



**JURNAL
POROS HUKUM
PADJADJARAN**

P-ISSN: 2715-7202

E-ISSN: 2715-9418

Artikel diterbitkan:
31 Mei 2021

DOI:

<https://doi.org/10.23920/jphp.v2i2.368>

Halaman Publikasi:

<http://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/JPHP/issue/archive>

Diterbitkan oleh:

Fakultas Hukum
Universitas Padjadjaran

**PERBANDINGAN PARTISIPASI RAKYAT DALAM
PEMBENTUKAN DAN PERUBAHAN KONSTITUSI
INDONESIA, THAILAND, DAN AFRIKA SELATAN:
SUATU PENELITIAN AWAL**

***COMPARATIVE INVOLVEMENT OF PEOPLE'S
PARTICIPATION IN THE FORMATION AND CHANGE
OF CONSTITUTION OF INDONESIA, THAILAND, AND
SOUTH AFRICA: PRELIMINARY RESEARCH***

Muhammad Nur Jamaluddin^a

ABSTRAK

Pembentukan dan perubahan konstitusi tetap menjadi sumber kontestasi akademik dan politik yang berlangsung di berbagai negara. Kekakuan amandemen formal menghasilkan perdebatan kontroversial atau konstitusi yang ada tidak diterapkan karena tekanan sosial, ekonomi, atau politik berkelanjutan. Faktanya, partisipasi rakyat dalam pembentukan dan perubahan konstitusi Indonesia, Thailand dan Afrika Selatan sangatlah terbatas. Rakyat yang terlibat dalam proses pembentukan dan perubahan konstitusi hanya mewakili golongan tertentu saja dan mempunyai kekuatan yang penting dan dominan. Rakyat juga tidak dilibatkan dari awal proses pembentukan dan perubahan konstitusi, sehingga partisipasi rakyat dalam pembentukan dan perubahan konstitusi belum optimal. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbedaan partisipasi rakyat dalam pembentukan dan perubahan konstitusi Indonesia, Thailand dan Afrika Selatan terdapat dalam cara dan bentuk optimalisasi partisipasi rakyatnya, sedangkan persamaannya ketiga konstitusi mengatur tentang kuorum yang dihadiri lembaga yang mengesahkan dalam proses pembentukan dan perubahan konstitusi. Kemudian ketentuan yang jelas mengenai partisipasi rakyat yang dijadikan sebagai prosedur dalam pembentukan dan perubahan konstitusi hanya terdapat dalam Pasal 255 ayat (4) Konstitusi Kerajaan Thailand 2017, dan Pasal 59 Konstitusi Afrika Selatan 1996, sedangkan di Indonesia tidak menentukan secara eksplisit dalam konstitusinya bahwa partisipasi rakyat harus dijadikan sebagai prosedur dalam pembentukan dan perubahan konstitusi.

Kata kunci: partisipasi rakyat; pembentukan konstitusi; perubahan konstitusi; Indonesia; Thailand; Afrika Selatan.

^a Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Banda No. 42 Bandung, email: muhnurjamaluddin@gmail.com.

ABSTRACT

The establishment and amendment of the Constitution remains a source of ongoing academic and political contestation in various countries. The rigidity of the rules of formal amendments has resulted in a highly controversial debate or the provisions of the existing constitution not applied due to sustained social, economic, or political pressures. In fact, the people's participation in the formation and change of Constitution of Indonesia, Thailand and South Africa is limited. People involved in the process of forming and changing the Constitution represent only certain classes and the notabene has an important and dominant force. The people are also not involved from the beginning of the Constitution formation and changes, so that the participation of the people in the formation and change of Constitution has not been carried out optimally. The results showed that the differences in involvement of the people's participation in the formation and change of the Constitution of Indonesia, Thailand and South Africa are found in the manner and form of the optimization of the participation of the people, while the similarities of these three constitutions govern quorum procedures in the process of forming and changing the constitution that must be attended by the Parliament and/or institutions that have the Then the clear provisions of the participation of the people used as a procedure in the formation and amendment of the Constitution only contained in Article 255 paragraph (4) of the Royal Constitution of Thailand 2017, and Article 59 The National Assembly of South Africa Republic 1996, whereas in Indonesia does not determine explicitly in its constitution that the participation of the people should be used as a procedure in the formation and change of constitution.

Keywords: *involvement of people's participation; constitutional formation; constitutional change, Indonesia; Thailand, and Afrika Selatan.*

PENDAHULUAN

Konstitusi merupakan salah satu bagian terpenting bagi setiap bangsa dan negara, baik yang sudah merdeka maupun yang baru saja memperoleh kemerdekaannya.¹ Konstitusi ialah sekelompok ketentuan yang mengatur organisasi negara dan susunan pemerintahan suatu negara.² Konstitusi di dalam suatu negara dianggap penting karena konstitusi tersebut merupakan aturan dasar untuk penyelenggaraan negara.

Negara dan konstitusi merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, namun tentu dapat dibedakan.³ Hal ini pula yang menyebabkan tidak ada satu negara pun di dunia ini yang tidak mempunyai konstitusi, termasuk di dunia barat⁴ bahkan pernah mengalami amandemen atau perubahan dalam konstitusinya.

Konstitusi biasanya dirancang untuk bertahan guna memastikan stabilitas politik. Namun, konstitusi bukan merupakan dokumen abadi dalam waktu tertentu yang harus

¹ Syahuri, Taufiqurrohmah. (2014). *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*. Bogor: Ghalia Indonesia. hlm. 28.

² Bagir Manan dalam Arto, A. Mukti. (2001). *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*. Yogyakarta: Pustaka Belajar. hlm. 10.

³ Martosoewignjo, Sri Soemantri. (2006). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Edisi Revisi. Bandung: Alumni. hlm. 1-2.

⁴ Urgensi konstitusi dalam suatu negara sesuai dengan akar historisnya di Dunia Barat adalah untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Jadi, melalui konstitusi suatu negara akan dapat diketahui tentang keberadaannya, baik bentuk kedaulatan maupun sistem pemerintahannya. Martosoewignjo, Sri Soemantri. *Idem*. hlm. 2.

bertahan dan terlepas dari perubahan keadaan nilai-nilai warga negara. Terlebih bahwa konstitusi antara negara satu dengan negara lainnya tentu memiliki perbedaan dan persamaan, salah satunya yaitu mengenai pembentukan dan perubahan konstitusi. Pembentukan dan perubahan konstitusi yang paling mudah dianggap sebagai perubahan formal dalam teks konstitusi tertulis dicapai melalui proses yang secara khusus ditunjuk oleh teks konstitusi itu sendiri. Bagaimanapun, mengenai pembentukan dan perubahan konstitusi dalam beberapa tahun terakhir melahirkan keragaman literatur yang membuat jelas bahwa pemahaman terhadap pembentukan dan perubahan konstitusi melibatkan berbagai perspektif dan pendekatan yang jauh melampaui gagasan pembentukan dan perubahan tekstual.⁵ Salah satunya dalam hal ini melalui pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Nilai penting yang terdapat dalam perbandingan direfleksikan dalam kegiatan penyelidikan dan penelitian oleh para ilmuwan. Gagasan, ide, prinsip dan teorinya: semuanya itu dapat diformulasikan dan dikatakan sebagai hasil dari metode suatu perbandingan.⁶ Perbandingan yang dimaksud adalah perbandingan hukum. Perbandingan hukum mempunyai pengaruh besar terhadap implementasi sistematis dari metode perbandingan terhadap bidang hukum, khususnya yang dibahas dalam artikel ini yaitu perbandingan partisipasi rakyat dalam pembentukan dan perubahan konstitusi Indonesia, Thailand, dan Afrika Selatan.

Sebelum memulai lebih jauh akan dibedakan terlebih dahulu mengenai pembentukan dan perubahan konstitusi. Perkembangan yang terjadi di setiap negara menghendaki untuk membentuk konstitusi, atau konstitusi yang telah terbentuk diubah sebagian atau sepenuhnya sehingga menimbulkan ada atau tidak adanya kesinambungan dalam struktur dan prinsip-prinsip yang mendasari tatanan konstitusi sebelum dan selanjutnya. Perbedaan ini terjadi antara pembentukan dan perubahan konstitusi, tentu saja tidak mudah dipraktikkan oleh beberapa negara, karena masih ada beberapa lapisan yang membedakan secara luas terhadap parameter tatanan konstitusi yang ada serta pembentukan dan perubahan konstitusi yang dapat menggantikan konstitusi asli. Meskipun amandemen terakhir mungkin dicapai melalui perubahan

⁵ Lawrence Goldstone. (2011). *Inherently Unequal: The Betrayal of Equal Rights by the Supreme Court, 1865-1903*. New York: Walker & Co. hlm. 34. Dalam artikel yang ditulis oleh Heinz Klug, yang dipublikasi melalui *The Annual Review of Law and Social Science* is online at lawsocsci.annualreviews.org, hlm. 96.

⁶ Hall. (1963). *Comparative Law and Social Theory*, Cetakan Kedua. Baton Rouge. hlm. 9. Lihat pula dalam tulisan Faiz, Pan Mohamad. (2008). *Perbandingan Hukum 3 (Perkembangan Ilmu Perbandingan Hukum)*. Available online from: <https://panmohamadfaiz.com/2008/01/24/perbandingan-hukum-3-2/>. [Accessed June 01, 2020].

tekstual formal, interpretasi, atau praktik ketatanegaraan (konvensi).⁷ Hal tersebut tetap memiliki dampak secara signifikan mengubah tatanan konstitusi sebelumnya, seperti dalam kasus partisipasi rakyat dalam pembentukan dan perubahan konstitusi.

Menurut Jayal yang dikutip oleh John J. Williams bahwa partisipasi rakyat yaitu keterlibatan langsung/keterlibatan orang-orang yang ikut terlibat dalam urusan perencanaan, pemerintah dan program pembangunan secara keseluruhan di tingkat lokal, yang telah menjadi bagian integral dari praktik demokrasi dalam beberapa tahun terakhir.⁸ Adapun yang dimaksud dalam artikel ini yaitu partisipasi rakyat dalam pembentukan dan perubahan konstitusi. Memahami perbedaan pembentukan dan perubahan konstitusi ini membutuhkan cara alternatif guna memahami secara spesifik proses pembentukan konstitusi itu terjadi dari awal hingga akhir belum melakukan perubahan, atau perubahan konstitusi yang mengubah sebagian dengan cara menghapus, menambah dan atau melengkapi muatan materi konstitusi yang sudah terbentuk, atau bahkan memahami perubahan konstitusi itu penyusunan tatanan konstitusi yang sama sekali baru.

Pembentukan konstitusi Indonesia bahwa pada perjalanannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) 1945 merupakan produk dari Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) yang disahkan dan ditetapkan pada hari Sabtu, 18 Agustus 1945. UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis dituangkan dalam sebuah dokumen formal, dimana partisipasi rancangan awalnya dilakukan oleh Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), dengan 2 (dua) masa sidang yaitu tanggal 29 Mei s.d. 1 Juni 1945 dan tanggal 10 s.d. 17 Juli 1945.⁹

Partisipasi rakyat merupakan ukuran dalam pembentukan dan perubahan konstitusi dalam suatu negara demokrasi. Tingkat partisipasi yang rendah dapat tercermin dari amandemen yang dihasilkan dari suatu konstitusi. Di Indonesia amandemen telah dilakukan empat kali terhadap UUD NRI 1945 yang masih memiliki kelemahan dan dianggap belum mencerminkan konstitusi yang baik untuk saat ini.¹⁰

⁷ Sanford Levinson. (1995). *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, ed. hlm. 17. Dalam artikel yang ditulis oleh Heinz Klug, yang dipublikasi melalui *The Annual Review of Law and Social Science* is online at lawsocsci.annualreviews.org, hlm. 96.

⁸ Niraja Gopal Jayal. (1999). *Democracy and the State: Welfare, Secularism and Development in Contemporary India*. New Delhi: Oxford University Press. hlm. 20. Dalam artikel yang ditulis oleh John J. Williams. (2006). "Community Participation Lessons from Post-Apartheid South Africa". *Policy Studies*, 27(3), 197.

⁹ Thaib. Dahlan (et.al). (2004). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press. hlm. 83.

¹⁰ Pasaribu, Reny R. (2009). *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah: Studi Kasus Provinsi DKI Jakarta, Kabupaten Bulukumba dan Kabupaten Sumba Barat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. hlm. 171.

Melihat proses perubahan UUD NRI 1945, ternyata perubahan yang diharapkan dapat menjadi salah satu upaya proses perubahan yang sejalan dengan tujuan reformasi menuju demokrasi, masih cukup jauh dari yang diharapkan. Ketertutupan proses dan tidak adanya mekanisme pengelolaan aspirasi yang jelas menyebabkan partisipasi dimaknai hanya sebatas pertemuan formal para pembuat kebijakan dengan rakyatnya sedangkan partisipasi rakyat merupakan kunci penting dalam pembentukan hukum yang menjawab kebutuhan masyarakat.¹¹

Masalah lain yang mengundang banyak kritik adalah transparansi proses amendemen.¹² Kritik tidak bersangkut-paut dengan rapat-rapat MPR, yang kebanyakan terbuka untuk umum, melainkan dengan rapat-rapat negosiasi, yang dilakukan secara tertutup, dan yang didalamnya banyak usulan amendemen krusial disepakati. Hadar Gumay beranggapan bahwa rapat tertutup semacam itu berdampak negatif terhadap amendemen itu sendiri.¹³

Perlu diketahui permasalahan yang sangat menarik untuk dicatat adalah keputusan yang diambil oleh parlemen Thailand atas dorongan rakyat, untuk memberikan wewenang mengubah konstitusi kepada lembaga independen di luar parlemen. Suatu hal yang sangat langka, yang hanya dimungkinkan oleh dorongan yang begitu kuatnya dari rakyat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), akademisi, serta tokoh politik yang berpengaruh. *People's Constitution*, demikian sebutan bagi konstitusi Thailand tahun 1997.¹⁴

Keberhasilan partisipasi dan konstitusi rakyat dalam proses pembentukan dan perubahan konstitusi di Thailand sangat lengkap dan mengandung semangat demokrasi partisipatoris.¹⁵ Selain itu Afrika Selatan berhasil dalam melaksanakan *democratic constitution making*,¹⁶ melalui "outreach program" (program penjangkauan)

¹¹ *Ibid.*

¹² Indrayana, Denny. (2007) *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan. hlm. 134.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Julukan ini diberikan oleh masyarakat sendiri yang telah memiliki *sense of belonging* atas konstitusi yang dihasilkannya sendiri, melalui Majelis Pembentuk Konstitusi (*Constitutional Drafting Assembly, CDA*). Penamaan ini juga tepat karena di dalamnya diatur hak-hak rakyat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Hal ini dilakukan dengan hak rakyat untuk mengajukan suatu undang-undang dan meminta pengusutan atas pejabat publik yang diduga korupsi, dengan adanya petisi dari minimal 50.000 (lima puluh ribu) warga. *Cit* Susanti, Bivitri. (2001). *Pengalaman Thailand Konstitusi Baru, Konstitusi Rakyat*. Available online from: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol3388/font-size1-colorff0000bpengalaman-thailandfontbrkonstitusi-baru-konstitusi-rakyat/>. [Accessed June 01, 2020].

¹⁵ Susanti, Bivitri. *Ibid.*

¹⁶ *Democratic constitution making* merupakan proses pembuatan konstitusi yang melibatkan partisipasi rakyat secara aktif dalam rangka untuk mencapai proses yang lebih demokratis dan menghasilkan muatan materi yang sebenarnya dari konstitusi itu sendiri. Lihat pula dalam artikel yang ditulis oleh Jamaluddin, Muhammad Nur. (2020). "The Role of the People in the Amendment of the 1945 Constitution Based on Democratic Constitution Making: Future Prospects", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 7(1), 20.

yang luas dan masif dengan memanfaatkan berbagai bentuk media massa seperti pers, radio dan televisi.¹⁷ Konstitusi yang berlaku saat ini merupakan konstitusi kelima dalam sejarah Afrika Selatan, dan konstitusi ini secara resmi berjudul “Konstitusi Republik Afrika Selatan 1996”.¹⁸

Berdasarkan 3 (tiga) contoh pembentukan dan perubahan konstitusi yang terjadi di Indonesia, Thailand dan Afrika Selatan, akan diteliti mengenai perbandingan partisipasi rakyatnya. Urgensi partisipasi rakyat ini diharapkan mampu menyelesaikan beberapa permasalahan yang cenderung terjadi pada pembentukan dan perubahan konstitusi suatu negara. Sesuai uraian latar belakang maka peneliti tertarik untuk membandingkan partisipasi rakyat dalam pembentukan dan perubahan konstitusi Indonesia, Thailand dan Afrika Selatan, melalui dua pertanyaan mendasar, yakni: pertama, bagaimana perbedaan dan persamaan partisipasi rakyat dalam pembentukan dan perubahan konstitusi di Indonesia, Thailand, dan Afrika Selatan? Kedua, apakah ada prosedur partisipasi rakyat dalam pembentukan dan perubahan konstitusi di Indonesia, Thailand, dan Afrika Selatan?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).¹⁹ Sebagai komparatum yaitu pembentukan dan perubahan konstitusi, dengan komparandum hukum konstitusi, sedangkan yang menjadi tertium comparationist yaitu partisipasi rakyat. Dengan hipotesis: Di Afrika Selatan, partisipasi masyarakat merupakan salah satu ketentuan dalam pembentukan undang-undang. Dari berbagai bentuk partisipasi yang dilakukan di Afrika Selatan, terdapat beberapa bentuk yang dapat menjadi masukan bagi konsep partisipasi masyarakat di Indonesia. Demi terwujudnya demokrasi, partisipasi masyarakat sebaiknya menjadi syarat dalam pembentukan undang-undang dengan adanya mekanisme lebih lanjut sebagai pedoman pelaksanaan²⁰

¹⁷ Jamaluddin, Muhammad Nur. (2020). “The Role of the People in the Amendment of the 1945 Constitution Based on Democratic Constitution Making: Future Prospects”, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, 7(1), 31.

¹⁸ Jamaluddin, Muhammad Nur. *Ibid*.

¹⁹ Penelitian yang dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum, membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain untuk memperoleh persamaan dan perbedaannya. Marzuki, Peter Mahmud. (2016). *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. hlm. 132-133.

²⁰ Hidayati, Siti. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia Dengan Afrika Selatan), Sekretariat Badan Geologi - Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral), *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol 3, No 2 (2019)

Metode analisis dilakukan dengan pendekatan model partisipasi Arnstein SR (1969). Partisipasi masyarakat menggambarkan bagaimana terjadinya pembagian ulang kekuasaan yang adil (*redistribution of power*) antara penyedia kegiatan dan kelompok penerima kegiatan. Partisipasi masyarakat tersebut menurut Arnstein cenderung bertingkat, sesuai dengan gradasi, derajat wewenang dan tanggung jawab yang dapat dilihat dalam proses pengambilan keputusan. Gradasi peserta dapat digambarkan dalam sebuah tangga dengan delapan tingkatan yang menunjukkan peningkatan partisipasi:²¹

No	Tangga/ Tingkatan Partisipasi	Hakekat Kesertaan	Tingkatan Pembagian Kekuasaan
1.	Manipulasi (<i>Manipulation</i>)	Permainan oleh pemerintah	Tidak ada partisipasi
2.	Terapi (<i>Therapy</i>)	Sekedar agar masyarakat marah/ sosialisasi	Tidak
3.	Pemberitahuan (<i>Informing</i>)	Sekedar pemberitahuan searah/ sosialisasi	Tokenism/ sekedar justifikasi agar mengiyakan
4.	Konsultasi (<i>Consultation</i>)	Masyarakat didengar, tapi tidak selalu dipakai sarannya	
5.	Penentraman (<i>Placation</i>)	Saran Masyarakat diterima tapi tidak selalu dilaksanakan	
6.	Kemitraan (<i>Partnership</i>)	Timbal balik dinegosiasikan	Tingkat kekuasaan ada di masyarakat
7.	Pendelegasian Kekuasaan (<i>Delegated Power</i>)	Masyarakat diberi kekuasaan (sebagian atau seluruh program)	
8.	Kontrol Masyarakat (<i>Citizen control</i>)	Sepenuhnya dikuasai oleh masyarakat	

Jenjang partisipasi masyarakat terhadap program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam 8 tingkat partisipasi masyarakat dengan berdasarkan kekuasaan yang diberikan kepada masyarakat sesuai tabel tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. Manipulation, merupakan tingkatan partisipasi yang paling rendah, dimana masyarakat hanya dipakai namanya saja. Kegiatan untuk melakukan manipulasi informasi untuk memperoleh dukungan publik dan menjanjikan keadaan yang lebih baik meskipun tidak akan pernah terjadi;

²¹ Arnstein SR. 1969. A Leader of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, Volume 35 (4), p. 27.

2. *Therapy*, pemegang kekuasaan memberikan alasan proposal dengan berpura-pura melibatkan masyarakat. Meskipun terlibat dalam kegiatan, tujuannya lebih pada mengubah pola pikir masyarakat daripada mendapatkan masukan dari masyarakat itu sendiri;
3. *Informing*, pemegang kekuasaan hanya memberikan informasi kepada masyarakat terkait proposal kegiatan, masyarakat tidak diberdayakan untuk mempengaruhi hasil. Informasi dapat berupa hak, tanggung jawab dan berbagai pilihan, tetapi tidak ada umpan balik atau kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat. Informasi diberikan pada tahapan akhir perencanaan dan masyarakat hanya memiliki sedikit kesempatan untuk mempengaruhi rencana yang telah disusun;
4. *Consultation*, masyarakat tidak hanya diberitahu tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Metode yang sering digunakan adalah survei tentang arah pikiran masyarakat atau pertemuan lingkungan masyarakat dan *public hearing* atau dengar pendapat dengan masyarakat;
5. *Placation*, pemegang kekuasaan (pemerintah) perlu menunjuk sejumlah orang dari bagian masyarakat yang dipengaruhi untuk menjadi anggota suatu badan publik, di mana mereka mempunyai akses tertentu pada proses pengambilan keputusan. Walaupun dalam pelaksanaannya usulan masyarakat tetap diperhatikan, karena kedudukan relatif rendah dan jumlahnya lebih sedikit dibandingkan anggota dari pemerintah maka tidak mampu mengambil keputusan;
6. *Partnership*, masyarakat berhak berunding dengan pengambil keputusan atau pemerintah, atas kesepakatan bersama kekuasaan dibagi antara masyarakat dengan pemerintah. Untuk itu, diambil kesepakatan saling membagi tanggung jawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan serta pemecahan masalah yang dihadapi;
7. *Delegated power*, pada tingkatan ini masyarakat diberi limpahan kewenangan untuk membuat keputusan pada rencana tertentu. Untuk menyelesaikan permasalahan, pemerintah harus mengadakan negosiasi dengan masyarakat tidak

dengan tekanan dari atas, dimungkinkan masyarakat mempunyai tingkat kendali atas keputusan pemerintah;

8. Citizen control, masyarakat dapat berpartisipasi di dalam dan mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan. Pada tingkatan ini masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingannya. Masyarakat mempunyai wewenang dan dapat mengadakan negosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan. Usaha bersama warga ini langsung berhubungan dengan sumber dana untuk memperoleh bantuan tanpa melalui pihak ketiga.

PEMBAHASAN

Partisipasi Rakyat Indonesia dalam Pembentukan dan Perubahan Konstitusi

Partisipasi rakyat Indonesia dalam pembentukan dan perubahan konstitusi diantaranya:

- a. Partisipasi Lembaga Perwakilan Pembentuk Konstitusi (Pos Kolonial)

Partisipasi rakyat Indonesia dalam konstitusi dilakukan melalui perwakilan lembaga (BPUPKI) setelah kemerdekaan yang memiliki tugas merumuskan konstitusi dan akhirnya disahkan oleh PPKI dan UUD 1945 itulah yang akhirnya menjadi konstitusi di Negara Republik Indonesia.²²

Negara bangsa (Nation-state) dapat digunakan sebagai basis dalam menentukan Identitas Konstitusi (Constitutional Identity). Indonesia termasuk ke dalam Negara bangsa pos-kolonial, karena terbentuk dari sejarah panjang perlawanan untuk terlepas dari sejarah panjang perlawanan untuk terlepas dari penjajahan (dekolonisasi) bangsa Belanda dan Jepang. Kedudukan Indonesia sebagai Negara bangsa pos-kolonial memiliki pengaruh dalam pembentukan identitas konstitusi, sehingga identitas konstitusi tersebut terbentuk dari tujuan historis pembentukan konstitusi Indonesia dan oleh karena itu Indonesia memiliki identitas konstitusi pos-kolonial berdasarkan UUD 1945. Identitas konstitusi pos-kolonial yang dimiliki Indonesia dapat dilihat dari norma-norma yang bersifat fundamental yang terdapat dalam UUD 1945²³

²² Syahuri, Taufiqurrohman. (2011). *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta: Kencana. hlm. 3-8.

²³ Hidayati, Siti. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia Dengan Afrika Selatan), Sekretariat Badan Geologi - Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral), *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol 3, No 2 (2019)

Dampak pos kolonial terhadap partisipasi yang muncul pertama kali berkenaan dengan substansi isi konstitusi yang memasukan agama Islam dalam konstitusi, sehingga menimbulkan kontroversi pada umat agama lainnya salah satunya kristen, sehingga dilakukan perubahan. Akhirnya dengan ikhlas golongan Islam merelakan dihapusnya tujuh kata dalam Mukkadimah, dua kata dalam Pasal 6 ayat (1), dan tujuh kata dalam Pasal 29 ayat (1) demi terwujudnya persatuan Indonesia.²⁴

Perubahan UUD 1945 hendaknya dapat melibatkan partisipasi rakyat secara aktif, karena pembuatan konstitusi secara demokratis dipandang sebagai instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan lain.²⁵ Ide-ide konstitusi demokratis merupakan bagian dari kesepakatan dasar rakyat yang melahirkan aturan-aturan untuk mengatur hidup bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Kelemahan partisipasi rakyat di Indonesia dalam konstitusi tidak adanya *consensus* dalam arti partisipasi langsung, tetapi hanya perwakilan lembaga pembentuk konstitusi. Namun demikian masih terdapat corak demokrasi melalui musyawarah untuk menyelesaikan masalah isu konstitusi dalam kelembagaan yang tentunya mengikutsertakan masukan partisipasi rakyat secara mufakat.

Sebuah proses yang lebih demokratis dalam pembuatan konstitusi akan menghasilkan konstitusi yang lebih demokratis, karena di dalamnya mengakui hak-hak yang lebih mendasar bagi warganya serta memberikan jalan lebih baik untuk warganya dalam memberikan kontribusi terhadap kebijakan publik.²⁶

b. Partisipasi Lembaga Perwakilan (MPR) Sebelum Reformasi

Peningkatan partisipasi rakyat dipandang sebagai salah satu yang penting bagi pembuatan konstitusi era modern ini. Partisipasi aktif rakyat dalam pembuatan konstitusi merupakan nilai intrinsik untuk rakyat yang demokratis.²⁷ Namun keberlanjutannya proses partisipasi rakyat dalam perubahan konstitusi di Indonesia masih tetap berjalan tidak secara langsung tetapi dengan

²⁴ Basalim, Umar. (2002). *Pro-Kontra Piagam Jakarta di Era Reformas*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu. hlm. 39.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Samuels. (2008). "Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making", 668; Zachary Elkins, Tom Ginsburg and Justin Blount, "The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval". *Temple Law Review* 81(1), 381. Dalam tulisan yang disusun oleh Crombrugge, Ronald Van. (2017). "Belgium And Democratic Constitution-Making: Prospects For The Future?", *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 46(1), 14. Netherlands: Eleven international publishing and made available to Univ. Catholique de Louvain UCL.

²⁷ Christopher Zurn. (2015). "Democratic Constitutional Change: Assessing Institutional Possibilities", SSRN Working Paper. Available online from: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2630363. [Accessed December 15, 2019].

memfungsikan kelembagaan perwakilan yaitu MPR. Pelaksanaan cara perubahan UUD diatur dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. II/MPR/1999 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.²⁸

Pelibatan rakyat tersebut hanya berlaku untuk perwakilan dalam setiap bidang yang dianggap berhubungan dengan agenda perubahan UUD 1945, dan itu pun dilibatkan tidak dari awal proses perubahan UUD 1945, sehingga partisipasi rakyat dalam perubahan UUD 1945 secara aktif belum terlaksana secara optimal. Prosedur pengaturan perubahan diatur dengan Pasal 37 UUD 1945:

- (1) Usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar dapat diagendakan dalam sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat apabila diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Setiap usul perubahan pasal-pasal Undang-Undang Dasar diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya.
- (3) Untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar, sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (4) Putusan untuk mengubah pasal-pasal Undang-Undang Dasar dilakukan dengan persetujuan sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu anggota dari seluruh anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Secara prosedural formal tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai pelibatan rakyat dalam pembentukan maupun perubahan UUD 1945 sebab faktanya, praktik di Indonesia selama 4 (empat) kali amandemen belum dapat mengoptimalkan partisipasi rakyat secara langsung dan aktif dalam perubahan UUD 1945, sebagaimana dalam Pasal 37 UUD 1945 perubahan hanya dilakukan oleh MPR. Artinya bahwa perubahan UUD 1945 hanya dapat dilakukan oleh lembaga perwakilan, yang tidak melibatkan partisipasi rakyat secara langsung dan aktif dalam proses perubahan tersebut.

²⁸ Reschentia, Beby. (2016). Prosedur Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan, *Jurnal Online Fakultas Hukum Universitas Riau*, 3(1), hlm. 138.

c. Inisiatif Rakyat (DPR) Setelah Reformasi

Inisiatif DPR dan/atau inisiatif masyarakat. Adapun bentuk pelibatan yang dilakukan oleh DPR misalnya melalui RDPU dan kunjungan kerja. Dalam RDPU, kelompok yang dianggap dapat mewakili masyarakat diundang untuk menyampaikan aspirasinya dalam rangka pembahasan suatu undang-undang. Berbeda halnya dengan kunjungan kerja. Kunjungan kerja adalah saat DPR menjemput bola menghampiri masyarakat dan melihat langsung apa yang terjadi sebagai pengalaman untuk merangsang persepsi saat pembahasan.

Pembentukan konstitusi adalah bagian dari pembangunan hukum yang mencakup pembangunan sistem hukum nasional dengan tujuan mewujudkan tujuan negara yang dilakukan mulai dari perencanaan atau program secara rasional, terpadu dan sistematis. Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa kewenangan membentuk undang-undang berada pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden. Sejak tahun 2011, proses pembuatan undang-undang mengacu pada satu Undang-Undang yaitu UU No. 12 Tahun 2011. Secara garis besar proses pembentukan Undang-Undang terdiri dari beberapa tahap yaitu:

- 1) Proses persiapan pembentukan undang-undang yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, atau Dewan Perwakilan Daerah.
- 2) Proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat.
- 3) Proses pengesahan oleh Presiden.
- 4) Proses pengundangan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan

d. Ruang Publik

Bentuk keterlibatan publik yang diinisiasi oleh masyarakat juga beragam macamnya. Ada diskusi, unjuk rasa, hingga *judicial review*. Penyampaian aspirasi melalui media juga tidak jarang dilakukan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang penting karena undang-undang yang berasal dari masyarakat diharapkan dapat memiliki daya laku yang lama dan daya guna yang efektif sehingga dapat memecahkan permasalahan yang terjadi di masyarakat. Dalam sistem demokrasi, hal yang paling penting adalah bagaimana menjamin ruang partisipasi terbuka seluas-luasnya bagi setiap lapisan masyarakat. Tetapi jaminan tersebut juga disertai dengan berbagai upaya berkesinambungan untuk

mendorong tumbuhnya kesadaran masyarakat untuk terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 mengatur partisipasi masyarakat sebagai berikut:

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

DPR sebagai lembaga perwakilan berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Isu-isu yang dibawa masyarakat dalam proses pembentukan suatu RUU belum tentu akan diterima oleh fraksi di DPR. Dalam analisis yang dilakukan oleh koalisi masyarakat sipil yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Selamatkan Pemilu, ternyata ruang partisipasi publik dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan masih sangat rendah. Paling tidak persoalan tersebut dapat dilihat dari lima tahapan yang biasa dilakukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Menurut Wawan Ichwanuddin²⁹

- 1) Tahap penyusunan program legislasi nasional
Keterlibatan masyarakat dalam tahap konsultasi dan komunikasi dimungkinkan untuk memberi masukan dan memantapkan Ranlegnas (Perancangan Legislasi Nasional). Sayangnya, tidak jelas siapa yang dimaksud dengan wakil masyarakat dalam forum tersebut karena semua ditunjuk oleh pemerintah.
- 2) Penyusunan prakarsa rancangan undang-undang.

²⁹ Joko Riskiyono, Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, Perludem, Jakarta: 2016, hlm. 209.

Ada dua tahap masyarakat bisa terlibat dalam penyusunan naskah akademik dan forum konsultasi. Namun keduanya bersifat fakultatif tergantung dari niat dan kepentingan pemerintah untuk mengikutsertakan masyarakat.

3) Proses perancangan undang-undang di DPR

Peran masyarakat dapat dilakukan melalui perguruan tinggi yang diberi tahu Badan Legislasi DPR untuk membuat RUU. Perancangan masyarakat tergantung keikutsertaan kalangan civil society untuk berpartisipasi. Perancangan oleh P3LI DPR (Pusat Pengkajian Layanan Informasi) dan Setjen DPR yang melibatkan kalangan akademisi atau LSM untuk memberikan masukan.

4) Proses pengusulan di DPR

Dalam tahap ini tidak ada peran serta masyarakat karena sifatnya DPR hanya menyampaikan informasi saja.

5) Pembahasan di DPR

Peran serta masyarakat terletak dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Sayangnya, RDPU tersebut lebih banyak inisiatif dari DPR sehingga tidak terlihat dari kelompok masyarakat mana yang didengarkan dan dapat memberi masukan.

Partisipasi Rakyat Thailand dalam Pembentukan dan Perubahan Konstitusi

Hasil pembahasan atas partisipasi rakyat Thailand dalam konstitusi yaitu ada dua aspek proses pembentukan konstitusi yang sangat partisipatif dan isi konstitusi Thailand yang sangat lengkap dan mengandung semangat demokrasi partisipatoris. Beberapa hal terkait partisipasi rakyat meliputi ³⁰

a. Keinginan Rakyat

Keputusan yang diambil oleh parlemen Thailand atas dorongan rakyat, untuk memberikan wewenang mengubah konstitusi kepada lembaga independen di luar parlemen. Suatu hal yang sangat langka, yang hanya dimungkinkan oleh dorongan yang begitu kuatnya dari rakyat melalui LSM, akademisi, serta tokoh politik yang berpengaruh.

³⁰ Susanti, Bivitri. (2001). *Pengalaman Thailand Konstitusi Baru, Konstitusi Rakyat (Bagian Keinginan Bersama)*. Available online from: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol3388/font-size1-colorff0000bpengalaman-thailandfontbrkonstitusi-baru-konstitusi-rakyat/>. [Accessed June 15, 2020].

Hal ini dimungkinkan karena rakyat Thailand sudah amat jenuh dengan kondisi politik yang sangat labil dan korupsi yang merajalela. Peristiwa monumental yang mendorong kesadaran itu adalah terjadinya insiden "*Black May*" pada 1992. Namun setelah itu, perdebatan yang berkepanjangan terjadi di parlemen Thailand mengenai apa dan bagaimana reformasi yang akan dilakukan.

Pertama, partisipasi rakyat Thailand dalam proses awal pembuatan konstitusi dilakukan oleh lembaga perwakilan rakyat Thailand *Constitutional Drafting Assembly* (CDA) yaitu sebuah lembaga khusus dan independen yang resmi dibentuk untuk secara khusus mempunyai tugas merancang draft konstitusi, proses seleksi keanggotaan CDA; menetapkan 240 hari sebagai masa kerja perancang konstitusi, dan meratifikasi mekanisme-mekanisme konstitusi yang baru. Pembentukan CDA yang terdiri dari 99 (sembilan puluh sembilan) anggota dengan rincian 76 (tujuh puluh enam) anggota diambil dari tiap provinsi, dengan satu provinsi berhak menempatkan satu warganya dalam CDA. Sementara sisinya diambil dari para pakar di bidang hukum publik, ilmu politik, dan administrasi publik yang diajukan oleh universitas-universitas dan dipilih oleh parlemen.

Kedua terbentuknya Komite Pengembangan Demokrasi (*Democracy Development Committee, DDC*). Adapun tugas komite tersebut yaitu untuk membuat rekomendasi prioritas langkah-langkah yang harus dilakukan untuk melakukan perubahan secara mendasar. Sebagai sebuah usulan yang kemudian diajukan ke CDA. Proses pemilihan perwakilan tiap provinsi dilakukan melalui pendaftaran bebas dengan kriteria usia 40 (empat puluh) tahun dan pendidikan minimal strata satu (S1). Berikutnya setiap kandidat saling memilih diantara para kandidat untuk menghasilkan 10 (sepuluh) kandidat paling teratas. Kemudian parlemen memilih satu dari 10 (sepuluh) nama yang diajukan sebagai wakil tiap provinsi. Adapun syarat utama yang ditegaskan dalam amandemen.

Konstitusi Kerajaan Thailand yakni kewajiban CDA untuk menyelenggarakan survei pendapat masyarakat melalui dengan pendapat dan memformulasikan draf untuk dipresentasikan dihadapan parlemen dalam waktu 240 (dua ratus empat puluh) hari. Apabila mayoritas parlemen menyetujui melalui voting, referendum akan dilaksanakan dan referendum tersebut akan dianggap menyetujui apabila dihasilkan suara secara mayoritas sederhana dari pemilih.

b. Merekam Keinginan Rakyat

Tugas CDA pada akhirnya hanyalah “merekam apa yang diinginkan rakyat dan memformulasikannya dalam bahasa konstitusi”. Tidak kurang dari 980.0000 (sembilan ratus delapan puluh ribu) rakyat dari total keseluruhan 60 (enam puluh) juta warga negara Thailand berpartisipasi menyampaikan aspirasinya. Adapun bentuk partisipasi tersebut berupa dengar publik, survei, polling, maupun pengiriman surat. Upaya untuk mengoptimalkan partisipasi rakyat, setiap perwakilan provinsi diwajibkan membentuk subkomisi di daerah-daerah. Anggota subkomisi tersebut adalah para kandidat yang awalnya bersaing untuk menjabat sebagai wakil provinsi dalam CDA. Subkomisi mempunyai kewajiban menyelenggarakan rangkaian kegiatan dan survei dalam rangka mendapatkan masukan dari masyarakat.

Pengajuan kerangka pemmasalahan dalam tahap pertama yang dijadikan dasar dalam perumusan konstitusi baru adalah 3 (tiga) masalah pokok yaitu masalah korupsi, demokrasi partisipatoris, dan perubahan sistem politik. Ketiganya disampaikan kepada masyarakat guna mendapatkan kritik dan masukan. Selanjutnya CDA berkumpul di Bangkok untuk memulai draf pertama yang menghabiskan waktu selama 4 (empat) bulan. Kemudian draf ini dipresentasikan secara bersamaan di berbagai provinsi oleh subkomisi. Berikutnya dalam kurun waktu 2 (dua) bulan, rakyat berhak mengajukan kritik dan saran. Persoalan sederhana pun seperti keinginan nelayan agar hak-hak menangkap ikan dan mendapatkan perahu gratis dimasukkan dalam konstitusi, pun kaum buruh meminta agar hak-haknya terpenuhi mendapatkan jaminan kesejahteraan yang diakui oleh negara.

e. Pengesahan oleh Parlemen

Tenggat waktu 240 (dua ratus empat puluh) hari tepatnya pada 16 Agustus 1997 sesuai dengan yang diperintahkan konstitusi (yang sudah diamandemen), CDA menyepakati untuk mengajukan draf konstitusi kepada parlemen untuk disahkan. Parlemen hanya dapat *voting* untuk menyatakan setuju atau tidak setuju, sesuai ketentuan yang ditegaskan dalam perubahan atas konstitusi yang berlaku. Apabila hasilnya adalah ketidaksetujuan parlemen, referendum harus segera dilaksanakan untuk mendapatkan persetujuan rakyat.

Pemilihan proses semacam ini dilandasi pada kesadaran bahwa yang dihasilkan secara parsipatoris oleh lembaga independen di luar parlemen tidak boleh dibongkar kembali oleh parlemen. Mengingat sifat dasar politik yang berdasarkan kepentingan, bukan mustahil desain baru bernegara yang sudah disusun oleh rakyat tersebut bisa dimentahkan lagi apabila parlemen diberi wewenang untuk membahasnya isinya satu per satu.

f. Konstitusi Rakyat

People' s Constitution. Demikian sebutan bagi konstitusi Thailand tahun 1997. Julukan ini diberikan oleh masyarakat sendiri yang telah memiliki sense of belonging atas konstitusi yang dihasilkannya sendiri, melalui CDA. Penamaan ini juga tepat karena di dalamnya diatur hak-hak rakyat untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Hal ini dilakukan dengan hak rakyat untuk mengajukan suatu undang-undang dan meminta pengusutan atas pejabat publik yang diduga korupsi, dengan adanya petisi dari minimal 50.000 (lima puluh ribu) warga.

Partisipasi LSM dan media untuk ikut memfasilitasi proses partisipasi rakyat perlu dicermati. Berbagai LSM melakukan advokasi dalam mengajukan masukan dan memobilisasi keikutsertaan rakyat dalam dengan pendapat (*public hearing*) yang dilakukan CDA. Ada juga, LSM perempuan membuat "Jaringan Perempuan dan Konstitusi" (*Women and Constitution Network*) untuk mengadvokasikan dimuatnya hak perempuan dan anak dalam konstitusi. Selain itu membuat sandiwara di taman-taman (*street drama*) dan melakukan lobi kepada anggota CDA.

Dukungan dari media masa berupa penyiaran diskusi-diskusi internal CDA dan forum dengan pendapat yang diorganisasikan CDA. Tidak dapat dipungkiri bahwa bagaimanapun proses perumusan konstitusi merupakan sebuah proses politik. Sebenarnya banyak lobi yang dilakukan dan saran yang diajukan. Namun, transparansi menjadi prinsip utama CDA, lobi yang dilakukan pun dapat diketahui oleh masyarakat melalui media. Berdasarkan hal tersebut, permainan politik yang tidak menguntungkan rakyat pun dapat dicegah.

The 1997 Konstitusi Thailand, yang sering disebut "konstitusi rakyat", dianggap sebagai tengara dalam hal tingkat partisipasi masyarakat yang terlibat dalam penyusunan serta sifat demokratis yang menetapkan legislatif bikameral, yang keduanya dipilih. Banyak hak asasi manusia secara eksplisit diakui untuk

pertama kalinya, dan langkah-langkah ditetapkan untuk meningkatkan stabilitas pemerintah terpilih.

Partisipasi Rakyat Afrika Selatan dalam Pembentukan dan Perubahan Konstitusi

Partisipasi rakyat Afrika Selatan dalam pembentukan dan perubahan konstitusi terdapat berbagai bentuk dalam melaksanakan partisipasi masyarakat menggambarkan *public outreach, public hearings, petitions, public education, committee proceedings and house sittings, and the use of constituency offices* yang yang diuraikan sebagai berikut: ³¹

a. Public outreach

Semua lembaga legislatif memiliki kegiatan *public participation outreach* yang dilaksanakan di komunitas kota dan daerah pedesaan. Kegiatan ini dilaksanakan dengan berbagai tipe dan format. Sebagai contoh yaitu kegiatan sektoral parlemen (untuk remaja, disabilitas, orangtua, pekerja, dan wanita), program sekolah, workshop peran dalam penyusunan Undang-Undang, dan lain-lain. Untuk mendorong agar masyarakat dapat terlibat terutama di daerah yang sumber dayanya rendah dan tidak terorganisir, maka legislatif menyediakan transportasi, akomodasi, konsumsi, pendampingan dalam petisi, mengajak parlemen ke komunitas, dan pelatihan di daerah pedesaan. Lembaga memiliki mailing list dari masyarakat yang diundang secara perseorangan untuk berpartisipasi, dan data ini sudah terkomputerisasi dan terdaftar. Selain itu terdapat pengkategorisasian terhadap partisipan berdasarkan sektor seperti kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.

b. Public hearings

Public hearings biasanya dilaksanakan dalam penyusunan Undang-Undang serta Peraturan Daerah. Prosesnya biasanya memerlukan pemberitahuan, workshop pra dengar pendapat dengan *stakeholder*, mobilisasi masyarakat dan submission dalam *public hearing*, finalisasi *post-hearing submission* dan membuat daftar materi RUU untuk dijadikan masukan. Semua Komite melaksanakan *public hearing* dan prosesnya terbuka untuk masyarakat. Secara umum untuk memfasilitasi *public hearing* dilakukan kegiatan:

³¹ Renee Scott, *An Analysis of Public Participation in the South African Legislative Sector*, Stellenbosch University, Stellenbosch: 2009, hlm. 81-96. Cit Hadiati. Siti.

- a) Penyimpanan rekaman komite prosiding
- b) Ringkasan dari komite prosiding dipublikasikan
- c) Mempublikasikan rekaman transkrip dari prosiding
- d) Mempublikasikan data anggota pemilih
- e) Mempublikasikan ringkasan Undang-Undang atau kebijakan dengan bahasa sederhana
- f) Mengadakan public hearing untuk RUU
- g) Mengadakan public hearing untuk kebijakan
- h) Mempublikasikan public hearing
- i) Mengumumkan undangan untuk semua masyarakat untuk hadir atau membuat masukan
- j) Mengundang ahli untuk dengar pendapat komite
- k) Prosiding komite dibuka ke masyarakat

c. *Petitions*

Sebuah petisi adalah permintaan formal kepada Parlemen untuk melakukan intervensi dalam suatu masalah. Dapat berupa permintaan bantuan untuk masalah tertentu atau untuk pemulihan keluhan. Partisipasi publik dalam pembuatan undang-undang, pengawasan dan proses Parlemen lainnya merupakan ketentuan konstitusional yang penting bagi demokrasi Afrika Selatan. Parlemen telah mengembangkan sejumlah cara untuk mempromosikan keterlibatan publik dalam pekerjaan lembaga tersebut. Salah satu cara masyarakat dapat menggunakan hak mereka untuk berpartisipasi di Parlemen adalah dengan mengajukan petisi.

d. *Public Education*

Pendidikan masyarakat dilakukan melalui kunjungan sekolah, edukasi materi, pelatihan dalam pembentukan peraturan, petisi dan peran legislatif dan pameran. Target utamanya yaitu pelajar, kantor perwakilan konstituen, lembaga swadaya masyarakat, anggota komunitas, dan pekerja pengembangan komunitas. Kelompok ini dihubungi melalui berbagai metode termasuk pertemuan, iklan, selebaran, radio, kantor konstituen, pemerintah daerah, pekerja pengembangan komunitas, dan *non-governmental* organisations. Kegiatan ini masih diperlukan hanya perlu diperluas target peserta dengan metoda pendidikan yang tepat agar tujuannya tercapai. Tantangannya yaitu kurangnya sumber daya manusia

penyelenggara, perencanaan dan program, kurangnya anggaran, kurangnya partisipan, pengembangan materi pendidikan, kesulitan dukungan logistik dan teknis, kendala bahasa, area geografi yang harus menjadi arahan, mencapai target peserta dan lain sebagainya.

e. *Committee Proceedings and House Sitings*

Memperbolehkan masyarakat untuk mengakses *Committee Proceedings* dan hadir dalam Parlemen merupakan aspek yang penting dalam partisipasi masyarakat. Kegiatan ini diumumkan melalui berbagai cara, seringkali melalui radio, koran, tempat umum, dan internet. Organisasi komunitas, NGO, pengusaha, partai politik, ahli dan masyarakat umum diundang untuk memberi masukan dalam *Committee Proceedings* dan lembaga membuat daftar yang hadir. Kegiatan ini sangat positif sebagai perwujudan transparansi dan akses informasi oleh masyarakat. Dalam *committee proceeding* dilakukan pemrosesan masukan-masukan dari masyarakat yang kemudian diserahkan kepada Parlemen. Tindak lanjut dari Parlemen disampaikan kembali kepada *stakeholder* terkait. Berdasarkan *survey Parliamentary Monitoring Group* pada tahun 2015-2016 sebenarnya banyak masyarakat yang ingin terlibat tapi terkendala masalah biaya

f. *The Use of Constituency Offices*

Kantor konstituen didanai oleh lembaga legislatif dan menjadi tempat bagi anggota Parlemen untuk konstituennya bekerja, sehingga seperti menjadi kantor partai politik. Semestinya ia dapat lebih berperan aktif dalam memfasilitasi partisipasi publik. Kantor konstituen umumnya tidak berinteraksi secara baik dengan komunitas, pemerintah daerah. Sehingga kurang dirasa manfaatnya oleh masyarakat

g. *Monitoring and Evaluation*

Monitoring berfungsi mengetahui pelaksanaan dari program. Mekanismenya terdiri dari strategi, perencanaan, laporan berkala, bulanan, dan triwulan begitu juga dengan laporan evaluasi proyek, statistik masukan, kehadiran pihak-pihak, dan kunjungan lapangan. Evaluasi melihat bagaimana implementasi dari strategi sehingga dapat dikaji aspek negatif dan meningkatkan efektifitas dan efisiensi. Program partisipasi publik dievaluasi triwulan dan tahunan, menggunakan standar evaluasi, melalui laporan, kuesionair, workshop pasca dengar pendapat, dan rencana kegiatan tahunan

PENUTUP

KESIMPULAN

Perbandingan Partisipasi Rakyat dalam Pembentukan dan Perubahan Konstitusi Indonesia, Thailand dan Afrika Selatan

Indonesia, Thailand dan Afrika Selatan merupakan negara yang sedang berupaya mewujudkan demokrasi dalam berbagai segi kehidupan bernegara. Kondisi sosial politiknya tidak jauh berbeda terlihat dari kesamaan dalam terjadinya proses pemberdayaan rakyat secara partisipatif dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Terdapat persamaan dan perbedaan antara partisipasi masyarakat di Indonesia, Thailand dan Afrika Selatan dalam pembentukan dan perubahan konstitusi.

Persamaan partisipasi di Indonesia, Thailand, dan Afrika Selatan sama-sama mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan perubahan konstitusi. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan kewajiban lembaga legislatif, lembaga perwakilan rakyat, atau parlemen. Sama-sama adanya survei pendapat masyarakat sebagai RUU di legislatif melalui dengar pendapat dan memformulasikan draf untuk dipresentasikan dihadapan parlemen dengan persetujuan referendum melalui kuorum dan voting mayoritas. Adanya upaya lobi-lobi perwakilan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi dalam konteks public hearing sebagai sosialisasi. Dalam mengakomodir dorongan rakyat sebagai pihak luar yang untuk memberikan wewenang mengubah konstitusi melalui LSM, akademisi, serta tokoh yang dapat dilaksanakan dalam bentuk partisipasi ruang publik berupa dengar pendapat, survei, polling, maupun pengiriman surat. Dari hasil konstitusi perlu adanya persetujuan masyarakat sehingga rakyat berhak mengajukan kritik dan saran seperti halnya melalui mahkamah sebagai lembaga independen di luar parlemen yang tidak boleh dibongkar kembali oleh parlemen.

Perbedaan nampak dalam bentuk partisipasi, di Indonesia hampir serupa dengan Thailand dan Afrika Selatan yang secara umum berupa rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Partisipasi rakyat di Afrika Selatan pada praktiknya ditambah dengan adanya petisi, termasuk di Thailand partisipasi merupakan kedaulatan rakyat yang dilakukan melalui komunikasi secara langsung, bahkan masyarakat secara perseorangan dapat difasilitasi

oleh komite dalam menyampaikan keinginan pendapatnya. Legislatif lebih terbuka terhadap keterlibatan masyarakat terlihat dari lebih beragamnya praktek bentuk partisipasi dengan tidak boleh melarang masyarakat untuk terlibat dalam mengikuti rapat konstitusional. Hasil masukan dari partisipasi masyarakat didokumentasi kemudian diolah untuk menjadi bahan bagi legislatif dan kemudian tindak lanjutnya disampaikan kepada mahkamah. Berbeda dengan partisipasi di Indonesia penyusunan konstitusi di legislatif lebih bersifat tertutup dan tidak diumumkan ke publik sebelum disahkan, sehingga hanya pihak-pihak berkepentingan yang diundang saja yang hadir dalam rancangan draft.

Prosedur Partisipasi Rakyat dalam Pembentukan dan Perubahan Konstitusi Indonesia, Thailand dan Afrika Selatan

Prosedur partisipasi masyarakat dalam konstitusi di Thailand dan Afrika Selatan sebagai suatu kewajiban dan harus diikutsertakan, sehingga ada peraturan standardisasi model partisipatoris yang diberlakukan. Di Thailand dengan konstitusi rakyat atau *People's Constitution* 1997 yang kemudian diatur dalam Pasal 255 ayat (4) Konstitusi Kerajaan Thailand 2017 dan di Afrika Selatan berdasarkan pasal 59 Konstitusi Afrika Selatan 1996. Sedangkan di Indonesia prosedur partisipasi rakyat dalam konstitusi sifatnya tidak wajib. dan hanya sebagai masukan sesuai Pasal 117 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR (Peraturan DPR NO. 1 Tahun 2014) mengatur bahwa dalam penyusunan rancangan undang-undang, anggota, komisi, atau gabungan komisi, dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan bagi panitia kerja untuk menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang. Sehingga sampai saat ini Indonesia belum memiliki standardisasi model untuk pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam konstitusi yang diberlakukan.

Secara menyeluruh nampak perbedaan dilihat dari spesifikasi derajat partisipasi, Indonesia berada pada tahap consultation. Hal ini dikarenakan Indonesia melakukan pelibatan terhadap masyarakat dalam pembentukan undang-undang, tetapi tetap keputusan akhir berada di tangan legislatif. Masyarakat tidak hanya diberitahu tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Selain itu tidak ada jaminan bahwa kelompok masyarakat yang menjadi partisipan merupakan

masyarakat yang terdampak atau terkait dengan suatu rancangan undang-undang. Berbeda dengan Thailand dan Afrika Selatan berada pada tahapan placation. Posisi kedua negara tersebut sekalipun pola pemerintahan berbeda yaitu Kerajaan dan Republik, namun keduanya lebih mengedepankan partisipasi masyarakat secara langsung dalam mengajukan saran terhadap perubahan konstitusi sesuai kepentingan masyarakat melalui pelibatan pihak luar dalam kelembagaan publik independen yang ditunjuk oleh masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arto, A. Mukti. (2001). *Konsepsi Ideal Mahkamah Agung*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Asshiddiqie, Jimly. (2005). *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Pers.
- Basalim, Umar. (2002). *Pro-Kontra Piagam Jakarta di Era Reformas*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu.
- Gutmann and Dennis Thompson. (1996). *Democracy and Disagreement: Why Moral Disagreement Can Not Be Avoided in Politics and What Can Be Done about It*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hall. (1963). *Comparative Law and Social Theory*, Cetakan Kedua. Baton Rouge.
- Hardjono. (2009). *Legitimasi Perubahan Konstitusi (Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Hassen Ebrahim. (1998). *The Soul of a Nation: Constitution-Making in South Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Indrayana, Denny. (2007) *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan.
- Kusuma, A.B. (2009). *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945, Edisi Revisi*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Lawrence Goldstone. (2011). *Inherently Unequal: The Betrayal of Equal Rights by the Supreme Court, 1865-1903*. New York: Walker & Co.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri. (2006). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Edisi Revisi*. Bandung: Alumni.
- Martosoewignjo, Sri Soemantri. (2006). *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi, Edisi Revisi*. Bandung: Alumni.

- Marzuki, Peter Mahmud. (2016). *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Niraja Gopal Jayal. (1999). *Democracy and the State: Welfare, Secularism and Development in Contemporary India*. New Delhi: Oxford University Press.
- Notosusanto, Nugroho. (1981). *Proses Perumusan Pancasila Dasar Negara*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Pasaribu, Reny R. (2009). *Menilai Tanggung Jawab Sosial Peraturan Daerah: Studi Kasus Provinsi DKI Jakarta, Kabupaten Bulukumba dan Kabupaten Sumba Barat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia.
- Sanford Levinson. (1995). *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, ed.
- Sastrawijaya, Safiyudin. (1980). *Sekitar Pancasila, Proklamasi dan Konstitusi*. Bandung: Alumni.
- Siri Gloppen. (1997). *South Africa: The Battle over the Constitution*. Aldershot: Ashgate.
- Syahuri, Taufiqurrohman. (2011). *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta: Kencana.
- Syahuri, Taufiqurrohman. (2014). *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandingannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Thaib. Dahlan (et.al). (2004). *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Yamin, Hadji Muhammad. (1971). *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Djilid Pertama, Cet Ke-2*. Jakarta: Siguntang.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2010). *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku I Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan UUD 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.II/MPR/1999 Tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Jurnal

- Cristina Murray. (2000). "A Constitutional Beginning: Making South Africa's Final Constitution", *UALR Law Review*, 23(1).
- Crombrugge, Ronald Van. (2017). "Belgium And Democratic Constitution-Making: Prospects For The Future?", *Netherlands Journal of Legal Philosophy*, 46(1).
- Heinz Klug. (1996). "Participating in the Design: Constitution-Making in South Africa, *Review of Constitutional*", 3(18).
- Hidayati, Siti. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Studi Perbandingan Indonesia Dengan Afrika Selatan), Sekretariat Badan Geologi - Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral), *Jurnal Bina Mulia Hukum Vol 3, No 2* (2019)
- Jamaluddin, Muhammad Nur. (2020). "The Role of the People in the Amendment of the 1945 Constitution Based on Democratic Constitution Making: Future Prospects", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 7(1).
- James Fishkin. (2013). "Deliberation by the People Themselves: Entry Points for the Public Voice", *Election Law Journal*, 12(503).
- John J. Williams. (2006). "Community Participation Lessons from Post-Apartheid South Africa". *Policy Studies*, 27(3).
- Reschentia, Beby. (2016). Prosedur Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan, *Jurnal Online Fakultas Hukum Universitas Riau*, 3(1).
- Samuels. (2008). "Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making", 668; Zachary Elkins, Tom Ginsburg and Justin Blount, "The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval". *Temple Law Review* 81(1).

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Africa's Constitution Of 1996 (Konstitusi Afrika Selatan Tahun 1996).
- Thailand's Constitution Of 2017 (Konstitusi Kerajaan Thailand Tahun 2017).

Sumber Lain

Arnstein SR. 1969. *A Leadder of Citizen Participation*. Journal of the American Planning Association, Volume 35 (4).

Christopher Zurn. (2015). "Democratic Constitutional Change: Assessing Institutional Possibilities", SSRN Working Paper. Available online from: [http:// papers. ssrn. com/ sol3/ papers. cfm ?abstract_ id= 2630363](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2630363). [Accessed December 15, 2019].

Constitute. (2017). "Thailand's Constitution Of 2017". Available online from: https://www.constituteproject.org/constitution/Thailand_2017.pdf?lang=en. [Accessed 18 June, 2020].

Faiz, Pan Mohamad. (2008). *Perbandingan Hukum 3 (Perkembangan Ilmu Perbandingan Hukum)*. Available online from: <https://panmohamadfaiz.com/2008/01/24/perbandingan-hukum-3-2/>. [Accessed June 01, 2020].

South African Government. (1996). "Constitution of the Republic of South Africa, 1996 - Explanatory Memorandum". Available online from: <https://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996-explanatory-memorandum>. [Accessed June 20, 2020].

Susanti, Bivitri. (2001). *Pengalaman Thailand Konstitusi Baru, Konstitusi Rakyat*. Available online from: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol3388/font-size1-colorff0000bpengalaman-thailandfontbrkonstitusi-baru-konstitusi-rakyat/>. [Accessed June 01, 2020].