

# IMPLEMENTASI PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG DI DPR RI STUDI KASUS: PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2023 TENTANG KUHP

Sari Yuliati<sup>1</sup>, I Dewa Ayu Widayani<sup>2</sup>, Tomson Situmeang<sup>3\*</sup>, Jimmy Simanjuntak<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Wakil Ketua Komisi Hukum DPR RI (Komisi III), Indonesia.

<sup>2</sup> Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia, Indonesia.

<sup>3</sup> Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia, Indonesia. \*E-Mail: [tomson.situmeang@uki.ac.id](mailto:tomson.situmeang@uki.ac.id)

<sup>4</sup> Fakultas Hukum, Universitas Kristen Indonesia, Indonesia.

\*Corresponding Author

---

**Abstract:** DPR RI has the authority to cover three functions, namely the budget function, supervisory function and legislative function. Legal products or laws are drafted through a formation process with meaningful participation by the public, as stipulated in Law Number 12 of 2011 as amended by Law Number 13 of 2022 on the Formation of Legislation (PPP Law). In drafting the Criminal Code Law, the House of Representatives certainly adheres to the PPP Law as a guideline. Through this research, it attempts to analyze the drafting process and the formation of Law No. 1 of 2023 on the Criminal Code with reference to the PPP Law. This research uses normative research method with statute approach and conceptual approach. The scope of this research is to examine meaningful public participation in the preparation or formation of Law No. 1 of 2023 on the Criminal Code. The findings of this study, although a series of processes have been carried out in the preparation of Law Number 1 Year 2023 on the Criminal Code, there are still debates in the community that cannot escape criticism as a form of public participation.

**Keywords:** Public Participation; DPR; Law Drafting; Criminal Code.

How to Site: Sari Yuliati, I Dewa Ayu Widayani, Tomson Situmeang, Jimmy Simanjuntak (2025). Implementasi Partisipasi Publik Dalam Penyusunan Undang-Undang di DPR RI Studi Kasus: Penyusunan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 Tentang KUHP. Jurnal hukum *to-ra*, 11 (2), pp 253-266. DOI. 10.55809/tora.v11i2.584

---

## Introduction

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan salah satu lembaga negara yang memiliki kewenangan meliputi tiga fungsi, yaitu fungsi anggaran, fungsi pengawasan dan fungsi legislasi. Keberadaan DPR semakin kuat kewenangannya pasca diamandemennya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam amandemen tersebut, DPR memiliki kewenangan untuk membuat UU. Ini termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20 ayat 1 yang menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.

Pada ayat 2 disebutkan, setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Ini juga menjadi bagian dari fungsi legislasi DPR. Terkait dengan fungsi legislasi, DPR memiliki tugas dan wewenang di antaranya: <sup>1</sup>

1. Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas).
2. Menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU).
3. Menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah).
4. Membahas RUU yang diusulkan oleh Presiden ataupun DPD.
5. Menetapkan UU bersama dengan Presiden.
6. Menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti UU (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi UU.

Untuk melahirkan produk hukum atau undang-undang yang sesuai asas peraturan perundang-undangan yang baik, maka dalam proses pembentukannya harus ada partisipasi yang bermakna oleh publik, sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Perundang-Undang (UU PPP).<sup>2</sup> Pasal 96 ayat 1 menyatakan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ayat 2 menyebutkan, masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui: rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.<sup>3</sup>

Sedangkan Nurhasan Ismail berpendapat bahwa partisipasi publik yang bermakna merupakan upaya pelibatan kelompok-kelompok masyarakat yang berkepentingan dan berkeahlian dengan sungguh-sungguh dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka penguatan substansi norma dan kelembagaan sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan yang ditetapkan. menurutnya, komponen yang harus ada adalah pemberian akses kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses pembentukan hukum yang demokratis. Sehingga tercipta hukum yang responsif dan prismatic. Subyek dan materi partisipasi terdiri atas kelompok yang berkepentingan dengan substansi peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Selain itu juga para ahli di bidang substansi hukum yang dibentuk sesuai kompetensi keilmuan. Selanjutnya

---

<sup>1</sup> DPR RI, 'Pembuatan UU', Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2023, <https://www.dpr.go.id/tentang/pembuatan-uu>.

<sup>2</sup> UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Perundang-Undang (UU PPP). Pasal 96.

<sup>3</sup> Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, pasal 215.

untuk mekanisme partisipasi dilakukan melalui penyebaran rencana, naskah akademis, dan rancangan kepada subjek partisipasi melalui berbagai media dan cara.<sup>4</sup>

Persoalan partisipasi publik yang bermakna harus mampu menjangkau berbagai pihak. Meskipun disadari kesulitan untuk dapat mengakomodir semua pihak. Mengingat Indonesia memiliki jumlah dan keragaman penduduk yang besar. Di satu sisi pemerintah dan DPR merasa sudah mendengarkan masukan dan melibatkan masyarakat. Sebaliknya publik merasa belum dilibatkan. Di sinilah pentingnya partisipasi publik yang bermakna.

Menurut Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) bahwa partisipasi publik yang lebih bermakna harus memenuhi tiga prasyarat, yaitu: 1) hak untuk didengarkan pendapatnya (right to be heard); 2) hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (right to be considered); dan 3) ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (right to be explained). Bertolak dari tiga prasyarat tersebut, jika dua prinsip lainnya tidak dijalankan, maka partisipasi publik dalam pembahasan RKUHP merupakan partisipasi publik yang cacat dan tidak dapat dijadikan alasan bahwa partisipasi publik telah terpenuhi.<sup>5</sup>

Pembentukan undang-undang dinilai aspiratif, apabila dalam prosesnya memperhatikan aspirasi masyarakat. Pelibatan masyarakat secara bermakna dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan masih menjadi polemik. Pembuat undang-undang di DPR RI sering kali disebut mengabaikan kepentingan publik. Bahkan, dalam proses pembuatan sejumlah undang-undang, seringkali diprotes dan ditolak oleh masyarakat, karena alasan mengabaikan hak masyarakat perihal keterlibatannya dalam pembentukannya, termasuk dalam hal ini pembuatan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP. Hal ini, tentu akan berdampak pada produk undang-undang yang dihasilkan.

Padahal di banyak peraturan, termasuk dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, menegaskan bahwa pemenuhan partisipasi publik (meaningful participation) harus sekurang-kurangnya dipenuhi dalam tahap pengajuan RUU, pembahasan, serta persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Dalam keputusan tersebut juga disebutkan bahwa partisipasi publik terbuka dalam setiap tahap penyusunan menunjukkan pengakuan terhadap eksistensi meaningful participation.<sup>6</sup> Berangkat dari uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam tentang "Implementasi

---

<sup>4</sup> Srinings Widati Azis, 'Partisipasi Publik Yang Bermakna', Kumparan, 2022, <https://kumparan.com/srinings-widati/partisipasi-publik-yang-bermakna-1xZXt0sQg6R/1>.

<sup>5</sup> PSHK, 'DPR Gagal Memahami Partisipasi Publik Bermakna Dalam Penyusunan RKUHP', Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, 2022.

<sup>6</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Partisipasi Publik yang Bermakna dalam Penyusunan Undang-Undang di DPR RI Studi Kasus: Penyusunan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 Tentang KUHP”.

## Discussion

### Bentuk Pengaturan Terkait Penerapan Partisipasi Publik Dalam Penyusunan Undang-Undang

Dalam pembentukan kebijakan negara, partisipasi publik menjadi hal esensial untuk memastikan kesesuaian antara kebijakan dengan kondisi masyarakat. Kesesuaian ini menjadi penting sebagai upaya untuk menciptakan kebijakan yang memiliki daya guna dan daya laku. Seringkali, berbagai kebijakan yang ada hanya memiliki daya laku saja karena kebijakan yang diambil tidak sesuai dengan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat.<sup>7</sup>

Pada kondisi tersebut, kebijakan yang ada tidak dipatuhi oleh masyarakat. Ketidapatuhan tersebut menjadi salah satu alasan gagalnya penegakkan dari suatu kebijakan. Lebih lanjut, kondisi ini membuat kebijakan tak memiliki keberlakuan efektif di masyarakat dan tidak dapat menciptakan keteraturan. Dengan kondisi keteraturan berdasarkan pendekatan sosiologis tidak dapat dilakukan, keteraturan dapat dilakukan melalui pendekatan represif yang dilakukan oleh penguasa karena terjadinya pelanggaran kebijakan.<sup>8</sup>

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat tersebut pada dasarnya memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat untuk menyalurkan aspirasinya dalam pembentukan kebijakan. Hal ini dikarenakan para wakil rakyat tersebut mewakili suatu entitas tertentu, baik dalam wujud kedaerahan maupun kependudukan. Kondisi tersebut membuat pendapat yang disampaikan secara tidak langsung mewakili aspirasi/pendapat dari entitas yang diwakilinya. Dengan demikian, konsep partisipasi melalui perwakilan tersebut memastikan bahwa rakyat dapat menyampaikan aspirasinya dalam pembentukan regulasi. Partisipasi melalui wakil rakyat ini dilakukan dengan mengikuti pemilihan umum untuk memilih calon wakil rakyat dengan platform kebijakan yang cocok dengan dirinya. Sehingga, kebijakan yang diambil nantinya akan sesuai dengan nilai dari masyarakat yang memilihnya.<sup>9</sup>

Di Indonesia saat ini, partisipasi publik dalam penyusunan undang-undang melalui penyerapan aspirasi masyarakat dilakukan untuk mewujudkan perundang-undangan

---

<sup>7</sup> A Mahatta and S. A Febriyanto, ‘Implementasi Konsep Partisipasi Bermakna Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi Kasus Pembuatan Undang-Undang Nomor 17 Tentang Kesehatan Tahun 2023’, *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 11, no. 1 (2024): 11–23.

<sup>8</sup> Ibid, hlm. 16

<sup>9</sup> Ibid, hlm. 18

yang dapat mensejahterakan, dan dapat dilakukan dengan jalan membuka ruang partisipasi seluruh komponen masyarakat. Sebagaimana yang disebutkan oleh Handoyo, ruang partisipasi tersebut meliputi:<sup>10</sup>

1. Membuka akses informasi seluruh komponen masyarakat tentang proses penyusunan suatu peraturan perundang-undangan;
2. Merumuskan aturan main (rule of the game) khususnya yang menyangkut transparansi penyusunan dan perumusan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan;
3. Untuk langkah awal pelaksanaan pemantauan, perlu merumuskan secara bersama-sama sebuah prosedur dan tata cara mengakomodir aspirasi masyarakat dalam Pembahasan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menyusun kode etik sekaligus membentuk Majelis Kehormatan yang susunan keanggotaannya terdiri dari unsur DPR RI, masyarakat, akademisi, dan media massa;
5. Memperluas jaringan kerja sama di kalangan civil society yang selama ini sifatnya melalui ad hoc. Jaringan kerja sama tersebut harus bersifat permanen sekaligus ada pembagian tugas dan tanggung jawab memantau proses perumusan kaidah hukum

Partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip good governance, di antaranya adanya keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi. Maka dalam konteks ini partisipasi publik mutlak diperlukan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang dapat dikatakan partisipatif mengandung proses dan substansi. Proses dapat diartikan sebagai mekanisme dalam pembentukan undang-undang itu sendiri. Proses ini harus dilakukan secara transparan terlebih agar masyarakat dapat memiliki kesempatan untuk terlibat dalam memberikan masukan-masukan suatu persoalan.

#### **Aturan Hukum Partisipasi Publik dalam Penyusunan Undang-Undang di Indonesia**

Masyarakat memiliki kesempatan dalam hal berpartisipasi pada setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dijamin sebagaimana pada ketentuan hukum positif Pasal 96 UU PPP No. 13 Tahun 2022. Melalui asas keterbukaan dalam UU tersebut, ruang masyarakat untuk memberikan masukan baik itu secara tertulis maupun lisan dapat dilakukan dengan beberapa upaya seperti: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

---

<sup>10</sup> Joko Riskiyono, 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan', *Aspirasi* 6, no. 2 (2015): 159–176.

Pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dapat dilakukan dengan memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka perencanaan, penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan sesuai dengan tata cara dan tata tertib DPR.<sup>11</sup> Partisipasi masyarakat dalam pembahasan rancangan undang-undang sebagai wujud prinsip-prinsip good governance, yang meliputi: keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi.

Lebih lanjut, dalam memahami proses dari partisipasi publik itu sendiri juga diatur dalam Tata Tertib DPR. Meskipun pada prosesnya, pelibatan publik merupakan suatu keniscayaan, namun kerap kali anggota DPR yang merupakan representasi rakyat berasal dari partai politik tertentu justru memiliki kepentingan tertentu. Kadangkala, keterbukaan dan partisipasi justru memiliki nuansa politis dalam meningkatkan citra para politisi. Bahkan tak jarang, dominasi kepentingan politik dari partai politik atau golongannya lebih besar dibandingkan kepentingan masyarakat itu sendiri.

Ada juga paradigma lama yang menyebutkan bahwa proses pembuatan kebijakan adalah kewenangan dari lembaga perwakilan, tanpa perlu mengikutsertakan partisipasi publik. Paradigma ini masih kuat di kalangan elit sehingga hal ini juga menyebabkan kurang optimalnya pelibatan masyarakat dalam suatu perancangan dan penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam melihat paradigma lama ini, melalui fungsi legisilasi masyarakat telah dianggap sebagai objek yang telah terwakili oleh wakilnya di DPR, sehingga hal ini dianggap bahwa masyarakat telah ikut berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan tersebut.<sup>12</sup>

Proses dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah terintegrasi dalam suatu undang-undang semenjak lahirnya UU No 10/04 yang kemudian diganti dan disempurnakan dengan UU No.12/11 Proses pembentukan perundang-undangan. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ayat 1 menyatakan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi menyiratkan adanya peran serta atau keterlibatan masyarakat dengan mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi dalam suatu kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi publik merupakan suatu tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan masyarakat untuk ikut berpartisipasi baik secara lisan maupun tulisan sebagaimana telah diatur dalam Pasal 96 UU No 12/11. Hak masyarakat

---

<sup>11</sup> Riskiyono, 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangungan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan'.

<sup>12</sup> Riskiyono, 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangungan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan'. hlm 166.

untuk ikut berpartisipasi secara formal. Pasal 96 UU No 12/11 memberikan kesempatan bagi warga negara untuk terlibat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan melalui tahapan partisipasi publik. Namun demikian, political will DPR merupakan hal penting dalam setiap proses penyusunan peraturan tersebut.

Pada prinsipnya semua pihak dalam struktur kenegaraan maupun di luar struktur kenegaraan, dapat memprakarsai gagasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Ruang masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang secara formil diatur pada Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa masyarakat dapat memberikan masukan lisan maupun tertulis.<sup>13</sup>

### Prosedur, Tata Cara dan Tahap Implementasi Partisipasi Publik Yang Bermakna dalam Penyusunan Undang-Undang

Meaningful participation saat diletakan pada lima tahapan dalam proses pembentukan undang-undang, setidaknya harus dilakukan dalam: 1) Tahapan pengajuan RUU; 2) Pembahasan bersama DPR dan Presiden, serta pembahasan antara Dewan Perwakilan DPR, Presiden, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana kaitannya yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 22D Ayat (1) dan Ayat (2); dan 3) Persetujuan bersama DPR dan Presiden. Tiga prasyarat meaningful participation dalam proses pembentukan undang-undang, seperti disebutkan diatas menjadi salah satu langkah untuk mencegah gejala-gejala autocratic legalism di Indonesia.<sup>14</sup>

Pertama, dengan memaksimalkan kemajuan teknologi dan tersedianya berbagai perangkat penunjang yang bisa dipergunakan membuka ruang partisipasi publik dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang. Kemajuan teknologi dewasa ini memungkinkan partisipasi dilakukan tidak hanya secara langsung (luring) tetapi bisa dilakukan dengan menggunakan berbagai kanal media massa berbasis internet maupun berbagai platform (daring) yang tersedia dan sudah ada saat ini. Hal tersebut dilegitimasi oleh Pasal 96 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) yang menegaskan bahwa masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan maupun tulisan di setiap tahapan pembentukan bisa dilakukan melalui daring dan/atau luring.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Fahmi Ramadhan Firdaus, 'Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang', *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 3 (2020): 286.

<sup>14</sup> Egi Fauzi, Herry Tarmidjie Noor, and Fahmi Ali Ramdhani, 'Konsep Partisipasi Publik Yang Bermakna Sebagai Pencegahan Gejala Autocratic Legalism Di Indonesia', *Reformasi* 14, no. 1 (2024): 110–21.

<sup>15</sup> Ibid, hlm. 116

Partisipasi secara daring dapat memaksimalkan partisipasi lainnya yang secara luring, sehingga akan membuat siklus keterbukaan dalam pembentukan undang-undang. Selain itu dapat memudahkan masyarakat mengakses informasi dari tahapan awal sampai nanti selesai dan undang-undang berlaku serta mengikat. Menurut Pataniari Siahaan, dalam tahapan perencanaan dan penyiapan Rancangan Undang-Undang (RUU) terdiri dari empat bentuk partisipasi publik dalam proses legislasi seperti penelitian, diskusi, seminar dan lokakarya, pengajuan usul inisiatif, dan perencanaan. Sedangkan bentuk partisipasi dalam tahapan pembahasan terdiri dari enam bentuk partisipasi seperti masukan melalui media cetak, audiensi/rapat dengar pendapat umum, masukan melalui media elektronik, RUU alternatif, lokakarya dan seminar, diskusi, dan bahkan unjuk rasa.<sup>16</sup>

Dalam UU PPP ketentuan serupa ditemui pada Pasal 96 Ayat 6 dengan substansi pasal yang memuat ketentuan dalam pembentukan undang-undang sebagai media masyarakat memberikan masukan secara lisan/tulisan dalam setiap tahapan yang dapat dilakukan dengan kegiatan konsultasi publik melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, seminar, lokakarya, diskusi dan/atau kegiatan konsultasi publik lainnya.<sup>17</sup>

Kedua, mengkonversi suara dari hasil partisipasi publik dengan asas keterbukaan dan menegaskan kembali ketentuan terkait meaningful participation dalam ketentuan lebih lanjut. Jika dilihat dan disandingkan, perluasan makna partisipasi publik dalam putusan MK dengan UU PPP akan ditemui perbedaan. Dalam Pasal 96 UU PPP tidak menyebutkan “bermakna”, tetapi hanya menyebutkan “partisipasi publik” saja, sehingga tidak memberikan ketentuan jaminan yang tegas.

Begitu pun dengan jaminan dalam partisipasi untuk “masyarakat yang memiliki perhatian” sebagaimana yang termaktub di dalam putusan MK. Jaminan hanya diberikan untuk individu maupun kelompok masyarakat atau kelompok yang memiliki kepentingan di dalam substansi RUU yang sedang dibentuk. Chandra SY & Irawan dalam studinya mengemukakan jika bersandar pada penjelasan Pasal 96 Ayat (3) UU PPP, maka akan ditemui bahwa penyebutan yang termasuk dalam “kelompok orang” diantaranya terdiri dari organisasi/kelompok masyarakat, lembaga swadaya masyarakat yang terdaftar di kementerian berwenang, organisasi profesi, masyarakat hukum adat, dan penyandang disabilitas.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> S Hidayati, ‘Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia Dengan Afrika Selatan)’, Jurnal Bina Mulia Hukum 3, no. 2 (2019): 224–241.

<sup>17</sup> Ibid, hlm. 116

<sup>18</sup> Ibid, hlm. 117

MK secara jelas telah memberikan rambu-rambu dalam penerapan partisipasi publik bermakna, yaitu: <sup>19</sup>

- a. Memberikan masyarakat hak untuk didengarkan pendapatnya (right to be heard);
- b. Memberikan masyarakat hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (right to be considered);
- c. Memberikan masyarakat hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (right to be explained).

Penerapan (3) tiga prasyarat yang ditentukan MK diatas harus dilakukan oleh pembentuk UU mulai dari tahap pengajuan RUU, pembahasan hingga persetujuan RUU menjadi UU. Penilaian terhadap terpenuhinya partisipasi publik secara bermakna pada tahapan-tahapan ini dilakukan MK secara akumulatif. Artinya, sebuah UU mengalami cacat formil dalam pembentukannya apabila tidak memenuhi minimal satu tahapan saja dari keseluruhan tahapan tersebut.

Dapat kita simpulkan bahwa upaya untuk melibatkan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang semakin diberikan ruang dalam peraturan terbaru ini. Semakin besarnya porsi keterlibatan masyarakat ini diharapkan dapat melahirkan produk hukum yang lebih adaptif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

### Partisipasi Publik dalam Penyusunan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP

Keberadaan KUHP sebagai sebuah dasar dalam penyelenggaraan hukum pidana menunjukkan keberadaan Indonesia sebagai negara Hukum. Konsepsi Negara Hukum atau "Rechtsstaat" yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, kemudian pasca amandemen UUD NRI 1945 dirumuskan dengan tegas. Dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, "Negara Indonesia adalah Negara Hukum". Konsep Negara Hukum, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Konsep yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah 'the rule of law, not of man'. Wolfgang Friedman dalam bukunya 'Law in a Changing Society' membedakan antara 'rule of law' dalam arti formil yaitu dalam arti 'organized public power', dan 'rule of law' dalam arti materil yaitu 'the rule of just law'. Pemerintahan dalam hal ini pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai 'wayang' dari skenario sistem yang mengaturnya. <sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Ibid, hlm. 775

<sup>20</sup> Ibid, hlm. 51

Dalam proses penyusunan RUU KUHP, dari total sekitar 646 Pasal, secara substansi sebagian besar telah disepakati antara Panja DPR dan pemerintah. Ada satu ketentuan yang terus menuai perdebatan yakni keberadaan living law atau hukum yang hidup dalam masyarakat (hukum pidana adat). Arsul Sani seorang anggota Panja mengemukakan agar pengaturan living law (hukum pidana adat) tetap diatur dalam RKUHP. Disisi lain pemerintah menilai perlu kajian mendalam jika ingin memasukkan aturan living law dalam RKUHP. Diakuihnya, KUHP yang berlaku saat ini memang tidak menjadikan hukum yang hidup di masyarakat sebagai hukum positif. Sebab, hukum adat memiliki otoritasnya dan berdiri sendiri dalam menangani setiap perkara di lingkup masyarakat adat tertentu. Masih belum ada kata sepakat soal rumusan hukum yang hidup di masyarakat.

Berbagai kritikan masyarakat terhadap Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) baru tak membuat pemerintah bergeming. Pemerintah terus bergerak memberi penjelasan sebagai bagian sosialisasi KUHP kepada masyarakat baik dari proses pembentukan maupun materi muatan atau substansi KUHP baru. Wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Wamenkumham) Prof Edward Omar Sharif Hiariej mengatakan kritik masyarakat terhadap KUHP sebagai produk legislasi menjadi hal lumrah di negara demokrasi. Semua kritikan masyarakat perlu direspon. Kritikan dari aspek proses pembentukan KUHP dinilai terburu-buru dan tidak melibatkan partisipasi publik secara bermakna.<sup>21</sup>

Edward Omar Sharif Hiariej menerangkan proses penyusunan hingga persetujuan RKUHP menjadi KUHP Nasional berlangsung selama 59 tahun. Pertama kali seminar yang mendorong penyusunan RKUHP sudah digaungkan pada 1963 di Yogyakarta oleh sejumlah pakar hukum pidana kala itu. Kemudian, draf RKUHP masuk ke DPR di era pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono dan mulai dibahas ulang pada 2015. Ia mengklaim pembahasan setiap rumusan pasal dilakukan penuh kecermatan dan kehati-hatian. Kemudian soal partisipasi publik, di masa pembahasan 4 bulan terakhir, Anggota Dewan Komisi III kerap mengingatkan agar draf yang disampaikan ke DPR berdasarkan masukan dari publik. Draf RKUHP mulai dimasukkan ke DPR pada 6 Juli 2022, terdapat 7 perubahan dari draf terakhir pembahasan pada 2019 yakni 14 isu krusial, sistematisasi, pasal mengenai penadahan dan kejahatan percetakan, harmonisasi, dan sinkronisasi dengan sejumlah UU, standarisasi pembedaan, memperbaiki typo. Tapi masyarakat tetap bereaksi atas draf RKUHP per 6 Juli.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Rofiq Hidayat, 'Respons Pembentuk UU Atas Kritik Masyarakat Terhadap KUHP Baru', Hukum Online, 2022, <https://www.hukumonline.com/berita/a/respons-pembentuk-uu-atas-kritik-masyarakat-terhadap-kuhp-baru-lt639a9b2395523/?page=2>.

<sup>22</sup> Ibid, hlm. 2

Lalu, Presiden Joko Widodo merespon dengan meminta tim perumus RKUHP menggelar dialog publik. Pada Agustus – November 2022, tim perumus aktif melakukan sosialisasi dan dialog publik ke sejumlah kota besar di Indonesia. Dialog publik digelar bersama dengan elemen masyarakat, organisasi profesi, ormas, mahasiswa, hingga tokoh masyarakat dan agama. “Kami sosialisasi ke berbagai kota di 34 provinsi yang ada di Indonesia,” ujarnya. Pasca dialog publik, pemerintah memasukkan draf RKUHP pada 9 November 2022. Menurutnya, terjadi perubahan jumlah pasal maupun beberapa substansi. Menurutnya, dari 14 isu krusial menjadi 69 item perubahan berdasarkan masukan dari publik. Karenanya, anggota dewan kerap mengingatkan agar memasukkan dua naskah RKUHP versi terbaru dengan sebelumnya, termasuk matrik dan keterangan masukan dari masyarakat.

Dalam merumuskan KUHP dalam konteks global, penting untuk mempertimbangkan serta mengintegrasikan standar internasional yang berkaitan dengan hukum pidana dan hak asasi manusia. Langkah ini diperlukan agar revisi KUHP selaras dengan prinsip-prinsip yang diakui secara global. Dengan cara ini, Indonesia dapat memperkuat perannya sebagai bagian aktif dari komunitas hukum internasional dan menunjukkan komitmen terhadap penegakan hak asasi manusia serta prinsip supremasi hukum. Pengesahan KUHP baru oleh Presiden dan DPR RI merupakan puncak dari proses legislasi yang melibatkan berbagai pihak. Sepanjang proses tersebut, pandangan dari para ahli hukum, akademisi, praktisi, aktivis, dan masyarakat sipil telah didengarkan dan dipertimbangkan secara menyeluruh.<sup>23</sup>

Pemerintah menyelenggarakan dialog publik sebagai upaya menjamin meaningful public participation dalam pembentukan RKUHP. Setidaknya, terdapat sebelas kota besar berbeda yang disambangi tim perumus RKUHP pemerintah sebagai bentuk pelibatan partisipasi publik secara bermakna sejak September-Oktober 2022. Seperti kota Bandung, Samarinda, Surabaya, Pontianak, Manado, Medan, Padang, Denpasar, Makasar, Ternate, dan Sorong. Ada pula kota-kota kecil maupun undangan perguruan tinggi untuk mendengar perkembangan pembahasan RKUHP. Bagi Yasonna, kegiatan tersebut digelar secara daring dan luring yang dihadiri seluruh unsur masyarakat. Dengan demikian, sedapat mungkin pemerintah menyerap masukan publik dengan tatap muka maupun secara online.

Tahapan pelibatan masyarakat secara bermakna dalam pembentukan sebuah perundangan menjadi amanat putusan MK. Seluruh elemen masyarakat dari berbagai komunitas pun tak lepas dimintai masukannya. Mulai aparat penegak hukum, akademisi hukum, tokoh agama, tokoh masyarakat, organisasi mahasiswa, pers/media, organisasi

---

<sup>23</sup> Parningotan Malau, ‘Tinjauan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Baru 2023’, AL-MANHAJ: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam 5, no. 1 (2023): 837–844.

profesi hukum. Kemudian organisasi agama, Masyarakat Hukum Pidana dan Kriminologi Indonesia (Mahupiki) dan Aliansi Nasional Reformasi KUHP. Boleh dibilang, RKUHP tak muncul tiba-tiba. Sebab telah melalui proses panjang sejak dimulainya seminar hukum I pada 1963 silam. Kendati waktu yang panjang, tapi silih berganti akademisi dan praktisi yang duduk dalam tim perumus RKUHP pemerintah. Tapi, RKUHP yang disusun tetap terjaga agar sesuai dengan kaidah hukum, asas hukum pidana, prinsip dan tujuan pembaharuan hukum pidana.<sup>24</sup>

Dengan kata lain, proses penyusunan di pemerintah pun telah melalui proses dan prosedur panjang. Bahkan, pembahasan RKUHP di DPR bersama pemerintah membutuhkan waktu sekitar 7 tahun. Lagipula, pasca pengesahan dari presiden nantinya, masih terdapat masa transisi selama tiga tahun. Dengan demikian, masa tiga tahun tersebut bakal digunakan pemerintah menyosialisasikan kembali KUHP Nasional kepada aparat penegak hukum. Juru Bicara Tim Sosialisasi KUHP Nasional, Albert Aries berpandangan, proses pelibatan publik dalam pembentukan KUHP Nasional sejatinya berjalan efektif. Tak saja sosialisasi RKUHP kala itu menyerap masukan dengan tatap muka, ada pula yang memberikan catatan secara tertulis.

---

<sup>24</sup> Hidayat.

## Conclusion

Keterlibatan publik sebagai bentuk partisipasi dilihat melalui penentuan arah, strategi dan kebijakan pemerintah yang dilakukan pemerintah. Hal ini dijamin sebagaimana dalam ketentuan hukum positif Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Aturan yang lebih detail tentang proses partisipasi publik diatur lebih lanjut dalam Tata Tertib DPR. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ayat 1 menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan baik itu secara lisan maupun tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam melihat proses pengesahan KUHP, menimbulkan perdebatan antara masyarakat dan lembaga penyusun dan pembuat undang-undang dalam hal ini Pemerintah dan DPR. Meskipun serangkaian proses telah dilakukan dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP, hal tersebut merupakan konsekuensi logis dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan. Kendati begitu, Pemerintah tetap menjalankan kewenangannya dalam menerbitkan KUHP. Salah satu upaya dalam melibatkan masyarakat yakni menyelenggarakan dialog publik sebagai upaya menjamin meaningful public participation dalam pembentukan RKUHP. Dalam menyerap aspirasi melalui dialog publik tersebut, Pemerintah melakukannya di sebelas kota untuk mendapatkan masukan dan aspirasi terhadap RKUHP.

## References

- A Mahatta and S. A Febriyanto, 'Implementasi Konsep Partisipasi Bermakna Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang: Studi Kasus Pembuatan Undang-Undang Nomor 17 Tentang Kesehatan Tahun 2023', *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum* 11, no. 1 (2024): 11–23.
- DPR RI, 'Pembuatan UU', Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2023, <https://www.dpr.go.id/tentang/pembuatan-uu>.
- Egi Fauzi, Herry Tarmidjie Noor, and Fahmi Ali Ramdhani, 'Konsep Partisipasi Publik Yang Bermakna Sebagai Pencegahan Gejala Autocratic Legalism Di Indonesia', *Reformasi* 14, no. 1 (2024): 110–21.
- Fahmi Ramadhan Firdaus, 'Pencegahan Korupsi Legislasi Melalui Penguatan Partisipasi Publik Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang', *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 3 (2020): 286.
- Joko Riskiyono, 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan', *Aspirasi* 6, no. 2 (2015): 159–176.
- Parningotan Malau, 'Tinjauan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Baru 2023', *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum Dan Pranata Sosial Islam* 5, no. 1 (2023): 837–844.
- Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, pasal 215.
- PSHK, 'DPR Gagal Memahami Partisipasi Publik Bermakna Dalam Penyusunan RKUHP', Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, 2022.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.
- Rofiq Hidayat, 'Respons Pembentuk UU Atas Kritik Masyarakat Terhadap KUHP Baru', *Hukum Online*, 2022, <https://www.hukumonline.com/berita/a/respons-pembentuk-uu-atas-kritik-masyarakat-terhadap-kuhp-baru-1t639a9b2395523/?page=2>.
- S Hidayati, 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia Dengan Afrika Selatan)', *Jurnal Bina Mulia Hukum* 3, no. 2 (2019): 224–241.
- Srining Widati Azis, 'Partisipasi Publik Yang Bermakna', *Kumparan*, 2022, <https://kumparan.com/srining-widati/partisipasi-publik-yang-bermakna-1xZXt0sQg6R/1>.
- UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Perundang-Undangan (UU PPP). Pasal 96.