



SKRIPSI

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI
MANIFESTASI NEGARA DEMOKRASI**

*COMMUNITY PARTICIPATION IN THE FORMATION OF LEGISLATION
AS A MANIFESTATION OF DEMOCRATIC STATE*

RIZKI WULAN PERDANI
NIM : 140710101528

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2019**

SKRIPSI

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI
MANIFESTASI NEGARA DEMOKRASI**

*COMMUNITY PARTICIPATION IN THE FORMATION OF LEGISLATION
AS A MANIFESTATION OF DEMOCRATIC STATE*

RIZKI WULAN PERDANI

NIM : 140710101528

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2019**

MOTTO

“Jangan Sepelekan hal-hal biasa, Karena semua orang besar melakukan hal-hal biasa dengan penuh kesungguhan ...”

“Kehidupan ini menjadi lebih membahagiakan saat kita tidak lagi hidup untuk memperbaiki kesalahan, Tapi untuk melakukan yang benar pada setiap kesempatan ...”

(Mario Teguh)*

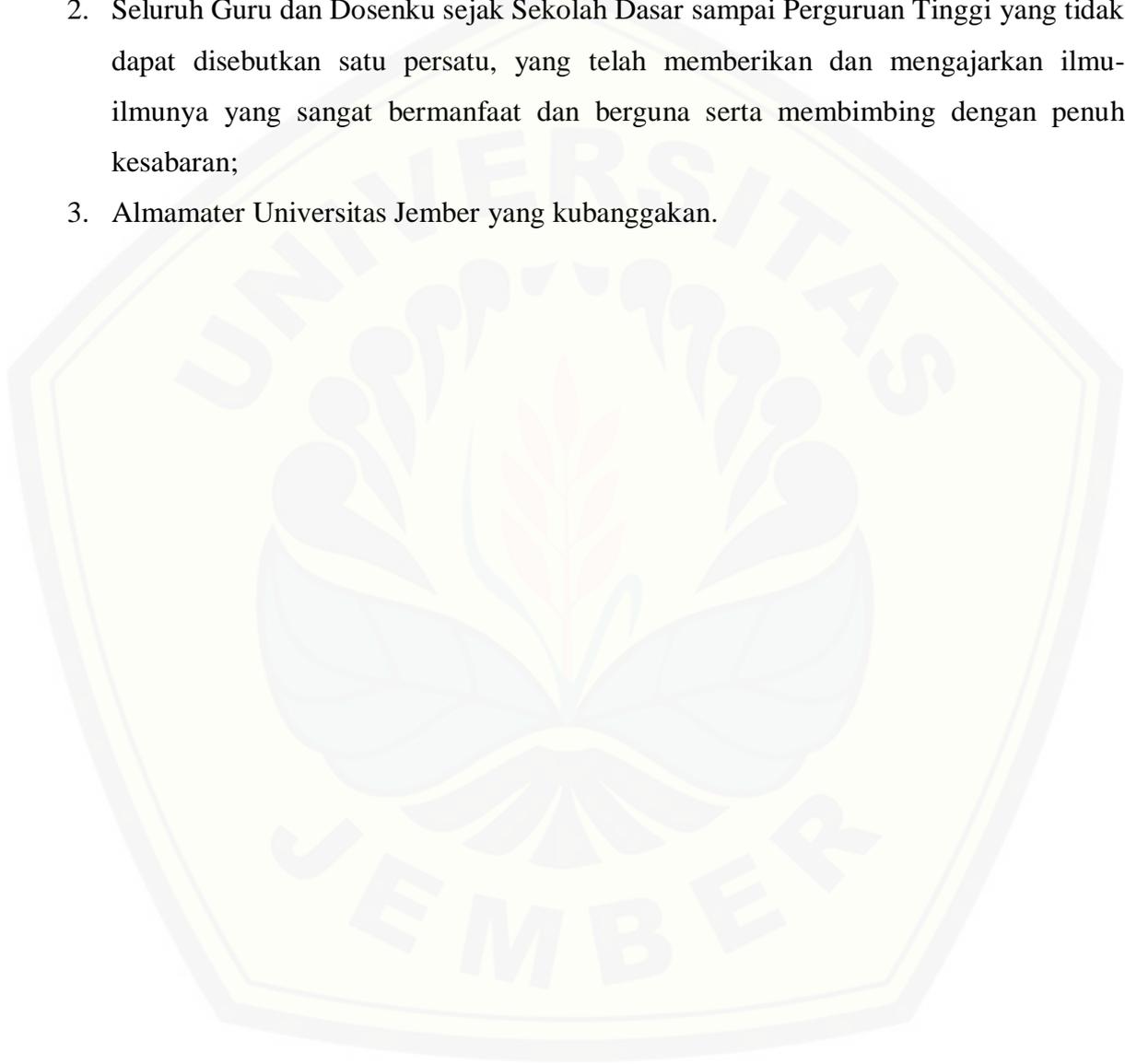


* Dikutip dari twitter Mario Teguh : @MTLovenHoney diakses tanggal 16 Februari 2019

PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan untuk :

1. Kedua orang tuaku atas untaian do'a, curahan kasih sayang, segala perhatian dan dukungan yang telah diberikan dengan tulus ikhlas;
2. Seluruh Guru dan Dosenku sejak Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan dan mengajarkan ilmu-ilmunya yang sangat bermanfaat dan berguna serta membimbing dengan penuh kesabaran;
3. Almamater Universitas Jember yang kubanggakan.



PERSYARATAN GELAR

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI
MANIFESTASI NEGARA DEMOKRASI**

*COMMUNITY PARTICIPATION IN THE FORMATION OF LEGISLATION
AS A MANIFESTATION OF DEMOCRATIC STATE*

SKRIPSI

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Sarjana Hukum
Pada Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Jember

RIZKI WULAN PERDANI

NIM : 140710101528

**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2019**

PERSETUJUAN

SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI

TANGGAL 13 JULI 2019

Oleh :

Dosen Pembimbing Utama,

ANTIKOWATI, S.H., M.H.
NIP : 196112021988022001

Dosen Pembimbing Anggota,

H. EDDY MULYONO, S.H, M.Hum.
NIP : 196802191992011001

PENGESAHAN

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN
PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI
MANIFESTASI NEGARA DEMOKRASI**

Oleh :

RIZKI WULAN PERDANI

NIM : 140710101528

Dosen Pembimbing Utama,

Dosen Pembimbing Anggota,

ANTIKOWATI, S.H., M.H.

NIP : 196112021988022001

H. EDDY MULYONO, S.H, M.Hum.

NIP : 196802191992011001

Mengesahkan,
Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi
Fakultas Hukum Universitas Jember
Dekan,

Dr. NURUL GHUFRON, S.H., M.H.

NIP : 197409221999031003

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan dihadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Kamis

Tanggal : 18

Bulan : Juli

Tahun : 2019

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum

Universitas Jember,

PANITIA PENGUJI

Ketua,

Sekretaris,

Dr. BAYU DWI ANGGONO, S.H.,M.H.

NIP : 198206232005011002

GAUTAMA BUDI A.,S.H., LL.M.

NIP: 197509302002121006

ANGGOTA PANITIA PENGUJI :

1. ANTIKOWATI, S.H., M.H.

NIP : 196112021988022001

: (.....)

2. H. EDDY MULYONO, S.H, M.Hum.

NIP : 196802191992011001

: (.....)

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Rizki Wulan Perdani

NIM : 140710101528

Menyatakan dengan sebenarnya, bahwa karya tulis dengan judul : **Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Manifestasi Negara Demokrasi** ; adalah hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Penulis bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta saya bersedia mendapatkan sanksi akademik apabila ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, 18 Juli 2019
Yang menyatakan,



RIZKI WULAN PERDANI
NIM : 140710101528

UCAPAN TERIMA KASIH

Syukur Alhamdulillah, segala puja dan puji syukur penulis ucapkan atas Kehadirat Allah SWT Tuhan Yang Maha Esa dan Pengasih Lagi Maha Penyayang yang senantiasa melimpahkan berkat dan kasih-Nya dan tidak pernah meninggalkanku, karena berkat dan kasih-Nya terus mengalir sepanjang hari serta membuat semua indah pada waktunya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul : **Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Manifestasi Negara Demokrasi** Penulisan skripsi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember serta mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

Penulis pada kesempatan ini mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah banyak membantu dalam penulisan ini, antara lain :

1. Ibu Antikowati, S.H., M.H., sebagai dosen pembimbing utama skripsi yang dengan penuh perhatian, kesabaran, tulus dan ikhlas memberikan arahan, nasehat, serta bimbingan selama penulisan skripsi ini di tengah-tengah kesibukan beliau ;
2. Bapak H. Eddy Mulyono, S.H., M.Hum., sebagai dosen pembimbing anggota pembimbing skripsi yang telah banyak memberikan masukan dan arahan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan ;
3. Dr. Bayu Dwi Anggono, S.H.,M.H, selaku Ketua Panitia Penguji skripsi ;
4. Bapak Gautama Budi Arundhanti, S.H., LL.M, selaku Sekretaris Panitia Penguji skripsi ;
5. Bapak Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember, Ibu Dr. Dyah Ochtorina, S.H., M.Hum, Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H., Bapak Dr. Aries Hariyanto, S.H., M.H, selaku Wakil Dekan I, II dan III Fakultas Hukum Universitas Jember ;
6. Bapak dan Ibu dosen, civitas akademika, serta seluruh karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember atas segala ilmu dan pengetahuan untuk bekal hidupku ;
7. Orang tuaku, saudara-saudaraku, semua keluarga dan kerabat atas do'a, serta dukungan yang telah diberikan ;

8. Teman-temanku yang tak bisa aku sebutkan satu persatu yang telah memberikan dukungan dan bantuan baik moril dan spirituil ;
9. Semua pihak dan rekan-rekan yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang telah memberikan bantuannya dalam penyusunan skripsi ini.

Sangat disadari bahwa pada skripsi ini, masih banyak ditemukan kekurangan dan kelemahan akibat keterbatasan kemampuan serta pengetahuan penulis. Oleh karena itu, perlu adanya kritik dan saran yang membangun dari para pembaca demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis mengharapkan, mudah-mudahan skripsi ini minimal dapat menambah khasanah referensi serta bermanfaat bagi pembaca sekalian.

Jember, 18 Juli 2019

Penulis



RINGKASAN

Penting untuk dikaji bagaimana sejatinya perkembangan partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai manifestasi Negara Demokrasi sehingga terbentuk suatu produk hukum yang baik dan merepresentasikan norma hukum yang diinginkan masyarakat. Di sisi lain, sasaran bentuk partisipasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dilakukan terhadap masyarakat yaitu orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan dan karenanya Negara harus hadir dan menjamin kemudahan akses untuk masyarakat tersebut dalam memberika pendapat baik secara lisan dan/atau tertulis. Isu hukum ini menjadi penting dikaji dalam menemukan bagaimana seharusnya bentuk partisipasi yang mencerminkan Negara Demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Rumusan masalah dalam hal ini : (1) Bagaimana perkembangan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ? (2) Bagaimana seharusnya bentuk partisipasi yang mencerminkan negara demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ? Metode penelitian dalam penulisan skripsi ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan bahan non hukum. Analisa bahan penelitian dalam skripsi ini menggunakan analisis normatif kualitatif.

Kesimpulan penelitian yang diperoleh antara lain adalah, *Pertama*, Perkembangan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memulai era baru dengan berlakunya Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana telah dirubah dengan Undang Undang 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Aspirasi masyarakat dalam penyusunan Prolegnas harus diakomodir. Hal ini sebagai salah satu instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dengan memerhatikan dan mempertimbangkan politik hukum nasional. Dengan meletakkan visi pembangunan hukum di atas tujuan pembangunan nasional. DPR, DPD, dan Pemerintah dalam melaksanakan fungsi legislasi harus memerhatikan dan mengakomodir aspirasi masyarakat. Dimulai dari perencanaan dan pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Keberadaan Prolegnas sebagai desain dalam pembaharuan hukum nasional diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan umum. Melalui perencanaan pembentukan undang-undang yang baik, sehingga tercipta harmonisasi antara rencana prioritas pembangunan jangka panjang nasional dengan prioritas Prolegnas yang ditetapkan bersama DPR, DPD, dan Pemerintah. *Kedua*, Penting untuk memastikan bahwa partisipasi masyarakat terakomodir dalam materi undang-undang, sepanjang bertujuan untuk kepentingan dan kesejahteraan umum. Proses legislasi dapat bersifat aspiratif atau justru sebaliknya bersifat elitis, ketika adanya dugaan kelompok kepentingan yang turut serta menentukan proses legislasi. Sebagai lembaga yang diberi kewenangan untuk membentuk undang-undang DPR, DPD, dan Pemerintah dinilai belum aspiratif dalam melaksanakan fungsi legislasi yang didasarkan pada kebutuhan dasar masyarakat Indonesia. Partisipasi masyarakat atas RUU yang berkaitan langsung dengan kesejahteraan dan perlindungan hak rakyat belum mendapat perhatian memadai.

Pembentuk undang-undang seharusnya konsisten untuk menentukan prioritas pembahasan RUU berdasarkan kebutuhan yang paling rakyat pokok. Tentunya dengan mempertimbangkan kemanfaatan sosial paling besar yang dapat dicapai, dampak sosial yang ditimbulkan dan kedayagunaan; dengan didukung anggaran yang memadai..

Saran yang diberikan bahwa, *Pertama*, Peran serta masyarakat akan lebih meningkatkan kualitas keputusan yang dihasilkan dan mendorong para pembentuk hukum untuk membuat peraturan daerah yang implementatif sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat dan dapat diminimalisir dari gejolak ataupun tuntutan ketidakpuasan masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut merupakan tuntutan dan tantangan bagi pembentuk hukum untuk membuat peraturan perundang-undangan yang partisipatif. *Kedua*, Diperlukan komitmen dari pembentuk hukum di daerah dalam hal ini Presiden dan DPR untuk melibatkan masyarakat dalam setiap pembahasan peraturan perundang-undangan. Semakin majunya perkembangan suatu negara dan semakin kompleksnya permasalahan kehidupan, tentu memerlukan peraturan perundang-undangan yang bisa mengakomodasi dan merepresentasikan kepentingan masyarakat umum, serta mencerminkan rasa keadilan masyarakat.



DAFTAR ISI

	Hal.
Halaman Sampul Depan.....	I
Halaman Sampul Dalam	ii
Halaman Motto	iii
Halaman Persembahan	iv
Halaman Persyaratan Gelar	v
Halaman Persetujuan	vi
Halaman Pengesahan	vii
Halaman Penetapan Panitia Penguji	viii
Halaman Pernyataan	ix
Halaman Ucapan Terima Kasih	x
Halaman Ringkasan	xii
Halaman Daftar Isi	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Metode Penelitian	6
1.4.1 Tipe Penelitian	7
1.4.2 Pendekatan Masalah	7
1.4.3 Bahan Hukum	8
1.4.4 Analisis Bahan Hukum	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Partisipasi Masyarakat	11
2.1.1 Pengertian Masyarakat Secara Umum	11
2.1.2 Pengertian Partisipasi Masyarakat	13
2.2 Teori Perundang-undangan	16
2.2.1 Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	16
2.2.2 Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia	18

2.3	Pembentukan dan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan	20
2.3.1	Pengertian Peraturan Perundang-undangan	20
2.3.2	Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	21
2.3.3	Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	24
2.4	Negara Demokrasi	27
2.4.1	Pengertian Negara Demokrasi	27
2.4.2	Unsur-Unsur Negara Demokrasi	30
BAB III	PEMBAHASAN	36
3.1	Perkembangan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	36
3.2	Bentuk Partisipasi Ideal Yang Mencerminkan Negara Demokrasi Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	49
BAB IV	PENUTUP	64
4.1	Kesimpulan	64
4.2	Saran-saran	65
DAFTAR PUSTAKA		

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran : Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Manusia dalam kehidupan sehari-hari hampir di segala bidang diatur oleh hukum. Hukum dikristalkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya lebih merupakan tata aturan hubungan hukum antara individu dengan negara atau antar individu. Apabila dicermati lebih mendalam, bahwa gagasan pembentukan peraturan perundang-undangan bermula ketika ada konflik atau muncul ketidaktertiban antar anggota dalam masyarakat. Indonesia sebagai Negara Hukum sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945), mempunyai konsekuensi logis yang harus diterima sebagai negara hukum adalah setiap kebijakan publik harus berkaitan dengan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan hukum nasional dapat diartikan dengan pembentukan hukum tertulis yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang, yang berwujud peraturan perundang-undangan yang bersifat legislatif maupun administratif. Hukum tertulis dalam arti peraturan perundang-undangan yang berlaku umum (*algemeen geldend*) dan mengikat orang banyak (*algemeen bindend*) serta mempunyai lingkup laku wilayah manusia, wilayah ruang, dan wilayah waktu yang lebih luas.¹ Peraturan perundang-undangan sebagai produk hukum, bukan merupakan produk politik semestinya ditempatkan sebagai norma yang digali bersumber pada kemajemukan bangsa Indonesia, kaya akan budaya, nilai dan pluralisme hukum. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan representasi dari rakyat bukan lagi mempertimbangkan untung rugi atau kepentingan elite penguasa dalam menjalankan fungsinya, apakah dalam setiap fungsi pengawasan, *budgeting* atau legislasi.

¹Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, hlm. 14-15

Karakteristik tersebut merupakan wujud dari negara hukum pancasila dimana pembentuk undang-undang memahami spirit atau filosofi yang terkandung didalamnya. Bingkai Indonesia sebagai negara hukum mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam mengawal proses pembuatan undang-undang setiap sidangnya di ranah legislatif.² Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.³ Diperlukan partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan tersebut sebagai kontrol untuk menyeimbangkan peran pemerintah yang sedemikian dominan, sehingga terbentuknya suatu peraturan perundangan-undangan yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban segenap rakyat Indonesia.

Penyediaan ruang publik atau partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan tersebut, merupakan tuntutan yang mutlak dalam sebuah negara demokrasi seperti Indonesia. Partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan tersebut harus benar-benar dilindungi oleh negara dalam pelaksanaannya, agar prinsip-prinsip demokrasi tidak terlanggar oleh penguasa. Demokrasi merupakan suatu paham dan sistem politik yang berdasar pada doktrin “*power of the people*”, yaitu kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dimana rakyat merupakan pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu sistem pemerintahan. Demokrasi baik sebagai doktrin atau paham maupun sebagai sistem politik dipandang sebagai alternatif yang lebih baik daripada sistem politik lainnya yang terdapat hampir disetiap bangsa dan Negara. Demikian kuatnya paham demokrasi, sampai-sampai konsepnya telah menjadi keyakinan politik (*political believe*) kebanyakan bangsa, yang pada gilirannya kemudian berkembang menjadi *isme*, bahkan berkembang menjadi mitos yang dipandang dapat membawa berkah bagi kehidupan bangsa-bangsa beradab.⁴

² Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang Yang Responsif Dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Legislasi Nasional Vol. 10 No.3, Satjipto Rahardjo Institute, Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta, September 2013, hlm. 209

³ Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

⁴ Haedar Nashir, *Pragmatisme Politik Kaum Elite*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hlm. 37.

Sejalan dengan yang diamanatkan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”, tentu ini menjadi dasar pentingnya melibatkan masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk implementasi negara hukum yang menjunjung demokrasi. Suatu Peraturan Perundang-Undangan yang baik adalah Peraturan Perundang-Undangan yang merupakan cerminan dari kehendak masyarakat dan paling menyejahterakan masyarakat itu sendiri. Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan yang aspiratif dan partisipatif ini, di dalamnya mengandung dua makna, yang mana meliputi: proses dan substansi. Proses merupakan suatu mekanisme dalam pembentukan perundang-undangan dimana harus dilakukan secara transparan, sehingga aspirasi masyarakat dalam hal ini dapat berpartisipasi memberikan masukan dalam mengatur suatu Peraturan Perundang-Undangan. Substansi dalam hal ini berarti materi yang akan diatur didalam suatu Peraturan Perundang-Undangan harus ditujukan untuk kepentingan masyarakat umum/luas, sehingga menghasilkan suatu produk hukum yang demokratis, aspiratif, partisipatif dan berkarakter responsif/populistik.⁵

Partisipasi, transparansi, dan demokratisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan yang utuh yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain dalam satu negara demokrasi. Berkenaan dengan hal tersebut, yang menarik untuk dikaji lebih mendalam tentu mengenai bagaimana pengaturan tentang keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Mengingat keterlibatan masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah dijamin dan dilindungi dalam beberapa aspek hukum yang secara tegas dan imparial saling berkaitan satu dengan yang lainnya.

Di sisi lain, meskipun menjadi suatu pekerjaan rumah bagi para pembentuk peraturan perundang-undangan, karena pembentukan peraturan perundang-undangan dibuat oleh organ/lembaga politik yang dapat menjadi

⁵ Mahfud, MD, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Raja Grafindo, 2010, hlm. 363

politis, dalam pembentukannya kadang terjadi *political bargaining* (tawar-menawar) yang bermuara pada kompromi (dapat juga konsensus/kesepakatan) politis yang dituangkan dalam norma (pasal) yang terkadang kurang bahkan tidak mencerminkan kepentingan umum.⁶

Harapan agar proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dapat mengakomodir semua aspirasi dan partisipasi masyarakat masih belum sepenuhnya terpenuhi, partisipasi masyarakat tersebut setidaknya dilindungi oleh beberapa ketentuan, diantaranya dalam ketentuan Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 bahwa “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Pengakuan hak tersebut juga termasuk hak mengeluarkan pendapat, dalam hal ini adalah untuk berpendapat dalam rangka berpartisipasi dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Lebih lanjut, Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan bahwa Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Pasal 3 huruf (b) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik juga mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik. Keseluruhan ketentuan tersebut mengamanatkan adanya partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Permasalahan yang menarik, pada praktiknya walaupun telah diatur dalam Norma Undang-Undang mengenai partisipasi masyarakat dalam hal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun, bagaimana seharusnya prosedur dan bentuk konkret partisipasi dan/atau keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut juga masih belum jelas diatur. Sejauh mana masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut. Dalam ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, partisipasi tersebut hanya dinormakan secara umum dan normatif saja.

⁶ Natabaya, H.A.S., *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006, hlm. 4

Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 menyatakan bahwa, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketentuan “dalam pembentukan peraturan perundang-undangan” bermakna masukan masyarakat disampaikan mulai dari tahapan perencanaan sampai dengan pengundangan sesuai dengan definisi pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Adapun beberapa cara untuk memenuhi partisipasi masyarakat berupa masukan lisan dan/atau tertulis tersebut diatur dalam Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011, diantaranya : (a) rapat dengar pendapat umum; (b) kunjungan kerja, (c) sosialisasi; dan/atau (d) seminar, loka karya, dan /atau diskusi.

Berkenaan hal ini menjadi penting untuk dikaji bagaimana sejatinya perkembangan partisipasi masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagai manifestasi Negara Demokrasi sehingga terbentuk suatu produk hukum yang baik dan merepresentasikan norma hukum yang diinginkan masyarakat. Di sisi lain, sasaran bentuk partisipasi sebagaimana tertuang dalam Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dilakukan terhadap masyarakat yaitu orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undang dan karenanya Negara harus hadir dan menjamin kemudahan akses untuk masyarakat tersebut dalam memberika pendapat baik secara lisan dan/atau tertulis. Isu hukum ini menjadi penting dikaji dalam menemukan bagaimana seharusnya bentuk partisipasi yang mencerminkan Negara Demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian di atas, peneliti tertarik untuk menuangkan dan mengkaji masalah partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk negara demokrasi berikut aspek hukumnya dalam bentuk penulisan skripsi hukum dengan judul : **“Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang sebagai Manifestasi Negara Demokrasi”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka penulis mencoba mengidentifikasi beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana perkembangan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ?
2. Bagaimana seharusnya bentuk partisipasi yang mencerminkan negara demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyusunan skripsi ini meliputi 2 (dua) hal, antara lain :

1. Untuk mengkaji dan menganalisis perkembangan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis bentuk partisipasi yang ideal dan mencerminkan negara demokrasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

1.5 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut sebagai pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian. Metodologi merupakan cara kerja bagaimana menemukan atau memperoleh atau menjalankan suatu kegiatan untuk memperoleh hasil yang kongkrit. Sehingga penggunaan metode penelitian hukum dalam penulisan skripsi ini dapat digunakan untuk menggali, mengolah, dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh sehingga mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi.

Metode yang tepat diharapkan dapat memberikan alur pemikiran secara berurutan dalam usaha mencapai pengkajian. Adapun metode yang digunakan sebagai berikut :

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.⁷

1.5.2 Pendekatan Masalah

Di dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Adapun dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan 2 (dua) macam pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual yang diuraikan sebagai berikut :

1. Pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yaitu suatu metode pendekatan melalui pendekatan dengan merujuk pada prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum.⁸
2. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi⁹

1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penulisan yang digunakan untuk memecahkan permasalahan yang ada sekaligus memberikan preskripsi

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2016, hlm.194

⁸ *Ibid*, hlm.138

⁹ *Ibid*, hlm.93

mengenai apa yang seharusnya. Bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi hukum ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder :

1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Adapun yang termasuk dalam bahan hukum primer yang akan dipergunakan dalam mengkaji setiap permasalahan dalam penulisan tesis ini adalah :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
2. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik;
3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
4. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah juga seluruh informasi tentang hukum yang berlaku atau yang pernah berlaku di suatu negeri. Keberadaan bahan-bahan hukum sekunder, secara formal tidak sebagai hukum positif.¹⁰ Adapun yang termasuk dalam bahan-bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku teks, laporan penelitian hukum, jurnal hukum yang memuat tulisan-tulisan kritik para ahli dan para akademisi terhadap berbagai produk hukum perundang-undangan dan putusan pengadilan, notulen-notulen seminar hukum, memori-memori yang memuat opini hukum, monograp-monograp, buletin-buletin atau terbitan lain yang memuat debat-debat dan hasil dengar pendapat di parlemen, deklarasi-deklarasi, dan situs-situs internet..

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.165

1.5.3.3 Bahan Non Hukum

Sebagai penunjang dari sumber hukum primer dan sekunder, sumber bahan non hukum dapat berupa, internet, ataupun laporan-laporan penelitian non hukum dan jurnal-jurnal non hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penulisan skripsi.¹¹

1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Sebagai cara untuk menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul dipergunakan metode analisa bahan hukum deduktif, yaitu suatu metode penelitian berdasarkan konsep atau teori yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain dengan sistematis berdasarkan kumpulan bahan hukum yang diperoleh, ditambahkan pendapat para sarjana yang mempunyai hubungan dengan bahan kajian sebagai bahan komparatif.

Langkah-langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam melakukan suatu penelitian hukum, yaitu :

- a) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan ;
- b) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum ;
- c) Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- d) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
- e) Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.¹²

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Opcit*, hlm. 164

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit*, hlm.171

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Partisipasi Masyarakat

2.1.1 Pengertian Masyarakat Secara Umum

Banyak deskripsi yang dituliskan oleh para pakar mengenai pengertian masyarakat. Dalam bahasa Inggris dipakai istilah *society* yang berasal dari kata Latin *socius*, berarti “kawan”. Istilah masyarakat sendiri berasal dari kata Arab *syarakay* yang berarti “ikut serta, berpartisipasi”. Masyarakat adalah sekumpulan manusia saling “bergaul”, atau dengan istilah ilmiah, saling “berinteraksi”.¹³ Menurut Phil Astrid S. Susanto¹⁴ masyarakat atau *society* merupakan manusia sebagai satuan sosial dan suatu keteraturan yang ditemukan secara berulang-ulang, sedangkan menurut Dannerius Sinaga¹⁵ masyarakat merupakan orang yang menempati suatu wilayah baik langsung maupun tidak langsung saling berhubungan sebagai usaha pemenuhan kebutuhan, terkait sebagai satuan sosial melalui perasaan solidaritas karena latar belakang sejarah, politik ataupun kebudayaan yang sama. Pada prinsipnya masyarakat dapat dibagi menjadi 2 (dua) bentuk, yaitu masyarakat tradisional dan masyarakat modern :

1) Masyarakat tradisional

Masyarakat tradisional merupakan masyarakat yang masih terikat dengan kebiasaan atau adat-istiadat yang telah turun-temurun. Keterikatan tersebut menjadikan masyarakat mudah curiga terhadap hal baru yang menuntut sikap rasional, sehingga sikap masyarakat tradisional kurang kritis.¹⁶ Dari pengertian tersebut dapat dikatakan pula bahwa masyarakat tradisional merupakan masyarakat yang melangsungkan kehidupannya berdasar pada patokan kebiasaan adat-istiadat yang ada di dalam lingkungannya. Kehidupan mereka belum terlalu dipengaruhi oleh perubahan-perubahan

¹³ Koentjaraningrat, *Pengantar Ilmu Antropologi*, Jakarta: Rineka Cipta, 2009, hlm. 116

¹⁴ Phil. Astrid S. Susanto, *Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial*, Jakarta: Raja Garindo Press, 1999, hlm. 6

¹⁵ Dannerius Sinaga, *Sosiologi dan Antropologi*, Klaten: Intan Pariwara, 1988, hlm. 143

¹⁶ *Ibid.* hlm. 152

yang berasal dari luar lingkungan sosialnya, sehingga kehidupan masyarakat tradisional cenderung statis. Selo Soemardjan¹⁷ mencirikan masyarakat tradisional berdasarkan pandangan sosiologis. Berikut karakteristiknya :

- a) Masyarakat yang cenderung homogen;
- b) Adanya rasa kekeluargaan, kesetiakawanan dan rasa percaya yang kuat antar para warga;
- c) Sistem sosial yang masih diwarnai dengan kesadaran kepentingan kolektif;
- d) Pranata adat yang efektif untuk menghidupkan disiplin sosial;
- e) *Shame culture* (budaya malu) sebagai pengawas sosial langsung dari lingkungan sosial manusia, rasa malu mengganggu jiwa jika ada orang lain yang mengetahui penyimpangan sistem nilai dalam adat-istiadat.

Ciri-ciri masyarakat tradisional berdasarkan pandangan sosial berbeda dengan ciri masyarakat berdasarkan pandangan hukum. Karakteristik masyarakat tradisional berdasarkan hukum dapat dilihat pada pendapat yang dikemukakan oleh Amiruddin¹⁸, bahwa masyarakat tradisional cenderung mempunyai solidaritas sosial mekanis. Solidaritas mekanis merupakan solidaritas yang muncul atas kesamaan (keserupaan), konsensus dan dapatnya saling dipertukarkan antara individu yang satu dengan individu yang lain berada dalam kelompok itu. Tidak ada kekhususan pada masing-masing individu.¹⁹ Berbeda dengan pendapat Selo Soemardjan²⁰ disiplin hukum masyarakat tradisional terhadap hukum negara lemah. Akan tetapi disiplin terhadap hukum adat cukup kuat. Sosial control dan disiplin hukum adat akan digunakan oleh masyarakat untuk mengatur ketertiban tata hidup sosialnya.

2) Masyarakat Modern

Masyarakat modern merupakan masyarakat yang sudah tidak terikat pada adat-istiadat. Adat-istiadat yang menghambat kemajuan segeraditinggalkan

¹⁷ Selo Soemardjan, *Masyarakat dan Manusia dalam Pembangunan (Pokok-pokok Pikiran Selo Soemardjan)*, Jakarta: Pusakata Sinar Harapan, 1993, hlm 62-68

¹⁸ Amiruddin, *Op.Cit.*, hlm. 205

¹⁹ OK. Chairudin., *Op.Cit.* hlm 115

²⁰ Selo Soemardjan, *Op.Cit.* hlm 186

untuk mengadopsi nilai-nilai baru yang secara rasional diyakini membawa kemajuan, sehingga mudah menerima ide-ide baru.²¹ Berdasarkan pandangan hukum, Amiruddin²², menjelaskan bahwa dalam masyarakat modern mempunyai solidaritas sosial organis. Menurut OK Chairuddin²³, solidaritas organis didasarkan atas spesialisasi. Solidaritas ini muncul karena rasa saling ketergantungan secara fungsional antara yang satu dengan yang lain dalam satu kelompok masyarakat. Spesialisasi dan perbedaan fungsional yang seperti diungkapkan tersebut memang kerap dijumpai pada masyarakat modern. Selain adanya solidaritas organis, Amiruddin²⁴ juga menjelaskan bahwa hukum yang terdapat dalam masyarakat modern merupakan hukum restruktif yaitu hukum berfungsi untuk mengembalikan keadaan seperti semula dan untuk membentuk kembali hubungan yang sukar atau kacau ke arah atau menjadi normal. Jadi masyarakat modern merupakan yang sudah tidak terpacu pada adat-istiadat dan cenderung mempunyai solidaritas organis karena mereka saling membutuhkan serta hukum yang ada bersifat restruktif.

2.1.2 Pengertian Partisipasi Masyarakat

Partisipasi adalah pelibatan seseorang atau beberapa orang dalam suatu kegiatan. Keterlibatan dapat berupa keterlibatan mental dan emosi serta fisik dalam menggunakan segala kemampuan yang dimilikinya (berinisiatif) dalam segala kegiatan yang dilaksanakan serta mendukung pencapaian tujuan dan tanggung jawab atas segala keterlibatan. Partisipasi merupakan keterlibatan mental dan emosi dari seseorang di dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyokong kepada pencapaian tujuan kelompok tersebut dan ikut bertanggung jawab terhadap kelompoknya. Pendapat lain menjelaskan bahwa partisipasi merupakan penyertaan pikiran dan emosi dari pekerja-pekerja ke dalam situasi kelompok yang bersangkutan dan ikut bertanggung jawab atas

²¹ *Ibid*, hlm. 156

²² Amiruddin., *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 205

²³ OK. Chairudin.. *Sosiologi Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 1993, hlm. 116

²⁴ Amiruddin, *Op.Cit.*, hlm. 206

kelompok itu. Partisipasi juga memiliki pengertian : “*a valuentary process by which people including disadvantaged (income,gender, ethnicity, education) influence or control the affect them*”, artinya suatu proses yang wajar di mana masyarakat termasuk yang kurang beruntung (penghasilan, gender, suku, pendidikan mempengaruhi atau mengendalikan pengambilan keputusan yang langsung menyangkut hidup mereka.²⁵

Partisipasi adalah sebagai keterlibatan mental dan emosional dalam situasi kelompok yang mendorongnya memberi sumbangan terhadap tujuan kelompok serta membagi tanggungjawab bersama mereka. Pengertian sederhana tentang partisipasi dapat juga berarti bahwa pembuat keputusan menyarankan kelompok atau masyarakat ikut terlibat dalam bentuk penyampaian saran dan pendapat, barang, keterampilan, bahan dan jasa. Partisipasi dapat juga berarti bahwa kelompok mengenal masalah mereka sendiri, mengkaji pilihan mereka, membuat keputusan, dan memecahkan masalahnya. Partisipasi adalah sebagai wujud dari keinginan untuk mengembangkan demokrasi melalui proses desentralisasi dimana diupayakan antara lain perlunya perencanaan dari bawah (*bottom-up*) dengan mengikutsertakan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembangunan masyarakatnya. Partisipasi masyarakat menurut Isbandi adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.²⁶

Partisipasi masyarakat menekankan pada “partisipasi” langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses ke pemerintahan. Partisipasi masyarakat telah mengalihkan konsep partisipasi menuju suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijaksanaan dan pengambilan keputusan diberbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan warga masyarakat. Pengembangan konsep dan asumsi

²⁵ Jim Ife, *Community Development*. Yogyakarta: Pustaka Belajar. 2009, hlm.45

²⁶ Miriam Budiarjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009., hlm. 90

dasar untuk meluangkan gagasan dan praktik tentang partisipasi masyarakat meliputi :²⁷

- 1) Partisipasi merupakan hak politik yang melekat pada warga sebagaimana hak politik lainnya. Hak itu tidak hilang ketika ia memberikan mandat pada orang lain untuk duduk dalam lembaga pemerintahan. Sedangkan hak politik, sebagai hak asasi, tetap melekat pada setiap individu yang bersangkutan.
- 2) Partisipasi langsung dalam pengambilan keputusan mengenai kebijakan publik di lembaga-lembaga formal dapat untuk menutupi kegagalan demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan masih menyisakan beberapa kelemahan yang ditandai dengan keraguan sejauh mana orang yang dipilih dapat merepresentasikan kehendak masyarakat.
- 3) Partisipasi masyarakat secara langsung dalam pengambilan keputusan publik dapat mendorong partisipasi lebih bermakna.
- 4) Partisipasi dilakukan secara sistematis, bukan hal yang *insidentale*. Berkaitan dengan diterimanya desentralisasi sebagai instrumen yang mendorong tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Partisipasi masyarakat dapat meningkatkan kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan dan lembaga pemerintahan. Demokratisasi dan desentralisasi di negara berkembang termasuk Indonesia terjadi dalam situasi rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan dan lembaga pemerintah. Dengan melibatkan warga dalam proses pengambilan keputusan maka diharapkan kepercayaan publik terhadap pemerintah dapat terus ditingkatkan, dan meningkatnya kepercayaan warga dipercaya sebagai indikator penting bagi menguatnya dukungan dan keabsahan pemerintah yang berkuasa. Partisipasi masyarakat merupakan keterlibatan anggota masyarakat dalam pembangunan dan pelaksanaan (implementasi) program atau proyek pembangunan yang dilakukan dalam masyarakat lokal.²⁸ Partisipasi masyarakat memiliki ciri-ciri bersifat proaktif dan bahkan reaktif (artinya masyarakat ikut menalar baru

²⁷ Finna Rizqinna. *Partisipasi Masyarakat*. www.lontar.ui.id. 2010, hlm. 14

²⁸ Isbandi Rukminto Adi. *Revisi Pemberdayaan Masyarakat dan Partisipasi Masyarakat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012, hlm.36

bertindak), ada kesepakatan yang dilakukan oleh semua yang terlibat, ada tindakan yang mengisi kesepakatan tersebut, ada pembagian kewenangan dan tanggung jawab dalam kedudukan yang setara

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai partisipasi politik, oleh Huntington dan Nelson partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.²⁹ Partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam proses rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik dan alasan dari pengambilan keputusan publik merupakan salah satu ciri dari penyelenggaraan negara demokratis.³⁰

2.2 Teori Perundang-undangan

2.2.1 Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan perlu berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan yang baik dan ideal. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari kesalahan dan kecacatan dalam pembentukan norma. Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik menurut I.C. van der Vlies dibagi dalam dua kelompok yaitu Asas-Asas Formil dan Asas-Asas Materiil. Asas-Asas Formil dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu :³¹

- a) Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai tujuan dan manfaat yang jelas untuk apa dibuat;
- b) Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*), yakni setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang; peraturan perundang-undangan tersebut dapat

²⁹Iza Rumesten RS, Relevansi Partisipasi Masyarakat Dalam Perancangan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Responsif, Jurnal Simbur Cahaya, No. 44 Tahun XVI Januari 2011, hlm. 2327.

³⁰Saut P. Panjaitan, Jaminan Perlindungan Konstitusional Hak Tiap Orang Untuk Memperoleh Informasi dan Berkomunikasi, Jurnal Simbur Cahaya, No. 42 Tahun XV Mei 2010, hlm. 1957-1958.

³¹zalirais.wordpress.com/2013/09/12/asas-asas-dan-teori-pembentukan-perundang-undangan/ diakses pada tanggal 11 Maret 2019

- dibatalkan (*vernietegbaar*) atau batal demi hukum (*vanrechtswege nieteg*), bila dibuat oleh lembaga atau organ yang tidak berwenang;
- c) Asas kedesakan pembuatan pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
 - d) Asas kedadapatlaksanaan (dapat dilaksanakan) (*het beginsel van uitvoerbaarheid*), yakni setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus didasarkan pada perhitungan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk nantinya dapat berlaku secara efektif di masyarakat karena telah mendapat dukungan baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis sejak tahap penyusunannya;
 - e) Asas konsensus (*het beginsel van de consensus*).

Asas-asas materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi :

- a) Asas terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologie en duidelijke systematiek*);
- b) Asas dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
- c) Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechts gelijkheids beginsel*);
- d) Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheidsbeginsel*);
- e) Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtsbedeling*).³²

Dalam ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, pada prinsipnya mengingatkan kepada pembentuk undang-undang agar selalu memperhatikan asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik dan asas materi muatan.

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a) Asas kejelasan tujuan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
- b) Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang, Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c) Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-

³² *Ibid*

- benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan;
- d) Asas dapat dilaksanakan, bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
 - e) Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, bahwa setiap Peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
 - f) Asas kejelasan rumusan, bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya dan dapat dipahami dengan baik dalam pelaksanaannya;
 - g) Asas keterbukaan, bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2.2.2 Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Sebagai negara yang mendasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Untuk mewujudkan negara hukum tersebut diperlukan tatanan yang tertib antara lain di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada dasar bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak bisa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hirarkinya. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari peraturan perundang-undangan yang tingkat lebih tinggi.³³

³³ Alfi Fahmi Adicahya, *Hierarki Urutan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia*, Artikel, 2012, hlm.1

Kedudukan Undang-Undang Dasar 1945 merupakan norma hukum yang tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, disamping sebagai sumber hukum dasar nasional sebagaimana disebutkan dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Adapun tata urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 adalah :

- a) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD NRI Tahun 1945);
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Ketetapan MPR);
- c) Undang-Undang (UU);
- d) Peraturan Pemerintah Sebagai Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- e) Peraturan Pemerintah;
- f) Keputusan Presiden (Kepres); dan
- g) Peraturan Daerah.

Berbeda halnya dengan tata urutan tersebut di atas, dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang
- c) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang ;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah.

Dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 disebutkan bahwa sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan. Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan sumber hukum tidak tertulis. Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana disebutkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Perubahan terakhir yakni diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan;
- b) Ketetapan MPR (Tap MPR);
- c) Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu);
- d) Peraturan Pemerintah (PP);
- e) Peraturan Presiden (Perpres);
- f) Peraturan Daerah

Untuk mengatur kehidupan masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat, Pemerintah Indonesia mengeluarkan berbagai macam peraturan negara yang biasanya disebut peraturan perundangan. Semua peraturan perundangan yang dikeluarkan oleh Pemerintah harus berdasarkan dan atau melaksanakan UUD NRI Tahun 1945. Dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 dikenal ada hukum dasar tertulis yang disebut dengan konvensi. Sebagai hukum dasar, undang Undang Dasar merupakan sumber hukum. Oleh karena itu, setiap produk hukum seperti undang-undang, peraturan bahkan setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan haruslah berdasarkan dan bersumberkan pada peraturan yang lebih tinggi yang berpuncak pada Undang Undang Dasar. Dengan kedudukannya sebagai sumber hukum, norma hukum yang tertinggi, UUD NRI Tahun 1945 mempunyai fungsi sebagai alat kontrol terhadap norma hukum yang lebih rendah yang berlaku agar sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945. Untuk melaksanakan fungsi kontrol dalam teori hukum dikenal hak uji material yaitu kewenangan untuk meneliti dan menilai apakah peraturan perundang-undangan materinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan, setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi. Tata Urutan (Hirarki) Peraturan Perundangan tersebut di atas tidak dapat diubah atau dipertukarkan tingkat kedudukannya oleh karena tata-urutan Peraturan Perundangan disusun berdasarkan tinggi-rendahnya Badan Penyusun Peraturan Perundangan dan menunjukkan kepada tinggi-rendahnya tingkat kedudukan masing-masing peraturan negara tersebut. Tata urutan Peraturan Perundangan dimaksudkan bahwa Peraturan Perundangan yang lebih rendah tingkat kedudukannya tidak boleh bertentangan isinya dengan Peraturan Perundangan lainnya yang lebih tinggi tingkat kedudukannya.

2.3 Pembentukan dan Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

2.3.1 Pengertian Peraturan Perundang-Undangn

Peraturan Perundang-Undangn menurut ketentuan Pasal 1 angka (2) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn

dimaknai sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan.

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian Perundang-undangan dalam arti materil yang esensinya anatara lain sebagai berikut:³⁴

- a. Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht*, written law)
- b. Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*)
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Maria Farida Indrati Soeprpto menyatakan bahwa istilah perundang-undangan (*legislation*, *wetgeving*, atau *gesetzgebung*) mempunyai dua pengertian :³⁵

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan Negara, baik tingkat pusat maupun ditingkat daerah.
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan Negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah

2.3.2 Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Dalam sistem norma hukum negara Republik Indonesia, Pancasila merupakan norma fundamental negara yang merupakan norma hukum yang tertinggi, yang kemudian berturut-turut diikuti oleh batang tubuh Undang-

³⁴ Mahendra Kurniawan, dkk, *Pedoman Naska Akademik Perda Partisipatif*, Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2007, hlm. 5

³⁵ *Ibid*, hlm.9

Undang Dasar NRI Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, serta hukum dasar tidak tertulis atau disebut juga dengan Konvensi Ketatanegaraan sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok negara (*staatsgrundgezets*), undang-Undang (*Formell Gezets*), serta Peraturan Pelaksana dan Peraturan Otonom (*Verordnung 7 & Autonome Satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Pelaksanaan dan peraturan otonom lainnya. Dalam penjelasan umum Angka III tentang Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa kedudukan pembukaan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 adalah lebih utama daripada batang tubuh.

Dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa : Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Selanjutnya disebutkan pula dalam Pasal 20 (Amandemen) UUD NRI Tahun 1945 tentang keberadaan Undang-Undang, yaitu:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang;
- 2) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama;
- 3) Jika rancangan Undang-Undang tersebut tidak mendapatkan persetujuan bersama, rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu;
- 4) Presiden mengesahkan rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang;
- 5) Dalam hal rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib untuk diundangkan.

Dalam keberadaan Undang-Undang sering dipergunakan dalam dua pengertian, yaitu dalam arti materiil dan dalam arti formal adalah : dalam arti yang materiil, dimaksud dengan Undang-Undang ialah semua peraturan (dengan tidak memperhatikan bentuknya) yang mempunyai kekuatan yang mengikat kepada masyarakat. Sedangkan di dalam arti yang formal, Undang-Undang adalah menunjuk kepada satu bentuk peraturan atau ketetapan tertentu yang

dibuat oleh pembentuk Undang-Undang. Adapun syarat mutlak untuk berlakunya suatu Undang-Undang ialah setelah diundangkan dalam Lembaran Negara (tempat pengundangan peraturan-peraturan negara agar supaya sah berlaku) oleh Sekretaris Negara. Tanggal mulai berlakunya suatu undang-undang adalah menurut tanggal yang ditentukan dalam undang-undang itu sendiri. Jika tanggal berlakunya itu tidak disebutkan dalam undang-undang, maka undang-undang tersebut mulai berlaku 30 hari setelah undang-undang tersebut diundangkan dalam Lembaran Negara untuk Jawa dan Madura, sedangkan untuk daerah lainnya mulai berlaku 100 hari setelah pengundangannya.

Terkait hal tersebut Bayu Dwi Annggono menyebutkan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan bahwa :

Untuk menghindari pembentukan undang-undang yang memiliki kecenderungan memihak dan menguntungkan pihak atau kelompok berkuasa dan untuk menghindari pembentukan undang-undang yang represif serta mengancam kebebasan warga negara serta untuk menjamin efektif berlakunya suatu undang-undang, maka pembentukan undang-undang harus memperhatikan dan mempedomani prinsip-prinsip atau asas-asas tertentu dalam pembentukan perundang-undangan.³⁶

Berkenaan dengan berlakunya suatu Undang-Undang dapat diketahui beberapa Asas Peraturan Perundang-Undangan, yaitu :³⁷

- a) Undang-Undang tidak berlaku surut;
- b) Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula;
- c) Undang-Undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum;
- d) Undang-Undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang yang terdahulu (yang mengatur hal tertentu yang sama);
- e) Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat.

Dibandingkan dengan hukum adat kebiasaan, maka Undang-Undang merupakan hukum tertulis (*geschreven recht, written law*). Dinamakan demikian

³⁶ Bayu Dwi Anngono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Pers, 2014, hlm.46-47

³⁷ Jimly Assiddiqie, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, PT. Bhuana Ilmu Populer, 2007, hlm.411

oleh karena untuk mengetahui isi dari undang-undang orang harus membaca surat-surat dokumen tertulis, sedangkan isi hukum adat-kebiasaan secara langsung tidak dapat diketahui dengan membaca surat tulisan, maka juga dinamakan dengan kaidah hukum yang tidak tertulis (*ongeschreven recht, unwritten law*).

Undang-Undang adalah sumber yang sangat penting dari hukum. Kalau dalam sebuah Undang-Undang termuat suatu peraturan, maka lazimnya sudah jelas bahwa peraturan tersebut adalah hukum. Lain halnya dengan adat kebiasaan, ini merupakan perbuatan-perbuatan dari penduduk yang perihal suatu peristiwa biasanya, yaitu selalu atau hampir selalu dilakukan. Terbentuknya Undang-Undang adalah buah kerja sama antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat, maka pada hakikatnya juga harus berakar kepada kemauan dan perasaan rakyat. Tetapi kita ketahui, bahwa undang-Undang tidak selalu merupakan perwujudan dari kemauan dan perasaan rakyat, melainkan seringkali mempunyai tujuan yang oleh pembentuk Undang-Undang dianggap sebagai jurusan atau arah membahagiakan rakyat.

2.3.3 Prosedur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Membahas mengenai prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan sudah diatur berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang ada pada DPR. Selanjutnya, di dalam Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 diatur bahwa setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Proses pembentukan Undang-Undang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu, proses pembentukan Undang-Undang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-Undangan, materi muatan yang harus diatur melalui undang-undang adalah :³⁸

- a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. Pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, proses pembuatan undang-undang diatur dalam Pasal 16 sampai dengan Pasal 23, Pasal 43 sampai dengan Pasal 51, dan Pasal 65 sampai dengan Pasal 74. Sedangkan, dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pembentukan Undang-Undang diatur dalam Pasal 142 sampai dengan Pasal 163. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta Tata Tertib DPR tersebut, kami sarikan proses pembentukan undang-undang sebagai berikut:

1. RUU dapat berasal dari DPR atau Presiden;
2. RUU dari DPR diajukan oleh anggota DPR, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi atau Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
3. RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya;
4. RUU tersebut kemudian disusun dalam Program Legislasi Nasional (prolegnas) oleh Badan Legislasi DPR untuk jangka waktu 5 tahun serta

³⁸<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt506c3ff06682e/proses-pembentukan-undang-undang>, diakses pada tanggal 11 Maret 2019

- dibuat pula dalam jangka waktu tahunan yang berisi RUU yang telah diurutkan prioritas pembahasannya;
5. Setiap RUU yang diajukan harus dilengkapi dengan Naskah Akademik kecuali untuk RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), RUU penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) menjadi UU, serta RUU pencabutan UU atau pencabutan Perpu;
 6. Pimpinan DPR memberitahukan adanya RUU dan membagikan RUU kepada seluruh anggota DPR dalam rapat paripurna;
 7. DPR dalam rapat paripurna berikutnya memutuskan RUU tersebut berupa persetujuan, persetujuan dengan perubahan, atau penolakan;
 8. Selanjutnya RUU ditindaklanjuti dengan dua tingkat pembicaraan;
 9. Pembicaraan tingkat I dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus;
 10. Kegiatan dalam pembicaraan tingkat I dilakukan dengan pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini fraksi;
 11. Pembicaraan tingkat II dilakukan dalam rapat paripurna. Dalam rapat paripurna berisi:
 - a. Penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I;
 - b. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
 - c. Pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.
 12. Bila tidak tercapai kesepakatan melalui musyawarah mufakat, keputusan diambil dengan suara terbanyak;
 13. RUU yang membahas tentang otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan wilayah; pengelolaan sumber daya alam atau sumber daya lainnya; dan perimbangan keuangan pusat dan daerah, dilakukan dengan melibatkan DPD tetapi hanya pada pembicaraan tingkat I saja;

14. Dalam penyiapan dan pembahasan RUU, termasuk pembahasan RUU tentang APBN, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR melalui pimpinan DPR dan/atau alat kelengkapan DPR lainnya;
15. RUU yang telah mendapat persetujuan bersama DPR dengan Presiden diserahkan kepada Presiden untuk dibubuhkan tanda tangan, ditambahkan kalimat pengesahan, serta diundangkan dalam lembaran Negara Republik Indonesia.

2.4 Negara Demokrasi

2.4.1 Pengertian Negara Demokrasi

Pengertian demokrasi dapat dilihat dari tinjauan bahasa (etimologis) dan istilah (terminologis). Secara etimologis “demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu “demos” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “cratein” atau “cratos” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa *demos-cratein* atau *demos-cratos* (demokrasi) adalah keadaan Negara dimana dalam sistem pemerintahannya kedaulatan beradadi tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.³⁹

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia menganut paham demokrasi yang artinya kekuasaan atau kedaulatan berada di tangan rakyat. Hal ini tercermin dalam pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pada penegasan yang lain, Konstitusi kita juga menentukan secara tegas bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Upaya penerapan Cita Negara Hukum Indonesia dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang demokratis bertujuan mewujudkan tata kehidupan bangsa guna melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk

³⁹Azyumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*, Jakarta: ICCE UIN Jakarta, 2000, hlm. 110.

memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, sesuai dengan amanat pembukaan UUD NRI 1945.

Diskursus tentang negara hukum mulai berkembang saat mencuatnya pemikiran tentang teori hukum alam yang tumbuh di Eropa pada abad ke-17 hingga abad ke-18. Secara umum dalam teori negara hukum, dikenal adanya dua macam konsepsi tentang negara hukum, yang terdiri atas konsep negara hukum dalam arti *rechtsstaat*, dan negara hukum dalam pengertian sebagai *the rule of law*. Istilah *rechtsstaat* dikenal dalam negara-negara Eropa Kontinental, paham ini dikembangkan antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, dan Fichte. Sedangkan *the rule of law*, dikembangkan dalam negara-negara *anglo saxon*, para penganut *common law*, yang dipelopori oleh A.V. Dicey di Inggris. Namun demikian, pada dasarnya kedua konsepsi tersebut memiliki satu maksud yang serupa, yaitu adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan penghormatan atas martabat manusia—*the dignity of man*.⁴⁰

Konsep Negara Hukum di dalamnya terkandung pengertian adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya prinsip pemisahan dan pembatasan kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, adanya jaminan-jaminan hak asasi manusia, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum, serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa. Dalam paham Negara Hukum yang demikian, pada hakikatnya hukum itu sendirilah yang menjadi penentu segalanya sesuai dengan prinsip nomokrasi (*nomocracy*) dan doktrin '*the Rule of Law, and not of Man*'. Dalam kerangka '*the rule of Law*' itu, diyakini adanya pengakuan bahwa hukum itu mempunyai kedudukan tertinggi (*supremacy of law*), adanya persamaan dalam hukum dan pemerintah (*equality before the law*), dan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya dalam kenyataan praktek (*due process of law*).⁴¹

⁴⁰ *Ibid*, hlm.45

⁴¹ *Ibid*, hlm.46

Franz Magnis Suseno menyatakan bahwa Ide dasar dari negara hukum ini ialah bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Oleh karena itu, dalam negara hukum setidaknya tercakup adanya 4 (empat) tuntutan dasar :

Pertama tuntutan kepastian hukum yang merupakan kebutuhan langsung masyarakat; *kedua* tuntutan bahwa hukum berlaku sama bagi segenap penduduk dan warga negara ; *ketiga* legitimasi demokratis dimana proses pembentukan hukum harus mengikutsertakan dan mendapat persetujuan rakyat ; dan *keempat* tuntutan akal budi yaitu menjunjung tinggi martabat manusia dan masyarakat.⁴²

Pentingnya pembatasan terhadap kekuasaan negara/pemerintah ini didasari oleh falsafah Lord Acton yang menyatakan bahwa :

Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutely*). Gagasan untuk membatasi kekuasaan dalam penyelenggaraan Negara itulah yang dinamakan *democrasy constitutional*. Ciri-cirinya adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya, dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan atas kekuasaan pemerintahan tercantum dalam konstitusi, sehingga sering disebut sebagai pemerintahan berdasarkan konstitusi.⁴³

Dengan tertib berpikir demikian, maka dipahami bahwa konstitusi merupakan sarana untuk membatasi penguasa negara. Penggunaan konstitusi sebagai sarana untuk membatasi kekuasaan negara telah melahirkan paham konstitusionalisme. Di dalam gagasan konstitusionalisme tersebut, konstitusi atau undang-undang dasar tidak hanya merupakan suatu dokumen yang mencerminkan pembagian kekuasaan (*anatomy of a power relationship*) saja, tetapi dipandang sebagai suatu lembaga yang mempunyai fungsi khusus, yaitu di satu pihak untuk menentukan dan membatasi kekuasaan dan dipihak lain untuk menjamin hak-hak asasi politik warga negaranya. Konstitusi dipandang sebagai

⁴² Franz Magnis Suseno, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Inndonesia*. Surabaya: Bina Ilmu 1991, hlm.295

⁴³ *Ibid*, hlm.297

perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah, sesuai dengan dalil “*Government by laws, not by men*”.⁴⁴

2.4.2 Unsur-Unsur Negara Demokrasi

Sebuah negara berbentuk republik memiliki sistem pemerintahan yang tidak pernah lepas dari pengawasan rakyatnya. Adalah demokrasi, sebuah bentuk pemerintahan yang terbentuk karena kemauan rakyat dan bertujuan untuk memenuhi kepentingan rakyat itu sendiri. Demokrasi menempati posisi vital dalam kaitannya pembagian kekuasaan dalam suatu negara umumnya berdasarkan konsep dan prinsip trias politica dengan kekuasaan negara yang diperoleh dari rakyat juga harus digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Prinsip semacam trias politica ini menjadi sangat penting untuk diperhitungkan ketika fakta-fakta sejarah mencatat kekuasaan pemerintah (eksekutif) yang begitu besar ternyata tidak mampu untuk membentuk masyarakat yang adil dan beradab, bahkan kekuasaan absolut pemerintah seringkali menimbulkan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Demikian pula kekuasaan berlebihan di lembaga negara yang lain, misalnya kekuasaan berlebihan dari lembaga legislatif menentukan sendiri anggaran untuk gaji dan tunjangan anggota-anggotanya tanpa mempedulikan aspirasi rakyat, tidak akan membawa kebaikan untuk rakyat. Intinya, setiap lembaga negara bukan saja harus akuntabel (*accountable*), tetapi harus ada mekanisme formal yang mewujudkan akuntabilitas dari setiap lembaga negara dan mekanisme ini mampu secara operasional (bukan hanya secara teori) membatasi kekuasaan lembaga negara tersebut.

Demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan diartikan sebagai pengertian demokrasi dalam arti sempit. Sedangkan, pengertian demokrasi dalam arti luas meliputi suatu sistem pemerintahan serta pengakuan adanya hak-hak asasi manusia ataupun persamaan akan hakikat manusia, bahkan lebih dari itu menyangkut berbagai sistem dalam masyarakat. Adanya banyak batasan arti

⁴⁴ <http://birokrasi.kompasiana.com/2011/12/18/negara-demokratis-yang-berdasarkan-hukum/tanggal>

demokrasi menunjukkan ketidakseragaman pembatasan dan tidak mudahnya memberi batasan terhadap arti demokrasi.

Inti pemikiran politik Machiavelli adalah kekuasaan, bagaimana kekuasaan ini diraih dan dipertahankan. Sumber kekuasaan bagi Machiavelli adalah negara, oleh karena itu negara dalam pandangannya memiliki kedaulatan dan kedudukan tertinggi. Namun pemikirannya mengenai bentuk negara ini bukanlah negara demokrasi seperti yang sedang menjadi kecenderungan sekarang ini. Yang menjadi perhatian Machiavelli tentang bentuk negara ini adalah, kekuasaan despotik, kolonial, dan aneksasi. Pemikiran ini tampaknya sudah tidak bisa dipakai karena sangat bertentangan dengan demokrasi dan kesamaan derajat antara bangsa-bangsa. Selain itu, sebagian pemikirannya tampak diwarnai ide kekerasan, kelicikan, dan egoisme dalam rangka meraih dan mempertahankan kekuasaan. Namun apakah seluruh pemikirannya sudah tidak sesuai zaman dan tidak terpakai lagi. Apakah sebenarnya masih ada, paling tidak unsur-unsur pemikirannya yang masih bisa diterapkan dalam praktek negara demokrasi.

Sebenarnya tidak seluruh pemikiran Machiavelli tidak terpakai lagi. Banyak unsur-unsur pemikirannya yang bisa diterapkan dalam praktek negara demokrasi. Tentu saja ajaran-ajarannya tentang kekerasan seperti menumpas habis seluruh keluarga penguasa lama, bertindak jahat jika diperlukan, sudah tidak bisa dipraktikkan lagi. Namun ajaran-ajaran lainnya dalam hal strategi untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan, sejauh masih dalam koridor peraturan perundangan yang berlaku, tentu saja masih layak untuk dipraktikkan.

Sebuah negara berbentuk republik memiliki sistem pemerintahan yang tidak pernah lepas dari pengawasan rakyatnya. Adalah demokrasi, sebuah bentuk pemerintahan yang terbentuk karena kemauan rakyat dan bertujuan untuk memenuhi kepentingan rakyat itu sendiri. Berbeda dengan monarki yang menjadikan garis keturunan sebagai landasan untuk memilih pemimpin, pada republik demokrasi diterapkan azas kesamaan di mana setiap orang yang memiliki kemampuan untuk memimpin dapat menjadi pemimpin apabila ia disukai oleh sebagian besar rakyat. Jean Jacques Rousseau memaparkan pendapatnya bahwa :

Penguasa/pemerintah telah membuat sebuah perjanjian dengan rakyatnya yang ia sebut dengan istilah kontrak sosial. Dalam sebuah republik demokrasi, kontrak sosial atau perjanjian masyarakat ini diwujudkan dalam sebuah pemilihan umum. Melalui pemilihan umum, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan masa depan sebuah negara.⁴⁵

Negara Republik Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan yang berbentuk republik dan menjalankan pemerintahan dalam bentuk demokrasi. Dalam pokok pikiran ketiga Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 terkandung bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat dan berdasar atas permusyawaratan perwakilan. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Juan J. Linz dan Alferd Stephan membuat kriteria pokok mengenai demokrasi, secara ringkas sebagai berikut :

Kebebasan hukum untuk merumuskan dan mendukung alternatif-alternatif politik dengan hak yang sesuai untuk bebas berserikat, berbicara dan kebebasankebebasan dasar lain bagi setiap orang, persaingan yang bebas dan anti kekerasan diantara pemimpin dengan keabsahan periodik bagi mereka untuk memegang pemerintahan, dimasukkannya seluruh jabatan politik yang efektif didalam proses demokrasi dan hak berperan serta bagi semua anggota masyarakat politik, apapun pilihan politik mereka. Secara praktis ini berarti kebebasan untuk mendirikan partai politik dan menyelenggarakan Pemilihan Umum yang bebas dan jujur pada jangka waktu tertentu tanpa menyingkirkan jabatan politik efektif apapun dari akuntabilitas pemilihan yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.⁴⁶

Menurut A.C. Dicey, suatu negara hukum (*rule of law*) harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

⁴⁵ J.J. Rousseau dalam Rizky Argama, *Pemilihan Umum di Indonesia Sebagai Penerapan Konsep Kedaulatan Rakyat*. Jakarta : Fakultas Hukum UI, 2004, hlm.9

⁴⁶ Nurtjahyo, Hendra, *Op.Cit.*, hlm. 72

1. Supremasi Hukum dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan sehingga seorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
2. Kedudukan yang sama di depan hukum;
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Menurut Arief Sidharta dalam unsur-unsur dan asas-asas Negara Hukum itu meliputi lima hal sebagai berikut:⁴⁷

1. Pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak asasi manusia yang berakar dan pemghormatan atas martabat manusia;
2. Berlakunya asas kepastian hukum. Negara hukum bertujuan menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan prediktabilitas yang tinggi, sehingga dinamika kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat “*predictable*”. Asas-asas yang terkait dengan kepastian hukum itu adalah:
 - a. Asas legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
 - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat peraturan tentang cara pemerintah dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
 - c. Asas *non-retroaktif*, dimana undang-undang ,sebelum mengikat harus lebih dulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
 - d. Asas peradilan bebas, independen, imparial, dan objektif, rasional adil dan manusiawi;
 - e. Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara karena alasan undang-undangnya tidak ada atau tidak jelas;
 - f. Hak asasi manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam undang-undang atau UUD.
3. Asas *Similia Similibus* (Asas Persamaan). Dalam negara hukum, pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang tertentu (harus nondiskriminatif). Aturan hukum berlaku sama untuk setiap orang, karena

⁴⁷ B. Arief Sidharta, “kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum” dalam Jurnal Hukum “Jentera”, Edisi 3 tahun II, Nopember 2004, hlm. 124-125.

itu harus dirumuskan secara umum dan abstrak. Dua hal penting yang terkandung dalam asas ini adalah:

- a. Persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan.
 - b. Tuntutan perlakuan yang sama bagi semua warga Negara.
4. Asas Demokrasi. Asas ini memberikan suatu cara atau metode pengambilan keputusan. Asas ini menuntut bahwa tiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang mempunyai peranan dalam pembentukan undang-undang dan kontrol terhadap pemerintah. Beberapa hal penting dalam asas demokrasi:
- a. Pemilihan Umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
 - b. Pemerintah bertanggung jawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat.
 - c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan putusan politik dan mengontrol pemerintah.
 - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional semua pihak.
 - e. Kebebasan berpendapat/berkeyakinan dan menyatakan pendapat.
 - f. Kebebasan pers dan lalu lintas informasi.
 - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan pejabat pemerintah mengemban fungsi pelayanan masyarakat. Pemerintah mengemban tugas untuk memajukan kepentingan warga negara, semua kegiatan pemerintahan harus terarah kepada kesejahteraan umum.

Ciri-ciri suatu Negara Demokrasi adalah sebagai berikut:⁴⁸

⁴⁸Azyumardi Azra, *Op.Cit.*, hlm. 122.

- a. Adanya keterlibatan warga Negara (rakyat) dalam pengambilan keputusan politik, baik langsung maupun tidak langsung (perwakilan);
- b. Adanya persamaan hak bagi seluruh warga Negara dalam segala bidang;
- c. Adanya kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga Negara;
- d. Adanya pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat.

Gagasan pokok atau gagasan dasar suatu Negara Demokrasi adalah pengakuan hak manusia, yaitu pada dasarnya manusia mempunyai kemampuan yang sama dalam hubungan sosial. Berdasarkan gagasan dasar tersebut terdapat 2 (dua) asas pokok Negara Demokrasi, yaitu :⁴⁹

- a. Pengakuan partisipasi rakyat dalam pemerintahan, misalnya pemilihan wakil-wakil rakyat untuk lembaga perwakilan rakyat secara langsung, umum, bebas, dan rahasia serta adil; dan
- b. Pengakuan hakikat dan martabat manusia, misalnya adanya tindakan pemerintah untuk melindungi hak-hak asasi manusia demi kepentingan bersama.

⁴⁹*Ibid.*

BAB IV PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian-uraian dalam kaitannya dengan pokok permasalahan yang ada, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. Perkembangan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memulai era baru dengan berlakunya Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana telah dirubah dengan Undang Undang 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Aspirasi masyarakat dalam penyusunan Prolegnas harus diakomodir. Hal ini sebagai salah satu instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dengan memerhatikan dan mempertimbangkan politik hukum nasional. Dengan meletakkan visi pembangunan hukum di atas tujuan pembangunan nasional. DPR, DPD, dan Pemerintah dalam melaksanakan fungsi legislasi harus memerhatikan dan mengakomodir aspirasi masyarakat. Dimulai dari perencanaan dan pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Keberadaan Prolegnas sebagai desain dalam pembaharuan hukum nasional diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan umum. Melalui perencanaan pembentukan undang-undang yang baik, sehingga tercipta harmonisasi antara rencana prioritas pembangunan jangka panjang nasional dengan prioritas Prolegnas yang ditetapkan bersama DPR, DPD, dan Pemerintah.
2. Penting untuk memastikan bahwa partisipasi masyarakat terakomodir dalam materi undang-undang, sepanjang bertujuan untuk kepentingan dan kesejahteraan umum. Proses legislasi dapat bersifat aspiratif atau justru sebaliknya bersifat elitis, ketika adanya dugaan kelompok kepentingan yang turut serta menentukan proses legislasi. Sebagai lembaga yang diberi

kewenangan untuk membentuk undang-undang DPR, DPD, dan Pemerintah dinilai belum aspiratif dalam melaksanakan fungsi legislasi yang didasarkan pada kebutuhan dasar masyarakat Indonesia. Partisipasi masyarakat atas RUU yang berkaitan langsung dengan kesejahteraan dan perlindungan hak rakyat belum mendapat perhatian memadai. Pembentuk undang-undang seharusnya konsisten untuk menentukan prioritas pembahasan RUU berdasarkan kebutuhan yang paling rakyat pokok. Tentunya dengan mempertimbangkan kemanfaatan sosial paling besar yang dapat dicapai, dampak sosial yang ditimbulkan dan kedayagunaan; dengan didukung anggaran yang memadai.

4.2 Saran-Saran

Bertitik tolak kepada permasalahan yang ada dan dikaitkan dengan kesimpulan yang telah dikemukakan diatas, maka dapat saya berikan beberapa saran sebagai berikut :

1. Peran serta masyarakat akan lebih meningkatkan kualitas keputusan yang dihasilkan dan mendorong para pembentuk hukum untuk membuat peraturan daerah yang implementatif sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat dan dapat diminimalisir dari gejolak ataupun tuntutan ketidak puasan masyarakat. Untuk mewujudkan hal tersebut merupakan tuntutan dan tantangan bagi pembentuk hukum untuk membuat peraturan perundang-undangan yang partisipatif.
2. Sehubungan dari sisi peraturan perundang-undangan tidak diatur secara tegas tentang harus dilibatkannya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah, maka diperlukan komitmen dari pembentuk hukum di daerah dalam hal ini Presiden dan DPR untuk melibatkan masyarakat dalam setiap pembahasan peraturan perundang-undangan. Semakin majunya perkembangan suatu negara dan semakin kompleksnya permasalahan kehidupan, tentu memerlukan peraturan perundang-undangan yang bisa mengakomodasi dan merepresentasikan kepentingan masyarakat umum, serta mencerminkan rasa keadilan masyarakat.



DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Agung Djojosoekarto, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Jakarta UII Press, 2006
- Amir Santoso, *Analisa Kebijakan Publik*. Yogyakarta: PT. Hanindita Graha Widya, 1998.s
- Bagir Manan & Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997
- Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta, 2003
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : PSH Universitas Islam Indonesia, 2002
- Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta : Konstitusi Pers, 2014
- Bambang Setyadi, *Pembentukan Peraturan Daerah*, dalam Buletin Hukum Perbankan dan Kebanksentralan, Volume 5 Nomor 2 Agustus 2007
- Calvin MacKenzie, *Politics and Policy Implementations*, Princentyon University Press, 2006
- Eggy Sudjana, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia (edisi revisi)*, Jakarta, Rinneka Cipta, 2005
- Herman Bonai, *Pentingnya Pengawasan DPRD Terhadap Kinerja Pemerintah Daerah*, USU, Medan, 2009, (Artikel tidak dipublikasikan)
- J. Kaloh, *Otonomi Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007
- Jimly Asshiddiqie, 2000, *Kekuasaan Kehakiman Di Masa Depan*, Makalah Seminar, Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat; dan Reformasi Menuju Indonesia Baru; *Agenda Restrukturisasi Organisasi Negara, Pembaharuan Hukum Dan Keberdayaan Masyarakat Madani*, Makalah Kongres Mahasiswa Indonesia Sedunia, Chicago USA
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006

- Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung, CV. Alfabeta, 2012
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusa Media, Bandung, 2012
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2016
- Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman PascaAmandemen Konstitusi*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2012
- Rikardo Simarmata dan Stephanus Masiun, Otonomi Daerah, Kecenderungan Karakter Perda dan Tekanan Baru Bagi Lingkungan dan Masyarakat Adat, Seri Pengembangan Wacana HuMa, No 1. September 2002
- Rosjidi Ranggawijaya dan Indra Perwira, *Perkembangan Hak Menguji Material di Indonesia*, Bandung: Citra Bhakti Akademika, 1996
- Sayuti, *Tolok Ukur Dan Upaya Hukum Terhadap Pembatalan Peraturan Daerah*, Yogyakarta : PSH Universitas Islam Indonesia, 2002
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2006
- Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif*, Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2002
- Soimin, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Negara di Indonesia*, Yogyakarta, UII Press, 2010
- Soehino, *Hukum Tata Negara Teknik Perundang Undangan*, Liberty, Yogyakarta, 1990
- Thomas R. Dye dalam Muchsin dan Fadillah Putra. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Malang: Averroes Press, 2002.
- Vicki C. Jackson dan Mark Tushnet dikutip dalam Fery Amsari, “ Masa Depan MK : Kesesuaian Teori dan Implementasi”, *Jurnal Mahkamah Konstitusi RI*, Vol 5 No.01 Juni 2008
- William Dunn. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, 1998.

W.Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009

Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Laman :

Artikel : <http://birohukum.jogjaprov.go.id/index.php/berita/provinsi-diy/443-pembentukan-perda> oleh Moedji Rahardjo

<http://okamahendra.wordpress.com/2008/12/15/implikasi-hukum/>

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4f20d250c7f05/mekanisme-pengujian-perda-kabupaten-kota-yang-bertentangan-dengan-uu> diakses pada tanggal 2 Juni 2017

<http://www.herdi.web.id/pembatalan-perda-pasca-putusan-mk/> diakses pada tanggal 1 Juni 2017