko Ari wibowo, "Alasan Revisi Pasal Usia Di Revisi UU MK Dipertanyakan," *Tempo.Co* (Jakarta, August 28, 2020), accessed March 2, 2023, <https://nasional.tempo.co/read/1380420/alasan-revisi-pasal-usia-di-revisi-uu-mk-dipertanyakan>.

Menurut Koalisi Save MK, setidaknya terdapat 4 (empat) permasalahan mendasar Perubahan Ketiga UU MK: *pertama*, Perubahan Ketiga UU MK tidak memiliki nilai urgensi hukum, apalagi jika dilakukan di tengah usaha Pemerintah yang pada saat itu tengah berfokus pada isu kemanusiaan akibat wabah COVID-19; *kedua*, pembahasan Perubahan Ketiga UU MK dibayangi konflik kepentingan; *ketiga*, Materi muatan bersifat tidak substansial sebagaimana yang telah diputuskan MK maupun masukan-masukan yang telah disampaikan oleh masyarakat; dan yang terakhir *keempat*, proses pembahasan RUU ini menjauhkan partisipasi publik, yang mana proses legislasi praktis tidak pernah melibatkan masyarakat.¹⁸⁴

Selain tuntutan-tuntutan yang disampaikan oleh Koalisi Save MK tersebut, pada tahap pembahasan RUU MK Perubahan Ketiga ini, sejatinya relatif sepi dari perhatian publik dan tidak mengundang begitu banyak kontroversi. Rendahnya partisipasi tersebut dapat ditelisik dari tiga hal: *pertama*, substansi materi muatan yang diatur tidak mengatur kepentingan masyarakat secara luas, sehingga masyarakat apatis terhadap pembahasannya. *Kedua*, waktu pembahasan yang relatif singkat, selain itu juga dibarengi dengan PPKM atas krisis pandemi

¹⁸⁴ Charles Simabura, Ronald Rofiandri, and Lidwina Inge Nurtjahyo, *Laporan Studi Dokumen Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Legislasi Di Tengah Pandemi Covid-19: Proses Pembentukan Undang-Undang Dan Ruang Partisipasi Publik*, ed. Lidwina Inge Nurtjahyo, Cetakan Pertama. (Jakarta Selatan: Cakra Wikara Indonesia, 2021), 63–66, accessed March 2, 2023, <https://cakrawikara.id/publikasi/buku/laporan-studi-dokumen-penguatan-partisipasi-publik-dalam-proses-legislasi-di-tengah-pandemi-covid-19-proses-pembentukan-undang-undang-dan-ruang-partisipasi-publik/>; Erdianto and Nugraheny, “Koalisi Masyarakat Nilai Revisi UU MK Tak Substansial”; Noroyono and Puspita, “Koalisi Sipil Minta Presiden Setop Pembahasan RUU MK”; Arigi and wibowo, “Alasan Revisi Pasal Usia Di Revisi UU MK Dipertanyakan.”

Covid-19, sehingga masyarakat yang berkepentingan tidak memiliki kesempatan yang cukup untuk menyalurkan aspirasinya. Menurut Charles Simabura, Ronald Rofiandri, dan Lidwina Inge Nurtjahyo, sejatinya “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.” Adapun yang *ketiga* adalah bahwa RUU Perubahan Ketiga MK diusulkan sebagai akibat atau hasil dari Putusan MK. Menurut Hakim MK Arief Hidayat:¹⁸⁵

“Suatu UU yang merupakan tindak lanjut dari Putusan MK tidak lagi memerlukan jaring partisipasi publik. Sebab, Putusan MK bersifat final dan mengikat seluruh warga negara, termasuk pembentuk Undang-Undang. Akan tetapi [...] suatu undang-undang yang bukan merupakan tindak lanjut dari Putusan MK atau masuk dalam ranah politik hukum terbuka (*opened legal policy*), wajib dilakukan jaring partisipasi publik.”

Namun demikian, sesungguhnya tidak semua substansi yang diatur dalam Perubahan Ketiga UU MK merupakan tindak lanjut dari Putusan MK. Menurut Hakim MK Arief Hidayat, setidaknya ada beberapa substansi UU MK Perubahan Ketiga yang merupakan kebijakan hukum terbuka sehingga harus dilaksanakan jaring partisipasi, yaitu aturan tentang: perpanjangan masa jabatan maksimal

¹⁸⁵ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 100/PUU-XVIII/2020*, 343–344; Simabura, Rofiandri, and Nurtjahyo, *Laporan Studi Dokumen Penguatan Partisipasi*, 63–64.

15 (lima belas) tahun hingga usia pensiun, yaitu 70 (tujuh puluh) tahun, yang diperuntukkan bagi hakim konstitusi yang saat ini menjabat; penghapusan periodisasi jabatan hakim; perpanjangan masa jabatan ketua dan wakil ketua MK dari dua tahun enam bulan menjadi lima tahun; penambahan unsur satu)orang akademisi yang berlatar belakang di bidang hukum sebagai anggota Majelis Kehormatan MK; dan syarat calon hakim konstitusi yang diusulkan oleh Mahkamah Agung harus berasal dari lingkungan Mahkamah Agung, sedang menjabat sebagai hakim tinggi, atau sebagai hakim agung.¹⁸⁶

Sementara itu, secara umum, partisipan yang terlibat atau yang dilibatkan di dalam proses pembentukan UU No. 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dapat diilustrasikan ke dalam tabel berikut ini:

No.	Pelaku Partisipasi	Tahapan	Bentuk Partisipasi
1.	Pengusul (Supratman Andi Agtas dari Fraksi Partai Gerindra), ¹⁸⁷ Tim Ahli, ¹⁸⁸ Kemenkumham, dan Koalisi Masyarakat Save MK.	Rencana Pembangunan Hukum, Prolegnas, mulai tahap kompilasi/pengumpulan data, klasifikasi dan harmonisasi, sinkronisasi dan sosialisasi, penyusunan	Usulan RUU MK ke dalam Prolegnas Kumulatif Terbuka, Kajian atas pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU tentang

¹⁸⁶ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 100/PUU-XVIII/2020*, 343–344.

¹⁸⁷ Badan Legislasi DPR RI, *Rapat Badan Legislasi Dalam Rangka Pengharmonisan, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsepsi RUU Tentang Perubahan Ketiga Atas Uu No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Dan RUU Tentang Ketahanan Keluarga*, Catatan Rapat (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, January 13, 2020), accessed June 2, 2023, <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ6-20200302-110854-5910.pdf>.

¹⁸⁸ Badan Legislasi DPR RI, *Rapat Panja Badan Legislasi Dalam Rangka Pengharmonisan, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsepsi RUU Tentang Perubahan Ketiga Atas Uu No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi*, Catatan Rapat (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, February 19, 2020), accessed June 2, 2023, <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ6-20200302-111327-8069.pdf>.

		naskah, Penetapan dan Penyebarluasan, Persiapan dan Penyusunan NA, Perumusan RUU dan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsep Rancangan	Perubahan Ketiga atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan Usulan dalam bentuk Opini
2.	Komisi III, Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Keuangan, MK, dan Ikatan Hakim Indonesia	Pembahasan, yakni Pembicaraan Tingkat I melalui Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Baleg, Rapat Badan Anggaran, Rapat Pansus dan kemudian dilanjutkan dengan Pembicaraan Tingkat II, yaitu Rapat Paripurna DPR RI	Usulan dari Menteri, Mahkamah Konstitusi, dan Ikatan Hakim Indonesia dalam pembahasan RUU
3.	Pemerintah (Presiden/Menteri)	Tahap Pengesahan dan Pengundangan	Penyebarluasan dan Sosialisasi

Tabel 6 Pihak-Pihak/Pelaku Partisipasi dan Tahapan Partisipasi dalam Perubahan Ketiga UU MK

c. UU No. 03 Tahun 2022 tentang IKN

Pembentukan UU IKN tergolong sangat singkat. Apabila dihitung sejak dibentuknya Pansus RUU IKN pada 07/12/2021 sampai dengan disahkannya UU IKN pada 18/01/2022 dan dikurangi masa reses selama 24 hari (17/12/2021–10/01/2022), maka pembahasan terhadap RUU IKN hanya dilakukan selama delapan belas hari. Waktu 18 hari jelas merupakan waktu yang sangat singkat. Sejak diundangkan pada 15/02/2022, terdapat sembilan gugatan *judicial review*, namun demikian dari kesembilan gugatan yang dilayangkan tidak satu pun yang diterima oleh hakim Mahkamah Konstitusi.¹⁸⁹

¹⁸⁹ Merdiansa Papatungan and Syaiful Bakhri, "Menyoal Pemenuhan Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna Dalam Pembentukan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara," *Al-Qasth Law Review* 06, no. 02 (2023): 286, accessed June 2, 2023, <http://doi.org/10.24853/al-qisth.6.2.274-300>.

Berdasarkan kronologi pembentukannya, proses dan prosedur yang digunakan pada tiap tahapan pembentukan UU No. 3 Tahun 2022 tentang UU IKN dapat dijabarkan sebagai berikut, yakni:

a) Tahap Perencanaan dan Penyusunan UU IKN

RUU IKN merupakan usul Presiden, sehingga penyusunan RUU dan Naskah Akademik dilakukan oleh Pemerintah. RUU IKN sejatinya telah masuk Prolegnas jangka panjang Tahun 2020-2024 dan setiap tahunnya selalu masuk dalam Prolegnas Prioritas, seperti Prolegnas Prioritas Tahun 2020 pada urutan ke-46, Prolegnas Prioritas Tahun 2021 (23/03/2021) urutan ke-28, Prolegnas Prioritas Tahun 2021 (30/09/2021) urutan ke-29, hingga Prolegnas Prioritas Tahun 2022 pada urutan ke-33. Di tingkat pemerintah, perencanaan RUU UU IKN dilaksanakan melalui RPJMN 2020-2024. Baik RUU Perkotaan dan Perpres Otorita Ibu Kota Negara, masuk ke dalam *Major Project* Prioritas Nasional. Sementara itu, Naskah Akademik dan RUU IKN disusun oleh Bappenas berdasarkan kajian sejak 2017. Beberapa kajian yang dimaksud, seperti kajian Penentuan Lokasi Pemindahan IKN 2019, Kajian Sosial kependudukan dan ekonomi wilayah IKN 2018, Laporan Akhir Master Plan IKN 2020, Kajian Lingkungan Hidup Strategis 2020, Laporan Akhir dan Studi kelayakan teknis calon lokasi IKN tahun 2019.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 25/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara*, 136–137 dan 217–221 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2022).

b) Tahap Pembahasan UU IKN

Pada tanggal 03/11/2021, dalam rapat Badan Musyawarah (Bamus), secara resmi telah dilakukan pembahasan draft RUU IKN dan penetapan pembentukan Pansus. Selanjutnya, pada rapat paripurna tanggal 07/12/2021, ditetapkan komposisi keanggotaan Pansus RUU IKN. Setidaknya DPR menggunakan waktu satu minggu efektif sejak pembentukan Pansus. Hal ini dikarenakan satu minggu kemudian, per 16 Desember, DPR memasuki masa reses selama satu bulan hingga awal Januari 2022. Pansus kemudian menggelar beberapa kali Rapat Dengar Pendapat Umum, berturut-turut dari 8-12/12/2021. Kemudian dilanjutkan Audiensi dengan Forum Dayak Bersatu (FDB) pada 17/12/2021.¹⁹¹

Sebelum masa reses, pansus juga telah membentuk Panitia Kerja (Panja) untuk membahas daftar inventarisasi masalah (DIM). Panja juga telah menggelar tiga kali rapat, yaitu pada 13-15/12/2021. Pembahasan RUU IKN pun ditunda sementara. Melalui Rapat Paripurna DPR RI Ke-11 (09/12/2021), keanggotaan pansus disusutkan menjadi 30 orang yang sebelumnya 56 orang. Kemudian pada 02-05/01/2022, pansus RUU IKN melakukan studi banding ke berbagai lokasi di dalam dan luar negeri terkait pembangunan ibu kota negara yang baru. Setidaknya tiga anggota Dewan ikut serta

¹⁹¹ Reni Puspitasari, "Prosedur Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Perspektif Siyasa Dusturiyah" (Skripsi, UIN Fatmawati Sukarno, 2022), 49–51, accessed April 8, 2023, <http://repository.iainbengkulu.ac.id/id/eprint/9545>.

dalam kunjungan kerja ke Kazakhstan pada awal tahun 2022 atas undangan Bappenas. Selanjutnya pada 16/01/2022, Pansus RUU IKN kembali melakukan studi banding ke perumahan BSD City di Tangerang Selatan dan Alam Sutera di Tangerang. BSD dan Alam Sutera dipilih karena memiliki karakteristik yang mirip dengan ibu kota baru yang akan dibangun. Dari proses pembahasannya, masalah timbul terkait penyusunan RUU IKN yang tergesa-gesa, yang mana pembentukan Pansus RUU IKN pada 07/12/2021, proses konsultasi publik pada 11/01/2022, yang dilanjutkan Pembicaraan Tingkat II dalam Rapat Paripurna pada tanggal 18/01/2022.¹⁹²

c) Tahap Pengesahan atau Penetapan UU IKN

Setelah disetujui oleh delapan fraksi dalam Rapat Paripurna pada tanggal 18/01/2022, RUU IKN disahkan dan diundangkan pada tanggal 15/02/2022. Sementara itu hanya satu fraksi yang menolak RUU IKN untuk dapat disahkan menjadi Undang-undang, yaitu Partai Keadilan Sejahtera (PKS).¹⁹³

Adapun jika dibandingkan dengan dua UU sebelumnya, yaitu UU KPK Perubahan Kedua dan UU MK Perubahan Ketiga, dapat dikatakan bahwa proses pembentukan UU IKN membutuhkan waktu yang lebih lama. Perbedaan waktu yang cukup signifikan ini juga berbanding lurus dengan proses pelaksanaan partisipasi publik yang

¹⁹² Ibid., 51.

¹⁹³ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 25/PUU-XX/2022*, 145–146.

lebih luas. Sehingga partisipasi masyarakat cukup diakomodir dalam pembentukan UU No. 3/2022 tentang IKN.

Sebagai pembentuk undang-undang itu sendiri, DPR tentunya merupakan pihak yang paling berpengaruh dalam proses pembentukan UU IKN. Secara khusus, dalam Rapat Paripurna DPR RI Ke-11 Masa Persidangan II Tahun Sidang 2021-2022, ditetapkan 30 nama Anggota DPR RI sebagai Panitia Khusus yang memiliki tugas mengkaji lebih lanjut terkait substansi yang diatur di dalam RUU IKN. Keanggotaan Pansus UU IKN tersebut terdiri 30 anggota:¹⁹⁴

Fraksi	Nama Anggota Pansus	Fraksi	Nama Anggota Pansus
Golkar	Ahmad Doli Kurnia Tanjung (Ketua)	Gerindra	Kamrussamad (Anggota)
PDIP	Junimart Girsang (Wakil Ketua)	Gerindra	Budisatrio Djiwandono (Anggota)
Gerindra	Sugiono (Wakil Ketua)	Nasdem	Willy Aditya (Anggota)
Partai Nasdem	Saan Mustopa (Wakil Ketua)	Nasdem	Syarief Abdullah Alkadrie (Anggota)
PKB	Fathan (Wakil Ketua)	PKB	Yanuar Prihatin (Anggota)
PPP	Nuryati (Wakil Ketua)	PKB	Moh. Rano Al Fath (Anggota)
PDIP	T. B Hasanuddin (Anggota)	Demokrat	Muslim (Anggota)
PDIP	Bob Andika Mamana Sitepu (Anggota)	Demokrat	Hinca Panjaitan (Anggota)
PDIP	Arif Wibowo (Anggota)	Demokrat	Sartono (Anggota)
PDIP	Andreas Eddy Susetyo (Anggota)	PKS	Suryadi Jaya Purna (Anggota)

¹⁹⁴ Pansus UU IKN, *Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*, Laporan Singkat (Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, July 12, 2021), accessed April 8, 2023, <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20220314-041714-7898.pdf>.

PDIP	Ichsan Soelistio (Anggota)	PKS	Ecky Muncharam (Anggota)
PDIP	Safaruddin (Anggota)	PKS	Hamid Noor Yasin (Anggota)
Golkar	Zulfikar Sadikin (Anggota)	PPP	Ahcmad Baidowi (Anggota)
Golkar	Sarmuji (Anggota)	PAN	Gusparadi Gaus (Anggota)
Golkar	Hamka B. Kady (Anggota)	PAN	Andi Yuliani Paris (Anggota)

Tabel 7 Komposisi Keanggotaan Pansus UU IKN

Sementara itu dari kalangan masyarakat umum, partisipan yang terlibat langsung dalam pembentukan UU IKN, seperti para Pakar dan Civitas Akademik di beberapa wilayah Republik Indonesia. Beberapa pakar yang terlibat diakomodir dalam forum lokakarya, seperti Prof Jimly Asshiddiqie (Mantan Ketua MK), Prof Hamdan Zoelva (Mantan Ketua MK), dan DR. Wicipto Setiadi, SH (Mantan Dirjen Peraturan Perundang-undangan). Selain itu, pada tahap perencanaan diadakan konsultasi bersama Kementerian/Lembaga dan Pemda di Kalimantan Timur pada 07/02/2019, konsultasi publik dengan Universitas Negeri Manado pada 17/12/2021 di Manado, konsultasi publik kerja sama dengan Universitas Indonesia pada 21/12/2021 di Auditorium Fakultas Hukum UI, dan kemudian konsultasi publik dengan Universitas Pembangunan Nasional (UPN) Veteran Jakarta (28/12/2021). Sementara itu dalam tahap Pembahasan Tingkat I, juga digelar RDPU, berturut-turut dari tanggal 08-12/12/2021.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, “Bappenas Bahas Peran Omnibus Law Untuk Harmonisasi Peraturan Terkait Pemindahan Ibu Kota Negara,” *Bappenas.Go.Id* (Jakarta, November

Nama Pakar & Keahlian	Nama Pakar & Keahlian
Dr. Wicipto Setiadi (Hukum Tata Negara)	Dr. Suharyono S. (Ketua Umum Lembaga Kajian Strategis)
Dr. Hendricus Andy Simarmata (Hukum Lingkungan)	Mohammad Djailani, S.E., M.B.A. (Ketua Umum AORDA Kaltim)
Wicaksono Sarosa (Hukum Lingkungan)	Prof. Satya Arinanto, S.H., M.H. (Hukum Tata Negara)
Asep Sofyan (Lingkungan)	Dr. Chazali H. Situmorang (Kebijakan Publik)
Dr. Nurkholis (Ilmu Ekonomi)	Dr. Aminudin Kasim, S.H., M.H., (Kelembagaan Negara)
Prof. Paulus Wirutomo (Sosiologi Kemasyarakatan)	Dr. Pratama Dahlian Persadha (Teknologi Informasi)
Dr. Anggito Abimanyu (Ekonomi, Investasi, dll)	Prof. Maria S.W. Soemardjono, S.H., MCL., M.P.A (Pertanahan/Agraria)
Dr. Fadhil Hasan (Ilmu Ekonomi, Investasi, BMN, Pengalihan Aset, dan Pendanaan Berkelanjutan)	Prof. Haryo Winarso, M.Eng., Ph.D. dan Dr. Ir. Denny Zulkaidi M.U.P. (Kelembagaan dan Kebijakan Publik)
Erasmus Cahyadi Terre (Masyarakat Adat dan Humaniora)	Prof. Arief Anshory Yusuf S.E., M.Sc., Ph.D (Ekonomi dan Pembangunan)
Avianto Amari (Ibu Kota Negara dan Kebencanaan)	Ananda B. Kusumah (Kelembagaan dan Kebijakan Publik Pembentukan IKN)
Mukti Ali, Ph.D. (Perencanaan Wilayah dan GIS)	Dr. Yayat Supriatna, M.S.P. (Tata Ruang dan Agraria)
Dr. Master P. Tumanggor (Ekonomi)	Dr. Trubus Rahadiansyah, S.H. (Kelembagaan dan Kebijakan Publik)
Robert Endi J. (Desentralisasi Fiskal dan Otoda serta Pengalihan Aset)	Dr. Juniver Girsang, S.H., M.H (Kelembagaan dan Kebijakan Publik)

Tabel 8 Ahli yang diundang dalam RDPU Pansus RUU IKN

Pada tahap pembahasan juga diadakan audiensi dengan Forum Dayak Bersatu (FDB) dan beberapa konsultasi publik dengan Civitas Akademik Universitas Mulawarman, Universitas Sumatera Utara, dan Universitas Hasanudin Makassar. Selain itu, DPR juga melaksanakan beberapa kunjungan kerja, yakni kunjungan kerja ke Amerika Serikat dari 18-24/12/2021 dan Kazakhstan dari 02-05/01/2022; kunjungan kerja ke BSD Alam Sutera; dan Kalimantan Timur.¹⁹⁶

29, 2019), accessed April 8, 2023, <https://www.bappenas.go.id/id/berita/bappenas-bahas-peran-omnibus-law-untuk-harmonisasi-peraturan-terkait-pemindahan-ibu-kota-negara>; Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 25/PUU-XX/2022*, 138–140.

¹⁹⁶ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 25/PUU-XX/2022*, 142–143; Puspitasari, “Prosedur Pembentukan UU Nomor 3 Tahun 2022,” 49–51.

2. Penerapan Partisipasi Masyarakat Dalam Perubahan Kedua UU KPK, Perubahan Ketiga UU MK, dan Pembentukan UU IKN

Pada pembahasan sebelumnya telah digambarkan secara mendetail bagaimana sejatinya proses dan tahapan dalam Perubahan Kedua UU KPK, Perubahan Ketiga UU MK, dan Pembentukan UU IKN. Pada pembahasan sebelumnya juga telah dipaparkan mengenai berbagai pihak yang terlibat atau berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang tersebut. Di bawah ini penulis paparkan mengenai analisis penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan ketiga undang-undang di atas.

a. Studi Perubahan Kedua UU KPK

Secara sederhana jika disusun dalam sebuah tabel, proses dan prosedur yang dilalui UU KPK adalah sebagai berikut:

No.	Tahapan	Kegiatan-Kegiatan di DPR RI	Instrumen dan Media Partisipasi
1.	Perencanaan, yang dimulai dari tahap Penyusunan, Penetapan hingga Penyebarluasan Prolegnas	Rapat-rapat di Komisi III dan Badan Legislasi maupun konsolidasi tim pengusul	Diskusi, Seminar, Opini (media cetak dan elektronik)
2.	Persiapan & Penyusunan NA, Perumusan RUU dan Pengharmonisasian, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi RUU	Penelitian dan Penggalan Data, Rapat Kerja Badan Legislasi, Rapat Kerja Panitia Angket KPK, RDP Dengan Pakar Hukum, KPK, BPK, Polri, LPSK, Kejaksaan, dan Kementerian Terkait, Rapat Panitia Kerja Harmonisasi, dan RDPU Dengan Para Ahli, Tokoh Masyarakat, dan Organisasi Kemasyarakatan Lainnya	Riset, Opini (media cetak dan elektronik), dan RDPU
3.	Pembahasan dan Penetapan	Pembahasan, yakni Pembicaraan Tingkat I melalui Rapat Kerja dan Rapat Panja Badan Legislasi dan kemudian dilanjutkan	Opini (media cetak dan elektronik)

		dengan Pembicaraan Tingkat II, yaitu Rapat Paripurna DPR RI	
4.	Pengundangan dan Penyebarluasan	Penyebarluasan dan Sosialisasi	Publikasi di Media dan Opini (media cetak dan elektronik)

Tabel 9 Partisipasi dalam Tahapan Perubahan Kedua UU KPK

Apabila dilihat secara seksama, meskipun tidak diakomodir secara luas, partisipasi masyarakat dalam Perubahan Kedua UU KPK, sebagaimana tabel di atas hanya terpusat pada tahap perencanaan dan penyusunan. Dalam tahap pembahasan sendiri tidak dilaksanakan partisipasi masyarakat baik dalam Pembicaraan Tingkat I maupun Pembicaraan Tingkat II. Jika dibuat tabel tentang pelaku partisipasi masyarakat dalam proses Perubahan Kedua UU KPK, tahapan dan media/instrumennya akan tampak sebagaimana berikut:

No.	Partisipan	Kelompok & Jumlah	Intensitas	Instrumen	Tahapan
1.	Masyarakat	Perguruan Tinggi (4)	Masing-masing 1 Kali	Seminar Nasional (Badan Keahlian)	Perencanaan & Penyusunan
		Akademisi Universitas (2)	Masing-masing 1 Kali	RDPU (Pansus Angket KPK)	Perencanaan & Penyusunan
		Ahli/Pakar (5)	3 Kali	RDPU Baleg & RDPU Pansus Angket KPK	Perencanaan & Penyusunan
		Organisasi Kemasyarakatan (3)	1 Kali	RDPU (Pansus Angket KPK)	Perencanaan & Penyusunan
2.	Pemerintah	Lembaga Negara (5)	Masing-masing 1 Kali	RDP Baleg & RDP (Pansus	Perencanaan & Penyusunan

				Angket KPK)	
		Kementerian (1)	1 Kali	RDP (Pansus Angket KPK)	Perencanaan & Penyusunan
		Kementerian (3)	4 Kali	Raker Balag & Panja	Pembahasan (Tingkat I)
		Lembaga Negara (5)	Masing- masing 1 Kali	RDP Balag & RDP (Pansus Angket KPK)	Perencanaan & Penyusunan

Tabel 10 Pelaku Partisipasi Masyarakat, Tahapan, dan Media dalam Proses Perubahan Kedua UU KPK

Sementara itu di luar forum-forum resmi yang dilakukan oleh DPR RI, sebagaimana telah di utarakan pada pembahasan sebelumnya, bahwa terdapat serangkaian aksi masyarakat, baik yang menolak maupun mendukung adanya pembentukan UU No. 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. *Pertama*, aksi dukungan yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Pendukung Undang-Undang KPK, Forum Komunikasi Penyelamat KPK (FKPK), Aliansi Masyarakat sipil, dan Himpunan Aktivistis Milenial Indonesia (HAM-I) pada 13/09/2019. Dukungan diserukan terkait persetujuan atas usulan “badan pengawas” yang mengawasi jalannya pelaksanaan tugas dan wewenang KPK. Kemudian disusul aksi massa yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Untuk Perubahan KPK, yang mendukung adanya Revisi UU KPK dan sekaligus menuntut untuk dibubarkannya Wadah Pegawai KPK. *Kedua*, aksi massa yang menolak Revisi UU KPK, seperti aksi penolakan yang dilakukan oleh beberapa Badan Eksekutif Mahasiswa di berbagai

wilayah Indonesia, di antaranya Jakarta, Jogja, Bandung, Malang, Balikpapan, Samarinda, Purwokerto, Solo, dan lainnya.

b. Studi Perubahan Ketiga UU MK

Dalam konteks Perubahan Ketiga UU MK, telah dijelaskan secara rinci dalam pembahasan sebelumnya, mengenai proses dan prosedur pembentukannya. Pihak-pihak atau aktor-aktor yang terlibat dalam Perubahan Ketiga UU MK juga telah dijelaskan. Secara ringkas, dapat disimpulkan bahwa proses Perubahan Ketiga UU MK tidak mengakomodir partisipasi dan aspirasi masyarakat. Minimnya partisipasi tersebut disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, singkatnya waktu yang digunakan dalam setiap tahapan Perubahan Ketiga UU MK, sehingga masyarakat tidak memiliki kesempatan untuk menyampaikan aspirasinya. *Kedua*, karena Perubahan Ketiga UU MK diusulkan sebagai hasil dari Putusan MK. Sebagaimana kita ketahui, sebuah undang-undang yang merupakan konsekuensi dari Putusan MK tidak lagi membutuhkan konsultasi/partisipasi masyarakat.

Namun demikian, pada kenyataannya tidak semua materi muatan yang diatur dalam Perubahan Ketiga UU MK merupakan akumulasi dari norma atau ketentuan yang telah diatur melalui Putusan MK. Misalnya, ketentuan mengenai perpanjangan masa jabatan maksimal 15 (lima belas) tahun hingga usia pensiun, yaitu 70 (tujuh puluh) tahun, yang diperuntukkan bagi hakim konstitusi yang saat ini menjabat; penghapusan periodisasi jabatan hakim; perpanjangan masa

jabatan ketua dan wakil ketua MK dari dua tahun enam bulan menjadi lima tahun; penambahan unsur 1 (satu) orang akademisi yang berlatar belakang di bidang hukum sebagai anggota Majelis Kehormatan MK; dan syarat calon hakim konstitusi yang diusulkan oleh Mahkamah Agung harus berasal dari lingkungan Mahkamah Agung, sedang menjabat sebagai hakim tinggi, atau sebagai hakim agung. Dalam mempertimbangkan keabsahan ketentuan-ketentuan tersebut, baik dari sisi akademis maupun logika berpikir sederhana, saran dan masukan dari pihak-pihak yang memiliki pengetahuan yang memadai tentu saja sangat diperlukan. Mengingat bahwa DPR dan pemerintah, sebagai legislator, hakikatnya adalah *aktor politik* bukan *aktor hukum*. Sehingga sebagai aktor utama pembentuk undang-undang, perlu kiranya untuk melegitimasi (*legitimize*) dan menjustifikasi (*justify*) alasan yang melatarbelakangi dimuatnya suatu norma atau ketentuan tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Terlebih lagi pada saat itu, berbagai kalangan telah menyuarkan pendapatnya di luar forum-forum resmi kepada presiden untuk menunda pembahasan RUU MK Perubahan Ketiga. Dengan demikian tidak menyertakan masyarakat dan pihak-pihak yang terinformasi di dalam Perubahan Ketiga UU MK adalah tidak beralasan dan sangat disayangkan.

c. Studi Pembentukan UU IKN

Berkenaan dengan UU No. 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, dapat dikatakan bahwa undang-undang ini merupakan undang-

undang yang di bentuk dengan waktu yang lebih lama (pada tahap pembahasan) jika dibandingkan dengan UU KPK Perubahan Kedua dan UU MK Perubahan Ketiga, yakni selama 47 (empat puluh tujuh) hari atau 17 (tujuh belas) hari jika dikurangi dengan masa reses DPR terhitung 16 Desember sampai dengan 10 Januari. Meskipun demikian, jika dibandingkan dengan praktik pembentukan undang-undang pada tahun-tahun sebelumnya, proses pembahasan yang hanya 17 (tujuh belas) hari ini adalah waktu yang singkat. Secara skematis terdapat empat tahapan di dalam pembentukan UU IKN, yaitu perencanaan dan penyusunan serta pembahasan dan penetapan (termasuk pengundangan dan penyebarluasan). Secara sederhana jika dibuat dalam satu tabel, maka proses-proses yang dilalui adalah sebagai berikut:

No.	Tahapan	Kegiatan-Kegiatan di DPR RI/Pemerintah	Instrumen dan Media Partisipasi
1.	Perencanaan & Penyusunan	Pelaksanaan perencanaan pembentukan UU IKN melalui Perpres No. 18 Tahun 2020 tentang RPJM Nasional Tahun 2020-2024, adapun Kajian terhadap Penyusunan NA dan RUU dilakukan Bappenas	Diskusi, Lokakarya, dan Konsultasi Publik
2.	Pembahasan & Penetapan	Pembahasan, yakni Pembicaraan Tingkat I melalui Rapat Kerja dan Rapat Panja Badan Legislasi dan kemudian dilanjutkan dengan Pembicaraan Tingkat II, yaitu Rapat Paripurna DPR RI	RDPU, Konsultasi Publik, Kunjungan Kerja, Audiensi, dan Sosialisasi
3.	Pengundangan & Penyebarluasan	Penyebarluasan dan Sosialisasi	Publikasi di Media dan Opini (media cetak dan elektronik)

Tabel 11 Partisipasi dalam Tahapan Perubahan Kedua UU IKN

Dari tabel di atas, dapat dilihat bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU IKN terfokus pada tahap pembahasan, terutamanya dalam Pembahasan Tingkat I di DPR RI. Jika dibuat tabel mengenai penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU IKN, maka tahapan dan instrumen yang digunakan adalah:

No.	Partisipan	Kelompok & Jumlah	Intensitas	Instrumen	Tahapan
1.	Masyarakat	Civitas Akademik atau Universitas (1)	1 Kali	Konsultasi Publik (Bappenas)	Perencanaan & Penyusunan
		Ahli/Pakar (3)	Masing-masing 1 Kali	Lokakarya (Bappenas)	Perencanaan & Penyusunan
		Civitas Akademik atau Universitas (5)	Masing-masing 1 Kali	Konsultasi Publik (Bappenas dan Pansus DPR)	Pembahasan Tingkat I
		Ahli/Pakar (26)	5 Kali	RDPU (Pansus DPR)	Pembahasan Tingkat I
		Masyarakat Adat (1)	1 Kali	Audiensi (Pansus DPR)	Pembahasan Tingkat I
		Organisasi Kemasyarakatan (7)	1 Kali	Kunjungan Kerja (Pansus DPR)	Pembahasan Tingkat I
2.	Pemerintah	Lembaga Negara (1)	1 Kali	Konsultasi Publik (Bappenas)	Perencanaan & Penyusunan
		Kementerian (6)	10 Kali	Raker Panja dan Tim Perumus	Pembahasan Tingkat I

Tabel 12 Pelaku Partisipasi Masyarakat, Tahapan, dan Media/Instrumen dalam Proses Pembentukan UU IKN

Dari ketiga pembentukan undang-undang di atas, maka berkaitan dengan tahapan dan penerapan partisipasi masyarakat di dalamnya, bisa ditarik beberapa temuan yang dapat dirangkum sebagaimana berikut: *Pertama*, dapat dikatakan pembentukan ketiga undang-undang di atas, telah menerapkan partisipasi sebagaimana yang diamanatkan undang-undang walaupun mungkin masih dalam skala yang terbatas.

Kedua, waktu keseluruhan yang digunakan dalam pembentukan ketiga undang-undang di atas sejatinya sudah cukup lama, cepatnya proses yang dipahami secara umum adalah pada tahap pembahasan RUU. Hal ini terlihat jelas ketika melihat jangka waktu yang digunakan secara lebih spesifik, seperti dalam Perubahan Kedua UU KPK yang dari tahap awal pengajuan hingga pengundangan membutuhkan waktu lebih dari 5 tahun, akan tetapi hanya membutuhkan waktu 5 hari pada tahap pembahasan hingga pengesahan. Pada Perubahan Ketiga UU MK yang kurang lebih membutuhkan waktu 7 (tujuh) bulan dari tahap pengusulan hingga pengundangan, hanya membutuhkan waktu 6 hari pada tahap pembahasan hingga pengesahan. Sementara pada Pembentukan UU IKN yang sekurang-kurangnya membutuhkan waktu 4 tahun dari tahap perencanaan hingga tahap pengundangan, hanya membutuhkan waktu 17 hari dalam tahap pembahasan. Selain itu, dua dari tiga undang-undang tersebut merupakan undang-undang *carry over*, yang berarti bahwa undang-undang tersebut telah diusulkan dan disusun pada tahun-tahun sebelumnya. Namun demikian, lamanya tahapan yang dilalui suatu RUU *carry over* tidak

menjamin suatu RUU tersebut telah melawati proses yang matang. Tahap pembahasan juga merupakan tahapan yang penting, sehingga tidak dibenarkan jika harus mempercepat tahap pembahasan tersebut. Sebagaimana ditunjukkan oleh Idul Rishan bahwa jamak ditemui praktik penyelundupan pasal-pasal baru yang tidak masuk di dalam naskah persetujuan.¹⁹⁷ Disisi lain, cepatnya proses pembahasan juga merupakan indikasi yang kuat bahwa suatu RUU kurang mendapat pertimbangan dan deliberasi yang menyeluruh dari badan legislatif.

Ketiga, sejatinya peraturan perundang-undangan telah memberikan panduan yang jelas tentang bagaimana partisipasi publik seharusnya dilakukan. Namun, singkatnya waktu yang digunakan untuk membentuk undang-undang sering kali membatasi keterlibatan publik. Sebagai contoh, dalam kasus Perubahan Kedua UU KPK, publik hanya berkesempatan untuk berpartisipasi pada tahap perencanaan dan penyusunan, tetapi tidak pada tahap pembahasan yang krusial. Demikian pula dalam pembentukan Perubahan Ketiga UU MK, partisipasi publik secara langsung tidak ada di temui hingga pada tahap pengundangan. Adapun dalam pembentukan UU IKN partisipasi publik terkesan hanya disampaikan oleh pihak koalisi. Jika pun ada jalan seperti *judicial review* yang memfasilitasi adanya tuntutan keberatan atau penolakan masyarakat terhadap suatu undang-undang yang telah diundangkan, penting untuk diketahui bahwa proses legislasi secara formal hakikatnya berakhir saat pengundangan.

¹⁹⁷ Universitas Islam Indonesia, “Problematika Pembentukan Undang-Undang.”

Keempat, secara keseluruhan, rentang waktu yang digunakan dalam pembentukan ketiga undang-undang di atas—terutama pada tahap pembahasan—berbanding lurus dengan partisipasi masyarakat yang dikumpulkan. Hal ini dapat tercermin melalui komponen-komponen seperti lamanya waktu pembentukan secara formal, intensitas, dan bentuk-bentuk partisipasi yang dapat diwujudkan. Dengan kata lain, semakin singkat waktu yang digunakan, semakin terbatas ruang kesempatan untuk mengakomodasi partisipasi, sementara semakin banyak waktu yang diberikan, maka semakin luas partisipasi yang dihimpun.

Kelima, mengacu pada tangga partisipasi dalam teori Shery Arnesten, sebagai negara hukum dan sekaligus yang berkedaulatan rakyat, idealnya Indonesia harus mampu mewujudkan suatu partisipasi yang tinggi, yaitu pada tingkat kemitraan, delegasi kekuasaan, dan kendali masyarakat. Akan tetapi dilihat dari proses pembentukan ketiga undang-undang di atas, tampaknya pembentukan undang-undang di Indonesia baru sampai pada tahap partisipasi yang disebut tokenisme. Tokenisme merupakan kebijakan sekedarnya yang berupa pelibatan masyarakat dalam proses legislasi yang sifatnya masih sangat dangkal. Adapun yang dilakukan para pembentuk kebijakan pada proses pembentukan ketiga undang-undang di atas baru bersifat menginformasikan. Sementara itu, dalam tinjauan hukum sebagai respons kebutuhan sosial, dapat dikatakan bahwa ketiga undang-undang di atas masih berkarakter elitis, karena praktis tidak didapati partisipasi yang bermakna di setiap proses atau tahapan pembentukannya.

Sementara itu terkait penerapan partisipasi dalam praktik *fast-track legislation* (FTL) di Indonesia, dapat disimpulkan tetap mengikuti pola yang sama dengan proses legislasi pada umumnya. Namun jangka waktu singkat yang dicirikan FTL mengakibatkan intensitas keterlibatan publik yang rendah. Hal ini juga berlaku dalam praktik FTL di Amerika Serikat dan Inggris. Namun demikian terdapat perbedaan mendasar di antara keduanya. *Pertama*, baik di Amerika Serikat dan di Inggris, FTL merupakan prosedur formal yang diatur dan juga berkekuatan hukum.

Kedua, Praktik FTL di Amerika Serikat umumnya tidak mengubah tahapan pembentukan undang-undang prosedur reguler, dan selain itu digunakan sebagai cara untuk mempercepat pengesahan suatu RUU tertentu (namun tidak selalu berhubungan dengan keadaan darurat). Hal ini dilakukan karena secara umum di Amerika Serikat tidak dikenal mekanisme *carry over*, kecuali untuk peraturan tentang *budget*. Sehingga, seluruh RUU yang tidak diundangkan dalam masa 2 tahun *legislative session* tidak dapat dilanjutkan dan harus diulang. RUU yang seperti ini biasanya dibahas dari awal pada sesi Kongres yang berbeda dan bahkan oleh keanggotaan Kongres yang berbeda. Jamak ditemukan adanya suatu RUU yang baru dapat disahkan setelah *legislative session* ke-4, atau sekitar 8 tahun. Dalam kasus-kasus seperti ini, FTL digunakan untuk menghindari matinya (*gridlock* atau *deadlock*)¹⁹⁸ RUU dengan mengurangi waktu debat dan

¹⁹⁸ Sarah A. Binder, *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock* (Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2003), 1–2.

amandemen, maupun dengan menghindari politik *filibuster* anggota senat yang acap kali digunakan untuk menghalangi disahkannya suatu RUU. Dalam praktik jenis ini, FTL digunakan bukan untuk menghilangkan proses deliberasi dan partisipasi akan tetapi untuk menghentikan deliberasi yang panjang dan berlebihan. Sementara waktu yang digunakan untuk perdebatan bervariasi, tergantung pada jenis RUU yang dibahas.

Dengan demikian dalam pengaplikasian mekanisme FTL jenis ini, seperti dalam *majoritarian exception*, tahapan legislasi dan mekanisme partisipasi berjalan sebagaimana prosedur legislasi normal. Mekanisme penyaluran partisipasi sendiri umumnya dilakukan secara informal, seperti melalui pertemuan-pertemuan publik konvensional, komunikasi dan *lobbying* langsung (*Constituent Communication*) dengan anggota Kongres melalui komunikasi satu arah ataupun komunikasi dua arah yang terbatas (seperti situs web, surat, media sosial, survei opini, dan jajak pendapat), atau melalui jalur yang lebih formal seperti melalui *Public Hearings*, *Written Testimony and Submissions*, dan *Town Hall Meetings*.

Praktik yang hampir sama juga diterapkan di Inggris, namun, di Inggris FTL digunakan untuk mempercepat proses deliberasi, karena RUU yang diperkenalkan dengan proses FTL hanya untuk peraturan tertentu yang membutuhkan tindakan segera (atau *prompt actions* dalam istilah legislasi di Amerika Serikat), semisal dalam keadaan darurat. Di Inggris, dalam praktik FTL prosedur normal parlemen tetap diikuti, namun waktu yang diberikan untuk tahap *scrutiny*, perdebatan, dan amandemen jauh

berkurang. Sementara itu, media-media penyampaian partisipasi dapat meliputi konsultasi publik melalui *parliamentary consultation*, baik dalam bentuk informal seperti mencari pandangan dari pihak-pihak yang berkepentingan atau para pemain kunci maupun dalam bentuk yang lebih formal seperti *public hearings* serta *green paper* dan *white paper*, atau melalui partisipasi sewaktu-waktu yang sangat bergantung pada suatu *committee* dalam rangka mencari bukti-bukti yang dibutuhkan. Secara garis besar, media penyampaian partisipasi masyarakat tersebut merupakan bagian dari proses-proses *scrutiny* yang dimaksud.

Ketiga, FTL di Amerika Serikat diatur sangat dinamis. Setidaknya ada 54 macam prosedur yang dapat digunakan untuk mempercepat proses legislatif. Selain digunakan dalam kasus-kasus untuk membatasi deliberasi dari anggota senat yang berlebihan (seperti dalam *majoritarian exception*), pada kasus-kasus yang lain, FTL digunakan sebagaimana praktik di Inggris, yaitu dalam lingkup *prompt actions* atau suatu tindakan yang dibutuhkan dengan segera. Contoh FTL jenis ini seperti dalam *expedited legislation*, yang mengacu pada percepatan prosedur baik melalui pemangkasan tahapan atau pembatasan debat dan amandemen. Penerapan FTL jenis ini hampir selalu diasosiasikan dengan kegentingan atau krisis.

Di Amerika Serikat, dikotomi antara *majoritarian exception* dan *expedited legislation* hanya sebatas pada kajian akademik, sementara pada realitasnya, kedua istilah saling tumpang tindih satu sama lain. Sementara itu baik di Amerika Serikat dan Inggris, istilah *prompt actions* dalam

pengertian FTL pada umumnya, dicirikan oleh tindakan yang tidak memerlukan banyak deliberasi atau partisipasi masyarakat secara ekstensif seperti dalam *emergency legislation* (di Amerika Serikat dan Inggris) atau undang-undang yang mencangkup kepentingan nasional seperti dalam perjanjian perdagangan (di Amerika Serikat). Meskipun dalam praktik kedua negara memiliki pengaturannya sendiri, penerapan FTL jenis ini diatur ketat melalui undang-undang dan umumnya berlaku karena berkekuatan hukum serta dapat menjadi objek atas pembatasan yang sangat *rigid*. Selain itu penerapannya dilakukan untuk tindakan prosedural, pendelegasian wewenang, dan di Inggris secara ekstensif digunakan pada proses *secondary legislation*, seperti contohnya pada *statutory instruments*, yakni suatu instrumen yang digunakan untuk mengubah ketentuan hukum tanpa harus membentuk suatu undang-undang baru.

Dari sini dapat disimpulkan bahwa, lemahnya deliberasi dan partisipasi masyarakat dapat dianggap sebagai karakteristik negatif yang melekat pada mekanisme FTL, yang kemudian berujung pada rendahnya kualitas dari suatu produk legislasi. Namun demikian, tampaknya ini merupakan sesuatu yang dapat diterima. Mengingat secara umum, tujuan yang akan dicapai adalah lebih besar, yaitu penyelesaian masalah darurat yang menyangkut hajat orang banyak. Oleh karena itu, agar ke depannya tidak disalah gunakan (*abuse*), di Amerika Serikat dan Inggris diatur suatu mekanisme perlindungan terhadap penerapan FTL.

BAB IV

TINJAUAN *SIYĀSAH DUSTŪRIYAH* TERHADAP PENERAPAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG- UNDANG MEALUI *FAST-TRACK LEGISLATION*

A. Tinjauan *Siyāsah Dustūriyah* Terhadap Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat dalam Praktik *Fast-Track Legislation*

Kehadiran *siyāsah* dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tentu harus menjadi bagian penting yang wajib diupayakan. Karena nilai-nilai dasar Islam, sebagai nilai-nilai yang universal, menyerukan kebaikan dan kemaslahatan tidak hanya bagi umatnya sendiri, tetapi juga bagi seluruh alam. Tak terkecuali bagi suatu pemerintahan, di mana *siyāsah dustūriyah* telah mengatur secara spesifik prinsip-prinsip asasi (dasar) pembentukan dan pengaturannya. Prinsip-prinsip ini antara lain konstitusi, pemimpin (*waliyu al-ahdi*), legislasi (*ahl al-hall wa al-'aqd*), demokrasi dan *shūra* serta *ummah*. Adapun tujuan dari pengaturan prinsip-prinsip ini untuk membangun ketertiban dan kestabilan, mengatur hukum dan pemerintahan, melindungi hak-hak manusia, dan menciptakan pemerintahan yang demokratis.

Berkenaan dengan demokrasi dalam Islam, meskipun terdapat berbagai macam perdebatan di antara mereka yang mendukung dan yang menentang, pada faktanya tidak ada perbedaan yang signifikan antara *shūra* dan demokrasi, baik secara institusional maupun struktural, meskipun keduanya berasal dari sumber yang berbeda. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Zakaria, yang

dikutip oleh Masdar Hilmy, jika keduanya didasarkan pada prinsip yang sama. Menurutnya, pertama-tama keduanya mengakomodasi prinsip kesetaraan. Bagi Zakaria, seperti halnya demokrasi, Islam menetapkan bahwa semua manusia adalah sama di hadapan hukum dan di hadapan Tuhan. Perbedaan warna kulit, ras, atau status sosial tidak dapat membuat seseorang menjadi lebih tinggi atau lebih rendah dari orang lain. Satu-satunya hal yang dapat membuat orang-orang berbeda satu sama lain adalah tingkat keimanan dan ketakwaannya. Kemudian yang *kedua* adalah prinsip kebebasan, yang dalam Islam dinyatakan sebagai kebebasan individu, kebebasan hidup, kebebasan beragama, kebebasan berekspresi dan mengkritik, serta kebebasan bertindak. Sementara itu yang *ketiga* menurutnya menyangkut hak-hak politik, seperti kendali atas hak-hak mereka yang diperintah terhadap para pemimpin mereka. Karena menurutnya kepemimpinan merupakan sebuah kontrak sosio-politik.¹⁹⁹

Pada hakikatnya, hak politik merupakan salah satu hak yang dilindungi dalam *siyāṣah dustūriyah*. Sebagaimana disebutkan oleh Jens Kutscher, hak-hak politik ini tercermin dari konstituen yang diberikan hak untuk dapat berpartisipasi dalam pemerintahan. Sementara dalam *shūra*, konstituen yang dimaksud adalah umat; dalam demokrasi, konstituen ini adalah rakyat. Partisipasi politik secara eksplisit mengacu pada pemilihan penguasa yang bebas dan adil. Partisipasi juga mencakup pertanggungjawaban penguasa kepada umat atau rakyat dan penolakan terhadap pemerintahan yang sewenang-wenang. Selain itu, partisipasi memberikan dorongan bagi keterlibatan umat

¹⁹⁹ Hilmy, *Islamism and Democracy in Indonesia*, 38–39.

dalam musyawarah (konsultasi) atau deliberasi penuh yang mengarah pada “government of the people by the people for the people.”²⁰⁰

Keutamaan partisipasi ini juga ditekankan oleh beberapa tokoh, seperti Fazlur Rahman dan Ayatullah Baqir al-Sadr. Sebagaimana dikutip John L. Esposito and John O. Voll, Rahman berpendapat bahwa: “[t]he participatory association of the ummah [...] through directly ascertaining the will of the ummah in the political and legislative decisions affecting the life of the community can neither be rejected nor postponed. Those who advocate such a course of action are wittingly or unwittingly guilty of rendering Islam null and void.” Sementara itu, Ayatullah Baqir al-Sadr mengaitkan konsultasi dengan hak-hak rakyat, dengan menyatakan bahwa sebagai khalifah Allah, rakyat memiliki hak yang melekat pada dirinya untuk mengelola urusan mereka melalui musyawarah, yang harus melibatkan “pembentukan majelis yang anggotanya adalah wakil-wakil rakyat yang sesungguhnya.”²⁰¹

Setidaknya terdapat beberapa karakteristik yang perlu untuk diperhatikan berkaitan dengan partisipasi dalam *shūra*. *Pertama*, *shūra* bukan berarti satu orang meminta pendapat kepada orang lain, melainkan saling bertukar pendapat melalui diskusi yang setara.²⁰² *Kedua*, *shūra* tunduk pada kedaulatan dan ketentuan Ilahiah serta terdiri dari nilai-nilai moral-religius. Dalam hal ini, partisipasi terikat oleh *sharī‘ah*. Oleh karena itu, legislasi buatan

²⁰⁰ Ibid., 39; “Both shura and democracy promote the right to life, equality before the law and social justice, as well as the freedoms of belief and of conscience.” Lihat Jens Kutscher, “Islamic Shura, Democracy, and Online Fatwas,” *CyberOrient* 5, no. 2 (January 2011): 57, accessed June 21, 2023, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.cyo2.20110502.0003>.

²⁰¹ Esposito and Voll, *Islam and Democracy*, 28.

²⁰² Ibid.

manusia di bawah *shūra* terbatas pada hal-hal duniawi yang tidak diatur melalui ketentuan tekstual yang jelas dalam sumber-sumber normatif Islam.²⁰³ *Ketiga*, *shūra* mendukung hadirnya *majority rule*. Namun, dalam Islam, suara mayoritas dibatasi pada isu-isu yang menyangkut kepentingan umum (*maslaha ‘amma*). Ini berarti pemungutan suara terkait norma-norma *sharī‘ah* tidak dibenarkan. *Keempat*, *shūra* bertujuan untuk mendapatkan solusi yang sesuai (selaras) dengan nilai-nilai kebenaran meski bertentangan dengan suara mayoritas. *Kelima*, *shūra* diisi oleh mujtahid dan ahli fatwa (mufti), para ahli dan pakar dalam berbagai bidang yang cerdas dan berakal serta yang dianggap profesional dalam menyelesaikan suatu permasalahan.²⁰⁴

Selayaknya pemahaman partisipasi di dalam *shūra*, di Indonesia, partisipasi merupakan hak konstitusional warga negara yang diamanatkan secara langsung oleh UUD 1945. Melalui Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, warga negara diberi kesempatan untuk dapat berpartisipasi dalam pemerintahan maupun memperjuangkan haknya secara kolektif dalam rangka membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya.²⁰⁵

Berkenaan dengan pelaksanaan partisipasi masyarakat, secara khusus UU No. 13/2022 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 12/2011, telah melegitimasi hak-hak tersebut dengan menyatakan bahwa: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam setiap tahapan

²⁰³ Ramadhan, *Doktrin Politik Islam*, 201 dan 221–222; Kutscher, “Islamic Shura, Democracy, and Online Fatwas,” 55.

²⁰⁴ Ramadhan, *Doktrin Politik Islam*, 178, 199, 214, dan 223; Kutscher, “Islamic Shura, Democracy, and Online Fatwas,” 55 dan 58.

²⁰⁵ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 91/PUU-XVIII/2020*, 392.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.” Secara teknis, mekanisme partisipasi lebih lanjut diatur melalui Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) No. 01/2020 tentang Tata Tertib dan Peraturan DPR RI No. 02/2020 tentang Pembentukan Undang-Undang. Dengan kata lain, Parlemen secara formal memiliki tanggung jawab untuk mendengar dan menerima masukan masyarakat dalam tahapan legislasi.

Sebagaimana kita ketahui, pada pertengahan Oktober 2019 hingga Februari 2022 yang lalu, di Indonesia muncul fenomena praktik pembentukan undang-undang secara cepat atau yang jamak dikenal sebagai *fast-track legislation* (yang selanjutnya disebut FTL). Proses FTL sejatinya bukanlah mekanisme baru. Namun demikian dalam konteks legislasi di Indonesia, proses FTL belum diakui sebagai bagian dari sistem pembentukan peraturan perundang-undangan meskipun dapat ditemui mekanisme sejenis dalam Pasal 23 ayat (1) dan (2) UU No. 15/2019 tentang Perubahan Atas UU No. 12/2011, yang mengatur terkait pengajuan usul Prolegnas Kumulatif yang memuat rancangan undang-undang (RUU) untuk mengatasi keadaan luar biasa, keadaan konflik, atau bencana alam, dan keadaan tertentu lainnya.

Adapun praktik FTL tersebut dapat ditemui seperti dalam pembentukan: UU No. 19/2019 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK); UU No. 7/2020 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK); dan UU No. 3/2022 tentang Ibu Kota Negara (UU IKN).

Merujuk pada negara-negara modern, FTL dapat dipahami sebagai upaya untuk menjawab keadaan darurat dan menciptakan efisiensi waktu dalam proses penyelesaiannya. Dalam rangka untuk mencapai tujuan ini, secara umum terdapat dua metode yang digunakan, yakni dengan cara memangkas atau melewati beberapa tahapan proses legislasi atau dengan membatasi waktu pembahasan atau perdebatan. Percepatan dalam proses legislasi ini secara *inherent* akan mengurangi waktu deliberasi dan partisipasi, yang pada akhirnya menghasilkan undang-undang yang tidak berkualitas.

Berdasarkan analisis pada Bab III terkait penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dibentuk melalui FTL, seperti Perubahan Kedua UU KPK, Perubahan Ketiga UU MK, dan Pembentukan UU IKN. Secara ringkas, dapat disimpulkan bahwa proses ketiga pembentukan undang-undang di atas tidak mengakomodir partisipasi secara luas, terutama dalam Perubahan Ketiga UU MK. Seperti dalam kesimpulan analisis, “lemahnya deliberasi dan partisipasi masyarakat dapat dianggap sebagai karakteristik negatif yang melekat pada mekanisme FTL.” Oleh sebab itu, penerapan FTL secara keseluruhan dianggap sebagai sesuatu yang bertentangan dengan demokrasi. Begitu juga jika di tinjau dari hukum Islam, maka ketiga pembentukan undang-undang di atas tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan *shūra* dalam kajian *siyāsah dustūriyah*.

Meskipun ketiga undang-undang di atas “sedikit banyak” mengakomodir partisipasi masyarakat, dan disisi lain baik ketentuan hukum nasional Indonesia maupun hukum Islam itu sendiri tidak mengatur secara

spesifik mengenai partisipasi minimal maupun rentang waktu minimal yang direkomendasikan dalam menyusun suatu kebijakan ke dalam bentuk undang-undang. Kesimpulan mengenai proses FTL yang tidak sesuai dengan kaidah dan prinsip-prinsip *shūra* dalam kajian *siyāsah dustūriyah* ini, setidaknya dapat ditinjau melalui beberapa argumen sebagaimana berikut ini:

Pertama, Sharī'ah mengamanatkan *shūra* untuk diterapkan dalam setiap keadaan dalam ruang lingkup keputusan kebijakan yang mencangkup hajat orang banyak, terutama dalam masalah-masalah yang krusial dan penting dalam urusan umat. Sebagaimana dalam Surat Ali 'Imran Ayat ke-159:²⁰⁶

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ (١٥٩)

“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.”

Lebih dari itu, ketentuan mengenai *shūra* dipertegas melalui firman Allah SWT dalam *Al-Qur'an* Surat *Ash-Shūra*, ayat ke-38.²⁰⁷

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ (٣٨)

“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Rabb-nya dan mendirikan shalat, sedangkan urusan mereka (diputuskan) dengan

²⁰⁶ Hilmy, *Islamism and Democracy in Indonesia*, v. Ali 'Imran: 159.

²⁰⁷ “Al-Qur'an,” v. Ash-Shūra: 38.

musyawarah antara mereka; dan mereka menginfakkan sebagian dari rizki yang Kami berikan kepada mereka.”

Ibnu Katsir berpendapat bahwa, maksud firman Allah: “Sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka” adalah mereka tidak menunaikan suatu urusan sampai mereka saling bermusyawarah dan saling mendukung dengan pendapat mereka. Rasulullah bermusyawarah dengan para Sahabat dalam peperangan dan urusan sejenisnya, agar hati mereka menjadi baik. Demikian pula setelah masa kepemimpinan khalifah ‘Umar bin al-Khaththab, di mana dijadikan masalah kepemimpinan sesudahnya berdasarkan musyawarah antara enam orang Sahabat, yaitu ‘Utsman, ‘Ali, Thalhah, az-Zubair, Sa‘ad dan ‘Abdurrahman bin ‘Auf, yang mana para Sahabat bermufakat untuk mengangkat ‘Utsman sebagai khalifah selanjutnya.²⁰⁸

Kedua, ketentuan-ketentuan normatif hukum Islam tersebut menjadikan *shūra* sebagai mekanisme wajib yang harus dipraktikkan, tidak saja oleh umat secara umum, tetapi juga untuk setiap pemerintahan yang partisipatif. Abou El Fadl menjelaskan konsep ini sebagai “*consultative governance*,” di mana para penguasa Muslim harus menjalankan kekuasaan berdasarkan pada prinsip-prinsip *shūra*.²⁰⁹ Wajibnya pelaksanaan pemerintahan yang partisipatif juga disampaikan oleh Fazlur Rahman. Menurutnya, keterlibatan partisipatif umat dengan secara langsung memastikan kehendak dan aspirasinya dalam keputusan-keputusan politik ataupun legislatif yang mempengaruhi kehidupan masyarakat luas tidak dapat ditolak atau ditunda. Menurut Fazlur Rahman,

²⁰⁸ Ramadhan, *Doktrin Politik Islam*, 216; Harun et al., *Lubaabut Tafsir Min Ibni Katsiir*, 7:259.

²⁰⁹ Hilmy, *Islamism and Democracy in Indonesia*, 35.

orang-orang (maupun eksistensi pemerintahan) yang dengan sengaja mengesampingkan keterlibatan moderasi masyarakat adalah bersalah karena telah mengubah ketentuan-ketentuan *sharī'ah*. Sementara itu, Ayatullah Baqir al-Sadr berpendapat bahwa hak untuk berpartisipasi merupakan hak kodrati yang melekat pada diri manusia sebagai khalifah Allah untuk mengelola urusan-urusan mereka melalui prinsip musyawarah atau konsultasi.²¹⁰

Ketiga, jika dilihat secara lebih seksama dari tinjauan *shūra* dalam *siyāсах dustūriyah*, maka sesungguhnya keadaan darurat tidak menghilangkan hak untuk berpartisipasi. Justru, pada situasi genting atau darurat ini, partisipasi semakin ditekankan untuk menghindari adanya pengambilan keputusan yang keliru. Hal ini dapat ditinjau dari praktik musyawarah Rasulullah yang sebagian besar pada masa krisis, seperti pada saat perang dan sejenisnya.

Seperti salah satunya adalah konsultasi yang dilakukan oleh Rasulullah saat Perang Badar. Nabi Muhammad SAW berkonsultasi mengenai posisi atau tata letak perkemahan selama perang. Setelah peperangan bahkan Nabi kembali bermusyawarah tentang perlakuan-perlakuan apa yang diberikan kepada tawanan perang. Pada Perang Uhud Nabi mengadakan musyawarah terkait opsi untuk bertahan di dalam kota atau untuk keluar kota dan menyerang. Sementara pada Perang Khandak, sejatinya strategi perang secara keseluruhan diadopsi atas saran Salman Al-Farisi, seorang budak merdeka yang sejatinya tidak akan menikmati hak-hak yang sama dalam pemerintahan pra-Islam.²¹¹

²¹⁰ Esposito and Voll, *Islam and Democracy*, 28.

²¹¹ Khel, "Institutional Development of Shura," 276; Ramadhan, *Doktrin Politik Islam*, 217; Mohiuddin and Islam, "Decision Making Style in Islam," 31–32; Tri Fiandika, "Musyawarah Dalam

Berangkat dari tinjauan *siyāsah dustūriyah* di atas kita dapat mengetahui bahwa Islam telah mengatur seluruh aspek kehidupan manusia secara mendetail. Tidak saja terkait urusan ibadah, Islam juga mengatur cara berperilaku antara sesamanya, bahkan pada aspek-aspek mendetail pemerintahan. Berkenaan dengan penerapan partisipasi masyarakat dalam praktik *fast-track legislation*, *siyāsah dustūriyah* telah menentukan bahwa mekanisme seperti ini tidak bertentangan dengan Islam, asalkan digunakan tentu saja untuk mengatur urusan manusia yang tidak secara spesifik diatur oleh ketentuan normatif hukum Islam dan selain itu digunakan dengan tidak menghilangkan pengaruh moderasi masyarakat dalam keputusan yang di ambil. Oleh karena itu, jika lemahnya deliberasi dan partisipasi merupakan karakteristik yang melekat pada FTL, maka perlu diatur mengenai penerapan partisipasi selain pada bentuk umumnya. Pada bahasan selanjutnya akan dikaji mengenai Praktik FTL yang partisipatif/responsif.

B. Analisis Penerapan Partisipasi Masyarakat dalam Praktik *Fast-Track Legislation* dalam Rangka Mewujudkan Hukum Responsif

Prinsip-prinsip utama yang dipahami dalam doktrin negara hukum adalah kekuasaan itu tidak saja dijalankan sesuai aturan hukum, tetapi juga dalam lingkup pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia dan prinsip demokrasi.²¹² Dengan kata lain, negara harus menjamin pelaksanaan kekuasaan yang dijalankan sesuai dengan aturan-aturan hukum yang berlaku, akan tabel

Al-Qur'an (Studi Komparatif Tafsir Al-Mishbah Dan Tafsir Al-Azhar" (Skripsi, Institut PTIQ, 2022), 13–15.

²¹² Bobbio, *The Future of Democracy*, 24–25.

dan dapat dipertanggungjawabkan. Sebab itu, sebagai pemegang fungsi pengaturan, utamanya legislator “berkewajiban untuk [...] memberikan justifikasi atas setiap pembentukan undang-undang” dan menjamin pembentukan undang-undang yang aspiratif dan partisipatif dengan cara “melibatkan partisipasi publik secara layak.”²¹³ Dalam konteks pembangunan negara hukum demokratis ini, teori hukum responsif muncul sebagai konsep yang mengusung karakter hukum yang lebih terjangkau, mudah diakses, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat yang dilayani.

Secara teoritis, tujuan yang hendak dicapai oleh hukum responsif pada hakikatnya adalah keadilan substantif dan pembangunan hukum. Dalam hal ini para pengambil kebijakan akan menafsirkan dan merumuskan kembali aturan hukum dengan menimbang berbagai konsekuensi aktualnya. Pedoman yang digunakan oleh para pengambil kebijakan dalam lingkup ini adalah prinsip-prinsip yang lebih luas tentang hukum, keadilan, dan ketertiban. Sementara itu fungsi paradigmatis hukum responsif sendiri adalah regulasi melalui aturan hukum yang dibentuk secara formal, bukan *ajudikasi*.²¹⁴

Unsur terpenting sebagai satu-satunya cara untuk mewujudkan hukum yang responsif ini adalah pemerintahan yang demokratis, yaitu suatu rezim dengan “susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijakan umum.”²¹⁵ Pada posisi ini, partisipasi masyarakat berperan sebagai

²¹³ Wintgens, *Legisprudence*, 30, 196, dan 218–22; Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor: 60/PUU-XVIII/2020*, 40–42; Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, 31–32.

²¹⁴ Nonet and Selznick, *Law and Society in Transition*, xi, 14–16, dan 109.

²¹⁵ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, 32.

penyeimbang antara kepentingan pemerintah dan masyarakat. Dengan dibukanya ruang partisipasi dalam proses pembentukan hukum, berarti membuka peluang yang luas agar hukum yang dihasilkan benar-benar menjawab, tidak hanya kepentingan pemerintah atau penguasa akan tetapi juga kepentingan-kepentingan kolektif masyarakat luas.

Berkenaan dengan konsep *fast-track legislation* (FTL), sebagaimana kita ketahui di dalam tinjauan pada bab-bab sebelumnya bahwa, dalam praktiknya masyarakat tidak memiliki pengaruh moderasi dalam pembentukan undang-undang. Lemahnya deliberasi dan partisipasi masyarakat dapat dianggap sebagai karakteristik negatif yang melekat pada mekanisme FTL. Hilangnya keterlibatan moderasi masyarakat dan kurangnya deliberasi ini merupakan bumbu utama bagi rendahnya kualitas produk hukum yang terbentuk atau peraturan perundang-undangan pada umumnya.

Namun demikian, dalam pembentukan undang-undang yang cepat ini proses deliberasi dan partisipasi tidak benar-benar di kesampingkan. Di Indonesia hal ini dapat dilihat dari Perubahan kedua UU KPK, Perubahan Ketiga UU MK, dan Pembentukan UU IKN, yang mana dalam pembentukan ketiga undang-undang tersebut sedikit banyak mengakomodasi partisipasi. Sementara itu dalam praktik di negara-negara pengadopsi FTL, seperti Amerika Serikat dan Inggris, penerapan partisipasinya masing-masing dapat dilihat dalam pembentukan *the Health Care and Education Reconciliation Act of 2010* dan *the Tax Cuts and Jobs Act of 2017* (Amerika Serikat) dan *the Criminal Evidence (Witness Anonymity) Act* tahun 2008 (Inggris).

Lebih dari itu, meskipun memiliki berbagai kelemahan terutamanya dari perspektif demokrasi dan transparansi pemerintahan, mekanisme FTL ternyata juga memiliki kelebihan-kelebihan positif yang dapat di maksimalkan. Contoh *pertama* seperti efisiensi dan fleksibilitas proses pembentukan undang-undang dalam proses FTL. Dalam kaitannya dengan efisiensi dan fleksibilitas legislasi ini, proses FTL dapat diterapkan di antara jenis undang-undang yang sejatinya memiliki karakter yang berbeda-beda. Sebagaimana kita ketahui, meskipun dalam satu wadah istilah undang-undang atau *wet* dalam arti formil (*wet in formele zin*),²¹⁶ tentu saja tidak selalu sama antara satu undang-undang dengan undang-undang yang lainnya baik dari segi materi muatan maupun dari intensitas partisipasi dan pembahasan yang dibutuhkan dalam proses pembentukannya. Hal ini tercermin dalam penjabaran yang disampaikan oleh Bivitri Susanti, yang mana menurutnya terdapat jenis undang-undang substantif, dalam arti undang-undang sesungguhnya, yang materinya lebih sulit dan secara signifikan membutuhkan upaya penyelesaian jika dibandingkan dengan undang-undang yang tidak substantif, yang materinya lebih mudah dan secara signifikan tidak membutuhkan upaya penyelesaian.²¹⁷

Secara umum argumen ini beralasan, karena memang hakikatnya tidak sama antara undang-undang yang mengatur tentang pemekaran wilayah dengan undang-undang yang mengatur tentang penjabaran kewenangan dalam konstitusi. Di Amerika Serikat, penerapan prosedur legislasi yang berbeda untuk

²¹⁶ Istilah *wet in formele zin* diterjemahkan sebagai undang-undang, dan istilah *wet in materiele zin* diterjemahkan dengan peraturan perundang-undangan. Ansori, *Legal Drafting*, 3.

²¹⁷ Susanti, *Catatan Pelaksanaan Prolegnas 2005-2009*, 5-12.

jenis undang-undang yang berbeda, diterapkan pada klasifikasi undang-undang prosedural, seperti contohnya untuk undang-undang tentang perjanjian perdagangan, tentang *budget*, tentang efisiensi departemen pertahanan, dan undang-undang tentang jual beli alat pertahanan negara.

Sementara itu sebagai contoh *kedua*, proses FTL dapat digunakan untuk menyelesaikan secara cepat masalah kenegaraan atau untuk keadaan yang membutuhkan tindakan segera (*prompt actions*) yang pada umumnya tidak mungkin diselesaikan melalui legislasi biasa. Di Inggris, model ini diterapkan dalam beberapa kasus, seperti untuk memperbaiki anomali, kekeliruan, dan ketidakpastian yang terungkap dalam legislasi; untuk menanggapi dampak putusan pengadilan; dan untuk mengatasi krisis/darurat.

Berkenaan dengan pembentukan hukum responsif dalam pelaksanaan prosedur FTL, maka jika ditinjau dari praktik yang diterapkan di Amerika Serikat dan Inggris, dapat disimpulkan bahwa selain diterapkan batasan-batasan yang *rigid* dalam penerapannya,²¹⁸ di kedua negara juga diatur mengenai mekanisme yang dapat memungkinkan adanya proses deliberasi dan partisipasi yang lebih ekstensif, di luar mekanisme legislasi pada umumnya. Mekanisme-mekanisme yang dimaksud tersebut antara lain seperti:

Pertama, Sunset Clause, yaitu suatu mekanisme yang biasanya diatur secara spesifik di antara ketentuan-ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk melalui proses *fast-track legislation* (FTL). Di Inggris,

²¹⁸ Select Committee on the Constitution, *Fast-Track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards; The Evidence*, House of Lords Paper, 15th Report of Session 2008-09 (Great Britain: House of Lords, 2009), 92, accessed October 30, 2022, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/116/116ii.pdf>.

contoh kasus penerapan *sunset clause* dapat dilihat dalam *the Coronavirus Act 2020, the Corporate Insolvency and Governance Act 2020*. Secara umum, *sunset clause* digunakan dalam situasi di mana undang-undang berusaha untuk memberikan solusi yang definitif untuk masalah yang diatur. Dalam konsepsi penggunaannya, provisi *sunset clause* diterapkan dalam legislasi yang mengatur fenomena yang berdimensi sementara, seperti bencana alam atau keadaan darurat. Langkah-langkah yang diambil dalam menanggapi gempa bumi atau tsunami, yang bersifat sementara dan secara wajar dapat diproyeksikan memiliki durasi yang tidak terus menerus berlaku/berlangsung setelah suatu keadaan darurat atau suatu bencana tersebut berakhir.²¹⁹

Sunset clause memiliki dua dampak hukum: (i) kecuali disahkan kembali oleh badan legislatif (parlemen), klausul *sunset* mengakibatkan berakhirnya suatu undang-undang pada tanggal yang ditentukan dengan sendirinya, tetapi berakhirnya undang-undang tersebut berbeda dengan pencabutan undang-undang; dan (ii), jika sebuah klausul menetapkan bahwa suatu undang-undang akan berakhir pada tanggal tertentu, maka secara *mutatis mutandis* diasumsikan bahwa undang-undang tersebut tidak berlaku lagi kecuali jika diberlakukan kembali oleh parlemen setelah melalui proses pembentukan undang-undang (legislasi) prosedur normal/reguler.²²⁰

²¹⁹ Sean Molloy, Maria Mousmouti, and Franklin De Vrieze, "Sunset Clauses and Post-Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality," *Westminster Foundation for Democracy*, The PLS Series, 3 (February 17, 2022): 7, accessed April 28, 2023, <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/sunset-clauses-and-post-legislative-scrutiny-bridging-gap-between-potential>.

²²⁰ Antonios Kouroutakis, *The Constitutional Value of Sunset Clauses: An Historical and Normative Analysis* (Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2017), 7–8.

Jika dilihat dari sistem ketatanegaraan Indonesia, penerapan *sunset clause* sendiri merupakan suatu keniscayaan. Meskipun tidak sama persis dengan konsep *sunset clause* yang telah dibahas di awal, konsep yang serupa dengan *sunset clause* pernah diterapkan di Indonesia melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan berdasarkan pada konsep *state of emergency* dan *law in time of crisis* serta prinsip negara hukum dan prinsip jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, Mahkamah memutuskan bahwa:

“Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan dan harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak Presiden mengumumkan secara resmi bahwa status pandemi Covid-19 telah berakhir di Indonesia dan status tersebut harus dinyatakan paling lambat akhir tahun ke-2. Dalam hal secara faktual pandemi Covid-19 belum berakhir, sebelum memasuki tahun ke-3 UU *a quo* masih dapat diberlakukan namun pengalokasian anggaran dan penentuan batas defisit anggaran untuk penanganan Pandemi Covid-19, harus mendapatkan persetujuan DPR dan pertimbangan DPD.”²²¹

²²¹ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 37PUU-XVIII2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*, 407–411 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2021).

Kedua, dalam kasus-kasus tertentu *sunset clause* juga dikombinasikan dengan klausul peninjauan (*review clauses*) yang berfungsi sebagai pemicu bagi pemeriksaan suatu undang-undang secara *ad hoc*. Dalam konteks legislasi di Inggris, *review clauses* adalah ketentuan dalam undang-undang yang mengharuskan peninjauan secara berkala terhadap efektivitas serta dampak yang ditimbulkan suatu undang-undang, yang bertujuan untuk memastikan undang-undang tersebut tetap relevan, efektif, dan diperlukan. Di Inggris, *sunset clause* dan *review clauses* telah digunakan di berbagai bidang bukan hanya undang-undang darurat, seperti dalam hukum pajak, hukum kontrak, dan bahkan dalam konteks keluarnya Inggris dari Uni Eropa.²²²

Sementara itu dalam praktik di Amerika Serikat, secara umum tidak dikenal semacam perlindungan atas penerapan FTL. Namun dalam konteks *emergency legislation* dikenal sebuah mekanisme yang disebut “*six-month review*” di bawah *the National Emergencies Act (NEA) of 1976*—selayaknya *review clauses* di Inggris. Pada dasarnya ketentuan ini mengharuskan Presiden untuk memberikan laporan berkala kepada Kongres mengenai status keadaan darurat nasional yang dinyatakan di bawah wewenang NEA, termasuk tindakan yang diambil dan dana yang dikeluarkan. Ketentuan dalam peninjauan enam bulan sekali ini dirancang untuk memastikan bahwa Kongres memiliki pengawasan yang berkelanjutan atas keadaan darurat yang berlangsung serta terhadap pelaksanaan kekuasaan darurat oleh Presiden.²²³

²²² Kouroutakis, *The Constitutional Value of Sunset Clauses*, 6; Molloy, Mousmouti, and De Vrieze, “Sunset Clauses and Post-Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality,” 7.

²²³ Greene, *National Emergencies Act*, 3.

Ketiga, selain penerapan *sunset clause* dan *review clauses*, di Inggris juga biasa diterapkan *post-legislative scrutiny* sebagai upaya perlindungan terakhir dari peluang penyalahgunaan prosedur legislasi cepat. Dalam konteks legislasi di Inggris, *scrutiny* atau pengawasan mengacu pada proses di mana undang-undang, kebijakan pemerintah, dan hal-hal lain yang menyangkut kepentingan publik diperiksa dan ditinjau. Proses pengawasan ini dapat dibagi menjadi tiga tahap: *pre-legislative scrutiny*, *legislative scrutiny*, dan *post-legislative scrutiny*.²²⁴ *Pre-legislative scrutiny* adalah proses di mana undang-undang yang diusulkan diperiksa sebelum diperkenalkan secara resmi. Hal ini memungkinkan masalah-masalah potensial dan konsekuensi yang tidak diinginkan untuk diidentifikasi dan ditangani sebelum undang-undang tersebut diselesaikan. *Pre-legislative scrutiny* sering dilakukan oleh komite-komite parlemen, seperti *the Joint Committee on Human Rights*, yang meninjau usulan legislasi untuk mengetahui kesesuaiannya dengan hukum hak asasi manusia. *Legislative scrutiny* dilain pihak adalah proses di mana usulan legislasi diperiksa dan diperdebatkan di Parlemen. *Legislative scrutiny* dilakukan oleh *House of Commons* dan *House of Lords*, dan melibatkan debat, pemungutan suara, dan sidang komite. Adapun sendiri *post-legislative scrutiny* merupakan proses di mana suatu undang-undang yang telah disahkan diperiksa setelah undang-undang tersebut berlaku. Hal ini memungkinkan untuk menilai seberapa baik legislasi tersebut telah mencapai tujuan yang diinginkan, dan apakah ada konsekuensi yang tidak diinginkan yang muncul.

²²⁴ Elliott and Thomas, *Public Law*, 219–227.

Meskipun pengawasan pasca-legislatif itu sendiri merupakan praktik standar untuk semua jenis peraturan perundang-undangan—terlepas dari prosedur legislatif yang digunakan. Namun, pengawasan pasca legislasi dapat dilakukan lebih awal dalam kasus *fast-track legislation* jika dibandingkan dengan undang-undang yang dibuat melalui prosedur reguler. Mengenai penerapan *review clauses* dan *post-legislative scrutiny* ini, meskipun keduanya melibatkan evaluasi legislasi setelah diundangkan, perbedaan yang signifikan di antara keduanya adalah *post-legislative scrutiny* tidak secara khusus diatur dalam undang-undang terkait melainkan diatur secara lebih umum, sedangkan *review clauses* sendiri adalah ketentuan khusus yang tercantum dalam undang-undang terkait yang mengharuskan peninjauan yang secara formal dilakukan pada waktu dan dalam keadaan tertentu. Artinya, evaluasi undang-undang dapat dilakukan melalui *post-legislative scrutiny* meskipun undang-undang yang dievaluasi tidak secara langsung mengatur ketentuan tersebut.

Dapat disimpulkan bahwa pembentukan undang-undang melalui *fast-track legislation* tidak bertentangan dengan pengamalan negara hukum dan demokrasi, selama diatur melalui peraturan perundang-undangan yang berkekuatan hukum dan dengan tidak mengesampingkan keterlibatan moderasi masyarakat. Selain itu pelaksanaannya juga harus dilakukan dengan penuh kehati-hatian serta merujuk pada pembatasan yang dapat dibenarkan, seperti *sunset clause*, *review clause*, dan *post-legislative scrutiny*. Hal ini dilakukan semata-mata untuk menjamin bahwa suatu produk hukum dapat mencerminkan rasa keadilan masyarakat yang dilayaninya (bersifat responsif).

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dibentuk melalui *fast-track legislation* sejatinya mengikuti pola yang sama sebagaimana pembentukan undang-undang pada umumnya. Namun, jangka waktu yang singkat dalam pelaksanaan mekanisme *fast-track legislation* mengakibatkan rendahnya intensitas keterlibatan masyarakat. Cepatnya proses pembahasan juga berkorelasi dengan rendahnya deliberasi dan pertimbangan yang dilakukan oleh badan legislatif. Hilangnya keterlibatan moderasi masyarakat dan kurangnya deliberasi ini merupakan bumbu utama bagi rendahnya kualitas pembentukan produk undang-undang.
2. Ditinjau dari konsep *shūra*, maka pembentukan undang-undang secara cepat di Indonesia bertentangan dengan *siyāsh dustūriyah*. Dalam praktik *fast-track legislation* pengaruh moderasi partisipasi dan deliberasi masyarakat dihilangkan, sementara konsep *shūra* dalam kajian *siyāsh dustūriyah* mengakui kewajiban bagi pelaksanaan partisipasi umat dalam setiap keputusan penting. Bahkan keadaan darurat, yang dicirikan oleh mekanisme *fast-track legislation*, sesungguhnya tidak menghilangkan hak untuk berpartisipasi umat dalam tinjauan *siyāsh dustūriyah*. Dengan demikian, praktik *fast-track legislation* dapat dikatakan tidak bertentangan dengan hukum Islam manakala digunakan dengan tidak menghilangkan pengaruh moderasi masyarakat dalam keputusan yang di ambil.

B. Saran

Bahasan mengenai penerapan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang melalui proses *fast-track legislation* yang telah penulis uraikan tentunya masih jauh dari kata sempurna. Oleh karenanya, sangat penting untuk kemudian dilakukan penelitian berkelanjutan untuk menambah wawasan dan pengetahuan atas prosedur *fast-track legislation*.

Berkaitan dengan fenomena cepatnya proses pembentukan undang-undang di Indonesia akhir-akhir ini, maka di antara muara permasalahan adalah tidak diakomodasinya partisipasi masyarakat dan tidak adanya aturan yang jelas terkait pembentukan undang-undang secara cepat. Oleh karena itu saran dari penulis adalah mengonkretkan prosedur *fast-track legislation* ke dalam *legal system* Indonesia. Hal ini merupakan keniscayaan apabila merujuk pada ketentuan Pasal 23 ayat (1) dan (2) UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas UU No. 12 Tahun 2011. Namun demikian, terlepas dari realisasi saran tersebut, hal yang terpenting yang perlu untuk dilakukan adalah pengaturan mengenai waktu standar minimal yang direkomendasikan dalam proses legislasi. Hal ini berkaitan dengan waktu yang dibutuhkan untuk pelaksanaan deliberasi yang *proper* atau layak dan sebagai cara untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dapat berpartisipasi memberikan masukan dan pendapatnya dalam pembentukan undang-undang. Jika mengacu pada *time-scale* yang diterapkan di negara-negara lain, maka waktu yang direkomendasikan adalah minimal 12 minggu (Inggris) atau 6-8 minggu (Finlandia) untuk dilaksanakannya jaring partisipasi publik.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmadi. "Kontroversi Penerapan Hukum: Telaah Sintesa Hukum Represif, Hukum Otonom Dan Hukum Responsif." *Jurnal Al-Adl* 09, no. 01 (January 2016). Accessed March 24, 2023. <https://ejournal.iainkendari.ac.id/al-adl/article/view/661>.
- Alfons, Matius. "Massa Pro-Revisi UU KPK Bubar, Lalu Lintas Di Depan KPK Kembali Normal." *DetikNews*. Jakarta, September 13, 2019. Accessed February 28, 2023. <https://news.detik.com/berita/d-4705530/massa-pro-revisi-uu-kpk-bubar-lalu-lintas-di-depan-kpk-kembali-normal>.
- Ansori, Lutfil. *Legal Drafting: Teori Dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. Depok: Rajawali Pers, 2019.
- Arigi, Fikri, and Eko Ari wibowo. "Alasan Revisi Pasal Usia Di Revisi UU MK Dipertanyakan." *Tempo.Co*. Jakarta, August 28, 2020. Accessed March 2, 2023. <https://nasional.tempo.co/read/1380420/alasan-revisi-pasal-usia-di-revisi-uu-mk-dipertanyakan>.
- Aristotle, William Ellis, and A. D. Lindsay. *Politics: A Treatise on Government*. [Place of publication not identified]: Timeless Classic Books, 2010. Accessed March 16, 2023. <https://www.worldcat.org/title/1342141922>.
- Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Planning Association* 85, no. 1 (January 2, 2019): 24–34. Accessed January 24, 2023. <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>.
- Arsil, Fitra. "Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan Perppu Di Negara-Negara Presidensial." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (April 17, 2018). Accessed October 30, 2022. <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol48/iss1/1>.
- Aryanto, Bayu, Susi Dwi Harijanti, and Mei Susanto. "Menggagas Model Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (August 27, 2021): 187. Accessed May 31, 2023. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.703>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tatanegara: Jilid II*. 1st ed. Jakarta: Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006. Accessed February 24, 2023. <https://www.jdih.padangpanjang.go.id/buku>.
- Azhar, Muhamad. "Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah." *Administrative Law and Governance Journal* 1, no.

2 (August 8, 2018): 206–214. Accessed June 3, 2023. <https://doi.org/10.14710/alj.v1i2.206-214>.

Badan Legislasi. *Rapat Dengar Pendapat Badan Legislasi DPR RI Dengan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) RI*. Laporan Singkat Rapat Badan Legislasi. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, February 4, 2016. Accessed April 8, 2023. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ3-20160226-015851-7021.pdf>.

Badan Legislasi DPR RI. *Rapat Badan Legislasi Dalam Rangka Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsepsi RUU Tentang Perubahan Ketiga Atas Uu No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Dan RUU Tentang Ketahanan Keluarga*. Catatan Rapat. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, January 13, 2020. Accessed June 2, 2023. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ6-20200302-110854-5910.pdf>.

———. *Rapat Panja Badan Legislasi Dalam Rangka Pengharmonisasian, Pembulatan, Dan Pemantapan Konsepsi RUU Tentang Perubahan Ketiga Atas Uu No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi*. Catatan Rapat. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, February 19, 2020. Accessed June 2, 2023. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ6-20200302-111327-8069.pdf>.

———. *Risalah Rapat Dengar Pendapat Umum Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 Tentang KPK*. RDPU. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, September 2, 2016. Accessed March 2, 2023. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ4-20160328-102721-6918.pdf>.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. “Bappenas Bahas Peran Omnibus Law Untuk Harmonisasi Peraturan Terkait Pemindahan Ibu Kota Negara.” *Bappenas.Go.Id*. Jakarta, November 29, 2019. Accessed April 8, 2023. <https://www.bappenas.go.id/id/berita/bappenas-bahas-peran-omnibus-law-untuk-harmonisasi-peraturan-terkait-pemindahan-ibu-kota-negara>.

Barnett, Hilaire. *Constitutional and Administrative Law*. 12th ed. New York: Routledge, 2017. Accessed November 12, 2022. https://archive.org/details/constitutionalad0000barn_b912.

Bentham, J., and F.C. Montague. *A Fragment on Government*. Clarendon Press, 1891. Accessed May 1, 2022. <https://books.google.co.id/books?id=TGLhN328li0C>.

Binder, Sarah A. *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2003.

- Bobbio, Norberto. *The Future of Democracy: A Defence of the Rules of the Game*. Translated by Richard Bellamy. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1987. Accessed December 30, 2022. <https://www.worldcat.org/title/1035147927>.
- Broadbridge, Sally. *Criminal Evidence (Witness Anonymity) Bill*. Briefing Paper. United Kingdom: House of Commons Library, July 4, 2008. Accessed May 31, 2023. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/rp08-60/>.
- Burns, James MacGregor, J. W. Peltason, and Thomas E. Cronin. *Government by the People*. 13th ed. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall, 1987. Accessed December 30, 2022. <https://www.worldcat.org/title/1280773762>.
- Cabinet Office. “Consultation Principles: Guidance.” Gov.uk, April 19, 2018. Accessed April 25, 2023. <https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>.
- . “Guide to Making Legislation.” Gov.uk, August 15, 2022. Accessed April 25, 2023. <https://www.gov.uk/government/publications/guide-to-making-legislation>.
- . “Legislative Process: Taking a Bill Through Parliament.” Gov.uk, April 14, 2023. Accessed April 25, 2023. <https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament>.
- Cannan, John. “A Legislative History of the Affordable Care Act: How Legislative Procedure Shapes Legislative History.” *Law Library Journal* 105:2, no. 7 (February 5, 2013). Accessed April 2, 2023. <https://ssrn.com/abstract=2773827>.
- Carey, John M., and Matthew Soberg Shugart, eds. *Executive Decree Authority*. New York: Cambridge University Press, 1998.
- Carson, Lyn, and Stephen Elstub. “Comparing Participatory and Deliberative Democracy.” *Australasian Parliamentary Review* 37, no. 2 (September 1, 2022): 17–24. Accessed June 1, 2023. <https://search.informit.org/doi/10.3316/informit.780156838551490>.
- Čellár, Miroslav. “Fast-Track Legislative Procedure During the COVID–19 Pandemic in Slovak Parliamentarism.” *Comparative Law Review* 28 (December 13, 2022): 315–339. Accessed March 29, 2023. <https://doi.org/10.12775/CLR.2022.010>.

- Chandranegara, Ibnu Sina. "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (February 22, 2021): 123–140. Accessed October 30, 2022. <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.123-140>.
- Congress.gov. "Actions - H.R.1 - One Hundred Fifteenth Congress (2017-2018): An Act to Provide for Reconciliation Pursuant to Titles II and V of the Concurrent Resolution on the Budget for Fiscal Year 2018." Bill History, Congressional Record References. Accessed April 20, 2023. <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1/all-actions>.
- Crabbe, V. C. R. A. C. *Legislative Drafting*. London: Cavendish, 1993.
- Cunningham, Frank. *Theories of Democracy: A Critical Introduction*. Routledge Contemporary Political Philosophy. London: Routledge, 2002. Accessed December 30, 2022. <https://www.worldcat.org/title/1151421739>.
- Dahoklory, Madaskolay Viktoris, and Muh Isra Bil Ali. "Menyoal Urgensi Dan Prosedur Pembentukan Revisi Undang-Undang Komisi Pemberantasan Korupsi." *Perspektif* 25, no. 2 (May 29, 2020): 120. Accessed February 27, 2023. <https://doi.org/10.30742/perspektif.v25i2.766>.
- Darmawati. *Demokrasi Dalam Islam: Suatu Tjauan Fikih Siyasa*. Edited by Kasjim Salenda. 1st ed. Makassar: Alaudin University Press, 2013.
- Deflem, Mathieu. *Sociology of Law: Visions of A Scholarly Tradition*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008. Accessed March 22, 2023. <https://www.worldcat.org/title/227366786>.
- Dewan Perwakilann Rakyat. *Laporan Panitia Angket DPR RI*. Laporan Panitia Angket. Pelaksanaan Tugas dan Kewenangna Komisi Pemberantasan Korupsi yang Diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Jakarta: Dewan Perwakilann Rakyat Republik Indonesia, February 2018.
- Elliott, M., and R. Thomas. *Public Law*. Oxford University Press, 2017. Accessed April 5, 2023. https://archive.org/details/publiclaw0000elli_c8i5.
- Erdianto, Kristian, and Dian Erika Nugraheny. "Koalisi Masyarakat Nilai Revisi UU MK Tak Substansial." *Kompas.Com*. Jakarta, August 5, 2020. Accessed March 2, 2023. <https://nasional.kompas.com/read/2020/05/08/19080821/koalisi-masyarakat-nilai-revisi-uu-mk-tak-substansial>.

- Esposito, John L. *The Oxford History of Islam*. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1999. Accessed May 1, 2023. <https://www.worldcat.org/title/1150946968>.
- Esposito, John L., and Emad Eldin Shahin, eds. *The Oxford Handbook of Islam and Politics*. Oxford, UK; New York, NY: Oxford University Press, 2013. Accessed May 1, 2023. <https://www.worldcat.org/title/1240435631>.
- Esposito, John L., and John Obert Voll. *Islam and Democracy*. New York: Oxford University Press, 1996. Accessed May 1, 2023. <https://www.worldcat.org/title/45844524>.
- Fabbrini, Sergio. *Democracy and Federalism in the European Union and the United States: Exploring Post-National Governance*. London: Routledge, 2005.
- Fauzani, Muhammad Addi, Dian Kus Pratiwi, and Ahmad Ilham Wibowo. "Legalitas Dan Praktek Pembentukan Undang-Undang Secara Cepat Di Indonesia (Studi Terhadap Pembentukan Undang-Undang Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi Dan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi)." *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 4 (December 31, 2022). Accessed March 26, 2023. <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/968>.
- Fiandika, Tri. "Musyawarah Dalam Al-Qur'an (Studi Komparatif Tafsir Al-Mishbah Dan Tafsir Al-Azhar)." Skripsi, Institut PTIQ, 2022.
- Florida, Antonio. "Beyond Participatory Democracy, Towards Deliberative Dmocracy: Elements of A Possible Theoretical Genealogy." *Rivista Italiana di Scienza Politica*, no. 3 (2014): 299–326. Accessed January 11, 2023. <https://doi.org/10.1426/78850>.
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- Galanter, Marc. *Why the Haves Come Out Ahead: The Classic Essay and New Observations*. Los Gatos: Smashwords Edition, 2014.
- Goldschmidt, Kathy, and Bradley Joseph Sinkaus. *The Future of Citizen Engagement: Coronavirus, Congress, and Constituent Communications*. funded by a Grant from Democracy Fund. Washington, D.C: Congressional Management Foundation, 2020. Accessed April 18, 2023. <https://www.congressfoundation.org/coronavirus-report-2020-download>.
- Greene, Michael. *National Emergencies Act: Expedited Procedures in the House and Senate*. CRS Report. Version 5, Updated. United States: Congressional Research Service, February 21, 2023. Accessed April 2, 2023. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46567>.

- Grez Hidalgo, Pablo, Fiona de Londras, and Daniella Lock. "Parliament, the Pandemic, and Constitutional Principle in the United Kingdom: A Study of the Coronavirus Act 2020." *The Modern Law Review* 85, no. 6 (November 2022): 1463–1503. Accessed March 28, 2023. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.12753>.
- Hadya Jayani, Dwi. "Buruknya Prestasi DPR RI 2014-2019 Dalam Produk Undang-Undang." *Databoks*, September 30, 2019. Accessed March 29, 2022. <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/09/30/buruknya-prestasi-dpr-ri-2014-2019-dalam-produk-undang-undang>.
- Harlow, Carol, and Richard Rawlings. *Law and Administration*. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Harun, M. Yusuf, Farid Okbah, Taufik Saleh al-Katsiri, Abu Ihsan al-Atsari, Arman Amry, Salam Salam, and Hartono, eds. *Lubaabut Tafsir Min Ibni Katsiir*. Translated by Abdul Ghoffar and al-Atsari Abu Ihsan. 1st ed. Vol. 7. 10 vols. Pustaka Imam asy-Syafi' i, 2004.
- Harun, M. Yusuf, Farid Okbah, Taufik Saleh al-Katsiri, Yazid Abdul Qadir Jawas, Farhan Dloifur, Mubarak B.M. Ba'muallim, Hidayat Nur Wahid, and Abdul Malik, eds. *Lubaabut Tafsir Min Ibni Katsiir*. Translated by Abdul Ghoffar. 2nd ed. Vol. 2. 10 vols. Pustaka Imam asy-Syafi' i, 2003.
- Hasan, Ahmad. "The Political Role of Ijma." *Islamic Studies* 8, no. 2 (1969): 135–150. Accessed May 31, 2023. <http://www.jstor.org/stable/20832945>.
- Heitshusen, Valerie. *Introduction to the Legislative Process in the U.S. Congress*. CRS Report. Version 18, Updated. United States: Congressional Research Service, November 24, 2020. Accessed March 30, 2023. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42843>.
- Heitshusen, Valerie, and Richard S. Beth. *Filibusters and Cloture in the Senate*. CRS Report. Version 22, Updated. United States: Congressional Research Service, July 4, 2017. Accessed April 14, 2023. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30360>.
- Hendriks, Frank. *Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2010.
- Hilmy, Masdar. *Islamism and Democracy in Indonesia: Piety and Pragmatism*. ISEAS series on Islam. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2010.
- Hoebel, Edward Adamson. *The Law of Primitive Man: A Study in Comparative Legal Dynamics*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2006.

- Hudiburg, Jane A. *Suspension of the Rules: House Practice in the 116th Congress (2019-2020)*. CRS Report. Version 2, New. United States: Congressional Research Service, July 12, 2022. Accessed April 2, 2023. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47327>.
- Huntington, Samuel P., and Joan M. Nelson. *No Easy Choice*. Political Participation in Developing Countries. Harvard University Press, 1976.
- Iqbal, Muhammad. *Fiqh Siyasah Konstektualisasi Doktrin Politik Islam*. Prenadamedia Group, 2016.
- Jalaluddin, Jalaluddin. "Hakikat Dan Fungsi Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Batu Uji Kritis Terhadap Gagasan Pembentukan Perda Yang Baik." *Aktualita* 06, no. 03 (2011). Accessed May 31, 2023. <http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/aktualita/article/view/2481>.
- Joint Committee on Human Rights. *Legislative Scrutiny: Criminal Evidence (Witness Anonymity) Bill*. House of Lords Paper. 26th Report of Session 2007-08. Great Britain: House of Lords; House of Commons, 2009. Accessed October 30, 2022. <https://publications.parliament.uk/pa/jt200708/jtselect/jtrights/153/153.pdf>.
- Kelly, Richard. *Fast-Track Legislation*. Briefing Paper. United Kingdom: Commons Library Briefing, March 25, 2020. Accessed May 31, 2023. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05256/>.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. 20th Century Legal Philosophy Series. New York: Russell & Russell, 1961. Accessed December 30, 2022. <https://www.worldcat.org/title/777165140>.
- Khatab, Sayed, and Gary D. Bouma. *Democracy in Islam*. Routledge studies in political Islam 5. London; New York: Routledge, 2007.
- Khel, Muhammad Nazeer Ka Ka. "The Conceptual and Institutional Development of Shura in Early Islam." *Islamic Studies* 19, no. 4 (1980): 271–282. Accessed May 31, 2023. <http://www.jstor.org/stable/20847149>.
- Kouroutakis, Antonios. *The Constitutional Value of Sunset Clauses: An Historical and Normative Analysis*. Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2017.
- Kurniawan, Achmad. "Fast-Track Legislation Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Perspektif Fiqih Siyasah." Skripsi, UIN Sunan Kalijaga, 2022. Accessed October 30, 2022. <https://digilib.uinsuka.ac.id/id/eprint/49731/>.

- Kus Pratiwi, Dian. “Peluang Dan Tantangan Fast Track Legislation Di Indonesia.” *FH UII Press* 01, no. 04. Prociding Webinar Berseri: Perkembangan Tata Negara di Masa Pandemi (November 2020): 29–38. Accessed November 2, 2022. <https://law.uui.ac.id/peluang-dan-tatangan-fast-tract-legislation-dalam-pembentukan-undang-undang-di-indonesia/>.
- Kutscher, Jens. “Islamic Shura, Democracy, and Online Fatwas.” *CyberOrient* 5, no. 2 (January 2011): 50–72. Accessed June 21, 2023. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.cyo2.20110502.0003>.
- Lazim, Muhammad, and Efendi Zulfan. *Corak Fikih Siyarah Dalam Pemikiran Raja Ali Haji (1808-1873)*. Edited by Saepuddin and Doni Septian. 1st ed. Bintan: FH UII Press, 2019.
- Leyland, Peter. *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*. 3rd ed. Constitutional systems of the world. Oxford, UK: Hart Publishing, 2016. Accessed April 23, 2023. <https://www.worldcat.org/title/934706343>.
- Lodewijckx, Ilona. “What’s the Difference Between Deliberation and Participation?” *CitizenLab*. United Kingdom, April 27, 2020. Accessed January 11, 2023. <https://www.citizenlab.co/blog/civic-engagement/whats-the-difference-between-deliberative-and-participatory-democracy/>.
- Lord Privy Seal, Leader of the House of Commons. “Post-Legislative Scrutiny: The Government’s Approach.” Gov.uk, March 20, 2008. Accessed April 25, 2023. <https://www.gov.uk/government/publications/post-legislative-scrutiny-the-governments-approach>.
- Lynch, Megan S. *The Budget Reconciliation Process: Timing of Legislative Action*. CRS Report. Version 13, Updated. United States: Congressional Research Service, February 23, 2016. Accessed April 14, 2023. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30458>.
- . *Unanimous Consent Agreements Establishing a 60-Vote Threshold for Passage of Legislation in the Senate*. CRS Report. Version 5, Updated. United States: Congressional Research Service, December 5, 2009. Accessed April 2, 2023. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL34491>.
- M. Davis, Christopher. *Expedited or “Fast-Track” Legislative Procedures*. CRS Report. Version 12, Updated. United States: Congressional Research Service, August 31, 2015. Accessed March 30, 2023. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS20234>.
- . *Expedited Procedures in the House: Variations Enacted into Law*. CRS Report. United States: Congressional Research Service, September 16,

2015. Accessed March 30, 2023.
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30599>.

———. “Fast Track” Legislative Procedures Governing Congressional Consideration of a Defense Base Closure and Realignment (BRAC) Commission Report. CRS Report. Revision 5, Updated. United States: Congressional Research Service, May 8, 2015. Accessed April 14, 2023.
<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43102>.

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

Mahkamah Konstitusi. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 25/PUU-XX/2022 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara* (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2022).

———. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 37/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2021).

———. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 60/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara* (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2021).

———. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-XVIII/2019 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi* (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2021).

———. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja* (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2021).

———. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 100/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi* (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 2022).

Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Edisi Revisi. Jakarta: Kencana, 2017.

Mantalean, Vitorio. “Lagi, UU IKN Digugat Ke MK.” *CNN*, April 1, 2022.
 Accessed October 1, 2022.

<https://nasional.kompas.com/read/2022/04/01/05573101/lagi-uu-ikn-digugat-ke-mk>.

- Marzuki, Peter Machmudz. "The Essence of Legal Research Is to Resolve Legal Problems." *Yuridika* 37, no. 1 (March 1, 2022): 37–58. Accessed November 25, 2022. <https://doi.org/10.20473/ydk.v37i1.34597>.
- Michels, Ank, and Laurens De Graaf. "Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy." *Local Government Studies* 36, no. 4 (August 2010): 477–491. Accessed November 30, 2022. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.494101>.
- Mill, John Stuart. *Utilitarianism, Liberty, Representative Government*. Edited by H.B. Acton. [New ed. with] Selections from Auguste Comte and Positivism. Everyman paperback. London, New York: Dent; Dutton, 1976. Accessed January 3, 2023. <https://www.worldcat.org/title/1036905768>.
- Mohiuddin, Md Golam, and Mohammad Muzahidul Islam. "Decision Making Style in Islam: A Study of Superiority of Shura (Participative Management) and Examples from Early Era of Islam." *European Journal of Business and Management* 08, no. 04 (2016). <https://www.iiste.org/Journals/index.php/EJBM/article/view/28641/29403>.
- Molloy, Sean, Maria Mousmouti, and Franklin De Vrieze. "Sunset Clauses and Post-Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality." *Westminster Foundation for Democracy*. The PLS Series, 3 (February 17, 2022). Accessed April 28, 2023. <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/sunset-clauses-and-post-legislative-scrutiny-bridging-gap-between-potential>.
- Mouter, Niek, Jose Ignacio Hernandez, and Anatol Valerian Itten. "Public Participation in Crisis Policymaking. How 30,000 Dutch Citizens Advised Their Government on Relaxing COVID-19 Lockdown Measures." Edited by Federica Angeli. *PLoS ONE* 16, no. 5 (May 6, 2021): 1–42. Accessed October 30, 2022. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250614>.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. 1th ed. Mataram: Mataram University Press, 2020. Accessed January 6, 2023. <http://eprints.unram.ac.id/id/eprint/20305>.
- Muskaj, Blerina. "The 'Fusion' Between Direct Democracy and Representative Democracy Towards a Concept of Participatory Democracy." *European Journal of Interdisciplinary Studies* 5, no. 2 (October 15, 2019): 29. Accessed January 4, 2023. <https://doi.org/10.26417/465hst59v>.
- Mustolih, Amin. "Hadis-Hadis Tentang Syura (Sebuah Kajian Hermeneutik Terhadap Teks Hadis)." Skripsi, UIN Sunan Kalijaga, 2001. Accessed October 30, 2022. <http://digilib.uin-suka.ac.id/id/eprint/5059>.

- Nabatchi, Tina, and Matthew Leighninger. *Public Participation for 21st Century Democracy*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2015.
- Nandy, Jefrie. "Tolak RUU KUHP-Revisi UU KPK, Mahasiswa Demo DPR." *DetikNews*. Jakarta, September 19, 2019, sec. DetikNews. Accessed February 28, 2023. <https://news.detik.com/berita/d-4712960/tolak-ruu-kuhp-revisi-uu-kpk-mahasiswa-demo-dpr>.
- Nonet, Philippe, and Philip Selznick. *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2001.
- Noroyono, Bambang, and Ratna Puspita. "Koalisi Sipil Minta Presiden Setop Pembahasan RUU MK." *Republika*. Jakarta, April 5, 2020. Accessed March 2, 2023. <https://news.republika.co.id/berita/q9t81a428/koalisi-sipil-minta-presiden-setop-pembahasan-ruu-mk>.
- Pansus UU IKN. *Rapat Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*. Laporan Singkat. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, July 12, 2021. Accessed April 8, 2023. <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/PANSUS-RJ-20220314-041714-7898.pdf>.
- Paputungan, Merdiansa, and Syaiful Bakhri. "Menyoal Pemenuhan Partisipasi Masyarakat Yang Bermakna Dalam Pembentukan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara." *Al-Qasth Law Review* 06, no. 02 (2023). Accessed June 2, 2023. <http://doi.org/10.24853/al-qisth.6.2.274-300>.
- Pateman, Carole. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge, Eng.: Cambridge University Press, 1970. Accessed December 30, 2022. <https://www.worldcat.org/title/890146762>.
- Patterson, Thomas E. *The American Democracy*. 6th ed., Alternate ed. New York: McGraw-Hill, 2003.
- Priddy, Sarah. *Expedited Legislation: Public Bills Receiving Their Second and Third Readings on the Same Day in the House of Commons*. Briefing Paper. United Kingdom: Commons Library Briefing, January 24, 2023. Accessed May 31, 2023. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn04974/>.
- Puspitasari, Reni. "Prosedur Pembentukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara Perspektif Siyasah Dusturiyah." Skripsi, UIN Fatmawati Sukarno, 2022. Accessed April 8, 2023. <http://repository.iainbengkulu.ac.id/id/eprint/9545>.
- Rahman, Zaini. "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Di DPR RI Pasca Amandemen UUD 1945." Thesis, Universitas

- Indonesia, 2012. Accessed October 30, 2022. <https://lontar.ui.ac.id/detail?id=20316863>.
- Ramadhan, Muhammad. *Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam Dalam Fiqh Siyasa*. Edited by Achyar Zein. 1st ed. Bojong, Pekalongan: Nasya Expanding Management, 2019.
- Reynolds, Molly E. *Exceptions to the Rule: The Politics of Filibuster Limitations in the U.S. Senate*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2017. Accessed April 12, 2023. <https://archive.org/details/exceptionstorule0000reyn>.
- Rishan, Idul. "Risiko Koalisi Gemuk Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 2 (May 1, 2020). Accessed May 4, 2023. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss2.art1>.
- Riskiyono, Joko. *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*. 1th ed. Jakarta: Perludem, 2016. Accessed April 1, 2023. <https://perludem.org/2016/11/10/partisipasi-dan-pengawasan-publik-dalam-pembentukan-undang-undang/>.
- Rohman, Azmi Fathu. "Studi Kritis Praktik Fast-Track Legislation Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia Perspektif Siyasa Tasyriyah." Skripsi, UIN Sunan Kalijaga, 2022. Accessed October 30, 2022. <https://digilib.uin-suka.ac.id/id/eprint/49731/>.
- Roychan, Wahidur. "Tinjauan Siyasa Dusturiyah Terhadap Tindak Lanjut Putusan MK No 92/PUU-X/2012 Oleh Pembentuk Undang-Undang." Skripsi, UIN Sunan Ampel, 2019. Accessed October 30, 2022. <http://digilib.uinsa.ac.id/id/eprint/38328>.
- de Ruiter, Rik, and Christine Neuhold. "Why Is Fast Track the Way to Go? Justifications for Early Agreement in the Co-Decision Procedure and Their Effects: Early Agreement in the Co-Decision Procedure." *European Law Journal* 18, no. 4 (July 2012): 536–554. Accessed March 30, 2023. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2012.00617.x>.
- Russell, M., and D. Gover. *Legislation at Westminster: Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law*. 1st ed. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2017. Accessed April 23, 2023. <https://books.google.co.id/books?id=DYc0DwAAQBAJ>.
- Saifudin. *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. 1st ed. Yogyakarta: FH UII Press, 2009.

- Sairambay, Yerkebulan. "Reconceptualising Political Participation" 30, no. 1. *Human Affairs* (2020): 120–127. Accessed March 30, 2023. <https://doi.org/10.1515/humaff-2020-0011>.
- Salter, Michael, and Julie Mason. *Writing Law Dissertations: An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research*. Harlow, England; New York: Pearson/Longman, 2007.
- Schafer, Arthur. "Citizen Participation: Democratic Elitism and Participatory Democracy." In *The Allocative Conflicts in Water-Resource Management*, edited by Dixon Thomson. Winnipeg, Manitoba: University of Manitoba Press, 1974. Accessed December 30, 2022. https://www.umanitoba.ca/faculties/arts/departments/philosophy/ethics/media/Citizen_Participation.pdf.
- Schmitt, Carl. *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Studies in Contemporary German Social Thought. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1985. Accessed December 30, 2022. <https://www.worldcat.org/title/47010407>.
- Schmitter, Philippe C. "Participation in Governance Arrangements." In *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, edited by Jürgen R. Grote and Bernard Gbikpi. Opladen: Springer Fachnredien Wiesbaden, 2002.
- Schumpeter, Joseph A., and Richard Swedberg. *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge, 2013.
- Select Committee on the Constitution. *Fast-Track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards; Report*. House of Lords Paper. 15th Report of Session 2008-09. Great Britain: House of Lords, 2009. Accessed October 30, 2022. <https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/116/116.pdf>.
- . *Fast-Track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards; The Evidence*. House of Lords Paper. 15th Report of Session 2008-09. Great Britain: House of Lords, 2009. Accessed October 30, 2022. <https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/116/116ii.pdf>.
- Simabura, Charles, Ronald Rofiandri, and Lidwina Inge Nurtjahyo. *Laporan Studi Dokumen Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Legislasi Di Tengah Pandemi Covid-19: Proses Pembentukan Undang-Undang Dan Ruang Partisipasi Publik*. Edited by Lidwina Inge Nurtjahyo. Cetakan Pertama. Jakarta Selatan: Cakra Wikara Indonesia, 2021. Accessed March 2, 2023. <https://cakrawikara.id/publikasi/buku/laporan-studi-dokumen-penguatan->

partisipasi-publik-dalam-proses-legislasi-di-tengah-pandemi-covid-19-proses-pembentukan-undang-undang-dan-ruang-partisipasi-publik/.

- Singh, Manish. "Research Methodology: Legal Reasoning." Module. *E-PG Pathshala/Ministry of Education Government of India*, n.d. Accessed September 20, 2022. http://epgp.inflibnet.ac.in/epgpdata/uploads/epgp_content/law/09._research_methodology/03._legal_reasoning_/et/8150_et_et.pdf.
- Sulaiman. "Hukum Responsif: Hukum Sebagai Institusi Sosial Melayani Kebutuhan Sosial Dalam Masa Transisi." *Jurnal Hukum Samudera Keadilan* 09, no. 02 (2014): 199–205. Accessed March 24, 2023. <http://repository.unimal.ac.id/id/eprint/1744>.
- Sullivan, J.V., R.A. Brady, and United States Congress House. *How Our Laws Are Made*. Revised and Updated. House Document. Washington: U.S. Government Printing Office, 2007. Accessed March 30, 2023. <https://books.google.co.id/books?id=hZHdZATPyj0C>.
- Susanti, Bivitri. *Catatan Pelaksanaan Prolegnas 2005-2009*. Nukilan Catatan-Catatan Tahunan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indoneisa. Bogor: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indoneisa, August 26, 2008.
- Sutton, John. *Law/Society: Origins, Interactions, and Change*. Sociology for a New Century. Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge Press, 2001. Accessed March 20, 2023. <https://www.worldcat.org/title/808342044>.
- Syafuddin, Khairul. "Komodifikasi Masyarakat Tontonan Dalam Demo Tolak RKUHP Dan Revisi UU KPK." *Komuniti: Jurnal Komunikasi dan Teknologi Informasi* 12, no. 2 (May 8, 2020): 119–131. Accessed February 28, 2023. <https://journals.ums.ac.id/index.php/komuniti/article/view/10640>.
- Tilly, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. Accessed May 1, 2022. <https://www.worldcat.org/title/1228538094>.
- Tim detikcom. "Tanggapan Himpunan Aktivis Milenial Indonesia Soal Demo Ricuh Di KPK." *DetikNews*. Jakarta, September 13, 2019. Accessed February 28, 2023. <https://news.detik.com/berita/d-4705737/tanggapan-himpunan-aktivis-milenial-indonesia-soal-demo-ricuh-di-kpk>.
- Ücüncü, Temel. "Lawmaking in Islam." Thesis, McGill University, 2016. Accessed October 30, 2022. <https://escholarship.mcgill.ca/concern/theses/1c18dj168>.
- Unger, Roberto Mangabeira. *Law in Modern Society: Toward A Criticism of Social Theory*. New York: Free Press, 1976. Accessed March 22, 2023. <https://www.worldcat.org/title/1035926984>.

- . *The Critical Legal Studies Movement: Another Time, A Greater Task*. London; Brooklyn, NY: Verso, 2015.
- Universitas Islam Indonesia. “Problematika Pembentukan Undang-Undang.” *Universitas Islam Indonesia*. Yogyakarta, Indonesia, May 23, 2021. Accessed June 3, 2022. <https://www.uui.ac.id/problematika-pembentukan-undang-undang/>.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, and Henry E. Brady. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Nachdr. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 2002. Accessed March 30, 2023. <https://archive.org/details/voicqualityciv0000verb>.
- Voermans, W.J.M., H.M.T.D Napel, M. Diamant, M. M. Groothuis, B. Steunenbergh, R Passchier, and S. Pack. *Legislative Processes in Transition: Legislative Processes in Finland, Slovenia and The United Kingdom as A Source of Inspiration for Enhancing the Efficiency of The Dutch Legislative Process*. Leiden, The Hague: WODC/Ministry of Security and Justice, 2012. Accessed May 31, 2023. <https://hdl.handle.net/1887/20333>.
- Watkins, Dawn, and Mandy Burton, eds. *Research Methods in Law*. London; New York: Routledge, 2013.
- Wengert, Norman. “Citizen Participation: Practice in Search of a Theory.” *Natural Resources Journal* 16, no. 01 (1976): 23–40. Accessed March 20, 2023. <https://digitalrepository.unm.edu/nrj/vol16/iss1/3>.
- Whittington, Keith E., R. Daniel Kelemen, and Gregory A. Caldeira, eds. *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Oxford handbooks of political science. Oxford, New York: Oxford University Press, 2008.
- Wicaksono, Adhi. “Massa Susulan Datang Gelar Aksi Dukung Revisi KPK.” *CNN Indonesia*. Jakarta, September 13, 2019. Accessed February 28, 2023. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190913170232-20-430338/massa-susulan-datang-gelar-aksi-dukung-revisi-uu-kpk>.
- Widiati, Ekawestri Prajwalita. “Efficient Public Participation in the Local Law-Making Process.” *Yuridika* 33, no. 3 (October 1, 2018): 389–401. Accessed October 30, 2022. <https://doi.org/10.20473/ydk.v33i3.8914>.
- Wintgens, Luc J. *Legisprudence: Practical Reason in Legislation*. Applied Legal Philosophy. Farnham, Surrey, England; Burlington, VT: Ashgate Pub, 2012.
- Zander, Michael. *The Law-Making Process*. 7th ed. Oxford: Hart Publishing, 2015. Accessed April 24, 2023. <https://www.worldcat.org/title/928994879>.
- “Al-Qur’an,” n.d.

“Hudud.” *Sunnah.Com*, n.d. Accessed February 28, 2023. <https://sunnah.com/bulugh/10/38>.

“Individual Tax Reform.” Washington: U.S. Government Publishing Office, September 14, 2017. Accessed April 15, 2023. <https://www.finance.senate.gov/imo/media/doc/31548.pdf>.

“Musnad ’Ali Ibn Abi Talib.” *Sunnah.Com*, n.d. Accessed February 28, 2023. <https://sunnah.com/ahmad:566>.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2020 Tentang Tata Tertib, 1975. Accessed March 24, 2023. <https://www.dpr.go.id/tentang/tata-tertib>.

“Senate Procedures for Consideration of the Budget Resolution/Reconciliation.” Washington: U.S. Government Publishing Office, December 2, 2009. Accessed April 15, 2023. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-111shrg50923/html/CHRG-111shrg50923.htm>.

“Tax Reform: Growing Our Economy and Creating Jobs.” Washington: U.S. Government Publishing Office, May 23, 2018. Accessed April 15, 2023. <https://waysandmeans.house.gov/wp-content/uploads/2018/12/20180523-TP-Transcript-.pdf>.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, 1975. Accessed March 24, 2023. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/212810/uu-no-13-tahun-2022>.

UIN SUNAN AMPEL
S U R A B A Y A