

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Permasalahan

Hukum maupun undang-undang merupakan sarana komunikasi secara tertulis antara pemerintah dengan rakyat. Norma yang diatur di dalam undang-undang tersebut harus jelas dan tidak menimbulkan kecacatan dalam proses pembentukannya. Sebagai negara yang mengedepankan aspek hukum dan demokrasi (kedaulatan rakyat), maka konsekuensinya adalah rakyat memiliki peran dalam setiap sendi kehidupan berbangsa dan bernegara salah satunya adalah terlibat dalam proses pembentukan undang-undang. Dengan kata lain, rakyat telah dijamin haknya oleh konstitusi untuk ikut berperan serta aktif dalam penyelenggaraan bangsa dan negara serta pemerintahan termasuk di dalamnya adalah ikut terlibat dalam penyusunan/pembentukan UU.

Sebagai negara yang telah memilih prinsip demokrasi dan dipadukan dengan prinsip negara hukum, maka di setiap kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara menggunakan aturan hukum yang demokratis. Artinya, prinsip demokrasi dan prinsip hukum sebagai suatu sinergi yang saling melengkapi dalam konsep simbiosis-mutualisme dalam mewujudkan adanya tatanan hukum yang demokratis dalam suatu negara.¹

Dalam rangka membentuk negara sebagai tertib hukum nasional yang demokratis, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang pada era

¹ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: FH UII Press, 2009, h. 3.

reformasi seperti saat ini terasa meningkat seiring dengan situasi politik yang semakin terbuka dalam mewujudkan demokratisasi di Indonesia. Terdapatnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU bukan berarti masyarakat tidak percaya terhadap para wakil rakyat yang dalam hal ini anggota DPR. Melainkan lebih dari itu, masyarakat berkeinginan agar pembentukan UU dapat diterima oleh masyarakat luas.² Pada dasarnya syarat keberlakuan undang-undang yang baik memerlukan tiga pijakan sekaligus yaitu filosofis, sosiologis, dan yuridis.

Bertalian dengan pembentukan undang-undang yang partisipatif, di dalamnya mengandung dua makna yaitu proses dan substansi (isi). Proses adalah mekanisme dalam pembentukan undang-undang yang harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu persoalan. Substansi (isi) adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis. Partisipasi, transparansi dan demokratisasi dalam pembentukan undang-undang merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dalam suatu negara demokrasi.

Upaya untuk menjadikan satu kesatuan antara partisipasi, transparansi dan demokratisasi dalam pembentukan undang-undang nampaknya agak sulit untuk dilakukan, sebab pembentukan undang-undang di Indonesia saat ini baik secara formil maupun materiil masih rentan terjadi penyelewengan dengan tidak dilibatkannya partisipasi publik dan tidak terbuka. Hal ini akan mengakibatkan permasalahan berupa penyelewengan legislasi, jual-beli pasal, produk undang-

² *Ibid.* h. 5.

undang yang legitimasinya lemah hingga *judicial review*.³ Partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang merupakan unsur penting, sebab undang-undang yang dibentuk secara partisipatif sejalan dengan negara hukum demokratis dan memenuhi kebutuhan hukum masyarakat.

Sebagai gambaran bahwa telah terjadi penyelewengan dengan tidak dilibatkannya partisipasi publik dan tidak terbuka dalam pembentukan UU yaitu proses revisi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Dalam proses revisi UU tersebut, KPK sebagai pihak yang paling terdampak atas keberlakuan undang-undang ini tidak dilibatkan dalam proses pembentukannya, hal ini dibuktikan dengan belum diterimanya draf RUU oleh Pimpinan KPK. Menurut Feri Amsari, seharusnya KPK perlu dilibatkan sejak awal, namun hingga revisi UU KPK disahkan di paripurna pada 5 September 2019, KPK tidak dilibatkan sama sekali. KPK adalah pihak yang paling terkait dengan revisi Undang-Undang KPK.⁴ Draft RUU sulit untuk diakses, pemerintah hanya menyampaikan gambarannya secara umum.⁵ Sehingga, sulit bagi publik untuk memberikan masukan, alhasil menimbulkan kecurigaan mengapa penyusunannya tertutup. Pasal 96 ayat (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dengan tegas menyatakan setiap

³ Fahmi Ramadhan Firdaus, *Mewujudkan Pembentukan Undang-Undang yang Partisipatif*, Cetakan Pertama, Banyumas: Amerta Media, 2021, h. 1.

⁴ Redaksi detik.com, *Kejanggalan-kejanggalan dalam Pembahasan Revisi UU KPK*: <https://news.detik.com/berita/d-4709223/kejanggalan-kejanggalan-dalam-pembahasan-revisi-uu-kpk> Diakses pada 21 September 2021.

⁵ Tsarina Maharani, *"Draft RUU Omnibus Law Sulit Didapatkan"* <https://nasional.kompas.com/read/2020/02/12/15453311/cerita-presiden-kpspsi-soal-sulitnya-akses-draf-ruu-omnibus-law?page=all> diakses pada 21 September 2021

rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Selain sulitnya mendapatkan akses, juga bertentangan dengan prosedur dan prinsip-prinsip ketatanegaraan, sehingga dapat mencindrai moralitas demokrasi yang ada di Indonesia. Proses pembahasan UU Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Tindak Pidana Korupsi (KPK) tidak memiliki naskah akademik, hal ini disebabkan oleh singkat dan belum memenuhi kuorum dalam pembahasan. Di dalam proses penyusunan sebuah undang-undang terdapat adanya konsultasi pemangku kepentingan yang relevan, salah satunya adalah konsultasi publik.⁶

Pembentukan UU pada perubahan kedua UU KPK dapat dikatakan telah dilakukan dengan tertutup dan sembunyi-sembunyi tanpa melibatkan masyarakat luas. Masyarakat sulit mengakses risalah rapat di website resmi DPR. Adanya fakta tersebut, jelas bahwa UU Perubahan Kedua UU KPK tidak dilandasi dengan adanya asas “kedayagunaan dan kehasilgunaan” serta “keterbukaan” yang merupakan asas-asas wajib yang harus diterapkan oleh DPR dalam melakukan pembentukan suatu undang-undang sebagaimana yang telah ditentukan dalam Pasal 118 Tata Tertib DPR RI *juncto* Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dilanggarnya “asas kedayagunaan dan kehasilgunaan” dalam pembentukan UU *a quo* terbukti dengan banyaknya penolakan oleh masyarakat luas, telah menjadi bukti nyata bahwa UU *a quo* tidak bermanfaat dan tidak dibutuhkan masyarakat luas. Asas keterbukaan telah dilanggar karena telah ternyata tidak terbukanya akses publik untuk dapat memberikan masukan dan usulan

⁶ *Ibid*

atas undang-undang tersebut. Menurut Tatib DPR khususnya Pasal 215, DPR wajib membuka partisipasi masyarakat.

Pada awal kemunculan UU tersebut banyak menuai kritik dan kontroversi dari berbagai kalangan mulai dari mahasiswa hingga para pejabat, karena revisi terhadap undang-undang tersebut dinilai dapat melemahkan posisi KPK. Bahkan masyarakat mendorong dan memberikan saran kepada presiden untuk menerbitkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (PERPU) supaya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi tidak berlaku sebagai UU. Akan tetapi, semua kritikan dan masukan tersebut menjadi sia-sia dan tidak bernilai, sebab undang-undang tersebut telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia sehingga sah menjadi UU.

Dalam pembentukan UU *Omnibus Law* yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, yang merupakan konsep baru yang digunakan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Perundang-undangan dalam sistem *Omnibus Law* dapat mengganti beberapa Norma undang-undang ke dalam satu peraturan atau dengan kata lain satu Undang-Undang yang akan merevisi beberapa Undang-Undang.⁷

Program Presiden mengenai perundang-undangan ini kemudian ditindaklanjuti dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2020-2024. Pada 12 Desember 2019, DPR RI menentukan 248 Rancangan Undang-

⁷ Hesty Kartikasari dan Agus Machfud Fauzi, Penolakan Masyarakat Terhadap Pengesahan Omnibus Law Cipta Kerja Dalam Perspektif Sosiologi Hukum, *Doktrina: Journal of Law*, 4 (1) April 2021, h. 40. Lihat juga Kurniawan, *Jurnal Panorama Hukum*, Juni 2020)

Undang yang disingkat RUU menjadi prioritas utama. Dari daftar tersebut, ada tiga RUU yang disebut sebagai *Omnibus Law*, di antaranya RUU tentang Cipta Lapangan Kerja, RUU tentang Ketentuan dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Perekonomian, dan RUU Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan.⁸

Namun dalam pembentukan ataupun penyusunan RUU Cipta Kerja terbilang cukup cepat jika dibandingkan dengan pembahasan RUU lainnya. Pembahasan RUU yang disebut ini dinilai demi kemudian investasi di Indonesia. Dalam proses perancangannya, banyak sekali opini masyarakat yang tidak menyetujuinya. Masyarakat menilai terdapat beberapa pasal yang bermasalah dan menimbulkan kontroversi.⁹ Salah satunya adalah pemotongan pesangon pada buruh yang di PHK oleh perusahaannya. Penolakan masyarakat terhadap UU *Omnibus Law* ini terus memanas. Pemerintah mengklaim bahwa pihaknya telah melakukan *Roadshow* di beberapa Kota di Indonesia guna menyerap aspirasi masyarakat. Daerah-daerah lokasi *Roadshow* merupakan daerah-daerah yang dinilai mempunyai stakeholder paling banyak juga jumlah perusahaan dan jumlah pekerjanya.¹⁰

Tanggal 5 Oktober 2020 diselenggarakan Sidang Parnipurna untuk mengesahkan RUU *Omnibus Law* Cipta Kerja. Akan tetapi, Undang-undang *Omnibus Law* terus mendapatkan penolakan dari masyarakat mulai dari mahasiswa, buruh, pakar, hingga organisasi keagamaan.¹¹ Kidaksetujuan masyarakat terhadap

⁸ Lararenjana, <https://m.merdeka.com/jatim/mengenal-apa-itu-omnibus-law-beserta-konsep-dan-sejarah-perkembangannya-kln>. Diakses 17 September 2021

⁹ *Ibid*

¹⁰ Nugroho, <https://amp.kompas.com/tren/read/2020/10/05/210012965/rekam-jejak-pembahasan-omnibus-law-uu-cipta-kerja-hingga-disahkan>, diakses 20 September 2021.

¹¹ CNN Indonesia, <https://m.cnnindonesia.com/nasional/20201007080539-2-555272/ramai-ramai-tolak-omnibus-law-cipta-kerja>, diakses 19 September 2021)

UU Cipta Kerja ditengarai karena pemerintah masih belum melibatkan warga secara optimal dalam kasus ini terutamanya adalah para serikat buruh dalam pembentukan kebijakan dan pengambilan keputusan terkait perumusan Undang-Undang di berbagai bidang yang akan berpengaruh terhadap kehidupan mereka. Proses revisi Undang-Undang KPK dan pembentukan Undang-Undang *Omnibus Law* (Undang-Undang Cipta Kerja) terdapat kelemahan dan kejanggalan serta mendapatkan penolakan dari masyarakat karena pemerintah masih belum melibatkan warga secara optimal. Hal serupa terjadi dalam proses pembentukan Undang-Undang Ibu Kota Negara (UU IKN) yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.¹² Dalam proses pembahasan/pembentukan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara tersebut, terburu-buru dan menabrak ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satunya asas keterbukaan dan tidak terdapat adanya konsultasi pemangku kepentingan yang relevan, salah satunya adalah konsultasi publik.¹³

Konsultasi/partisipasi publik sangat penting untuk menjamin manifestasi dari kehendak rakyat oleh DPR dan pemerintah, sekaligus pengawasan atau kontrol terhadap penguasa. Mengabaikan aspirasi publik dalam Pembentukan Undang-Undang dapat dimaknai sebagai bentuk mengabaikan kehendak publik sebagai suatu

¹² Alasan pembentukan undang-undang IKN dikatakan tidak demokratis karena dalam Proses pembentukan UU IKN tidak menerapkan partisipasi dalam arti sesungguhnya (*meaningfull participation*) sebagaimana dimaksud pada Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Lebih lengkapnya lihat, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18164&menu=2>. Di akses pada tanggal 5 Juli 2022.

¹³ <https://nasional.kompas.com/read/2021/04/20/08092621/kontroversi-pembentukan-undang-undang-dan-bertambahnya-pengujian-di-mk?page=all>. Di akses pada tanggal 04 April 2022.

prosedur yang seharusnya dipertimbangkan dalam Pembentukan Undang-Undang. Tidak diakomodasinya partisipasi publik juga ditengarai karena revisi Undang-Undang ini dilakukan dengan cara yang terburu-buru dan waktu yang relatif singkat.¹⁴

Berdasar pada penjelasan revisi undang-undang KPK, Undang-Undang Cipta Kerja dan UU IKN yang dianggap tidak demokratis dalam pembentukannya dan tidak pro dengan rakyat sipil memicu aksi demonstrasi masyarakat. Tidak hanya itu, bentuk penolakan pengesahaan UU juga disampaikan melalui tagar #mositidakpercaya kepada pemerintah dan DPR yang menjadi trending di media sosial Twitter. Gelombang penolakan juga datang dari perkumpulan pemuka agama. Mereka bahkan membuat sebuah petisi melalui situs *change.org*. Petisi tersebut ditandatangani oleh 1, 2-juta orang pada 7 Oktober 2020. Yang tidak tertinggal, mahasiswa di berbagai daerah juga melakukan aksi turun ke jalan untuk menolak UU Cipta Kerja. Begitu pula dengan ribuan buruh disekeliling daerah telah menggelar aksi mogok kerja sebagai aksi penolakan terhadap UU Cipta Kerja.¹⁵

Fenomena di atas menggambarkan bahwa, pembentukan undang-undang tidak hanya sebatas menyusun materi undang-undang dan berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, tetapi juga harus dilihat secara proses legislasi secara formil.

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang juga telah disebutkan dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 terkait dengan

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ CNN Indonesia, 2020.

partisipasi masyarakat yang menyatakan bahwa berkenaan dengan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna (*meaningful participation*) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga prasyarat; yaitu *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

P.De Haan mengemukakan¹⁶ keterbukaan dalam prosedur, memungkinkan masyarakat untuk ikut mengetahui (*Meeweeten*); ikut memikirkan (*Meedenken*); ikut bermusyawarah (*Meespreken*); ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan (*Meebeslissen*); ikut memutus (*Medebeslissingsrecht*). Asas keterbukaan dan peran serta masyarakat merupakan dua hal yang sangat esensial dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkarakter akomodatif. Berdasarkan pada pertimbangan hukum putusan MK dan pendapat P.De Haan di atas, maka hakikat pembentukan peraturan perundang-undangan tidak semata apa yang diinginkan pembentuk Undang-Undang, tetapi yang diinginkan publik.

Prinsip demokrasi menyebutkan pembentuk Undang-Undang, Presiden dan Parlemen dalam sistem Presidensial merupakan perpanjangan tangan dari kedaulatan

¹⁶ P. De Haan; Th. G. Drupstin, Fernhout. R, Bestuursrecht in Sociale Rechstaat, deel II Bestuurshandeling en Waarborgen (Kluver:Deventer, 1986), h.138

rakyat.¹⁷ Presiden menjadi pelaksana dari keinginan rakyat. Konstitusionalitas atas kerja-kerja negara itu harus bersumber dari hukum dasar hanya mengikat jika didasarkan atas kekuasaan tertinggi (kedaulatan) dalam suatu negara dan ketika kekuasaan itu telah diberikan ia berkewajiban untuk taat dan patuh atas konsep pembatasan kekuasaan yang disematkan pada negara dan memperhatikan secara sungguh-sungguh keinginan rakyat, sebagai sumber kedaulatan yang dimiliki oleh negara dalam menjalankan kewenangannya.¹⁸ Undang-Undang merupakan *resultante* kepentingan politik. Tetapi disitulah fungsi konstitusi dan peraturan perundang-undangan memberikan ruang agar tidak sekedar memenuhi kaidah politik tetapi juga memenuhi keinginan publik.¹⁹

Pelanggaran pada proses legislasi terjadi setidaknya pada tiga hal yaitu pembahasan yang dilakukan secara terburu-buru, tidak transparan dan tanpa partisipasi. Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mewajibkan penyusunan Undang-Undang memperhatikan aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Legislasi dalam model Presidensialisme Indonesia spesifik. Dalam lima tahapan di dalam UUD 1945, tahap; (1) Pengajuan; (2) Pembahasan; (3) Persetujuan; (4) Pengesahan dan; (5) Pengundangan, menempatkan dominasi Presiden yang cukup kuat. Inilah anomali perihal pergeseran fungsi legislasi yang meski UUD menggeser fungsi legislasi ke DPR (yang dalam UUD NRI 1945 lama dipegang oleh Presiden), tetapi pada dasarnya yang menguat adalah kewenangan Presiden. Negara-

¹⁷ Kertas Kebijakan, *catatan kritis terhadap Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja* (Pengesahan DPR 5 Oktober 2020) Edisi 2/5 November 2020, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2020, h. 14.

¹⁸ *Ibid*, h. 14.

¹⁹ *Ibid*

negara yang menggunakan sistem Presidensial menempatkan Presiden ikut melakukan pengajuan, pembahasan dan persetujuan sekaligus pengesahan dan pengundangan. Tetapi pergeseran itu memberikan implikasi yang tak sederhana.

Pada sistem presidensial biasanya menempatkan tahapan penandatanganan oleh Presiden adalah saat yang paling penting. Presiden akan memberikan posisi pentingnya melalui penandatanganan atau bahkan mem-veto UU. Ketika veto diberikan, maka RUU tidak akan menjadi UU kecuali jika dilakukan veto balik terhadap veto Presiden yang biasanya dengan ketentuan lebih rigid. Berbeda dengan Indonesia yang dalam UUD NRI Tahun 1945 menempatkan tahapan pengesahan menjadi tahapan "administratif" semata. Artinya, tanda tangan tidak diperlukan lagi ketika Presiden menolak memberikan tanda tangannya. RUU tersebut dengan sendirinya berubah menjadi UU dalam waktu 30 hari setelah persetujuan antara DPR dan Pemerintah hal ini sesuai dengan Pasal 20 ayat (4) dan (5) UUD NRI 1945. Hal tersebut karena setiap tahapan dalam proses legislasi Indonesia mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, persetujuan hingga pengesahan menjadi satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Undang-undang yang telah diselesaikan di tahapan pembahasan dan persetujuan, sebenarnya sudah tidak mungkin diubah-ubah lagi. Karena, UU tersebut sebenarnya secara substansi sudah menjadi UU, hanya untuk pengesahan menjadi UU diharapkan adanya tanda tangan Presiden.

Segala urusan soal substansi dan format UU, harusnya selesai tatkala paripurna persetujuan bersama dilakukan. UU telah jadi dalam konteks "bersih" pada saat akan diketuk. Titik paling utama dalam proses legislasi seperti yang telah

dituliskan di atas. Jika menggunakan alasan mengubah-ubah pasal dengan adanya aturan Pasal 72 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang mengatakan bahwa RUU yang telah disetujui bersama Pemerintah dan DPR disampaikan kepada Presiden untuk disahkan menjadi UU dalam waktu 7 hari, tentu hal itu tidak bisa dibenarkan. Penjelasan Pasal itu sudah limitatif dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 yang mengubah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, bahwa penggunaan waktu tujuh hari kerja adalah waktu yang layak untuk mempersiapkan hal-hal yang berkaitan dengan teknis penulisan UU ke lembaran resmi Presiden sampai dengan penandatanganan, pengesahan dan pengundangan. Artinya, hanya teknis administrasi serta persiapan semata yang kemudian tak boleh masuk ke dalam tindakan-tindakan menghapus, menambahkan atau bahkan mengubah makna. Jangankan di kata-kata, bahkan titik dan koma pun sebenarnya sudah tidak dapat dilakukan, karena itu juga berpotensi mengubah makna.²⁰

Kejadian-kejadian yang dirasa janggal akhirnya terjadi disebabkan tertutupan dan kelemahan partisipasi. Partisipasi misalnya dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur bahwa masyarakat (orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan) berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis itu dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

²⁰ *Ibid.* h. 18

Masyarakat dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa termasuk kelompok orang antara lain kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat. Formalitas pembentukan UU menjadi syarat penting bagi legitimasi hukum. Kekuasaan itu pada dasarnya harus dibatasi. Dalam melaksanakan kekuasaan itu, harus ada pembatasan-pembatasan dalam konteks formal agar kekuasaan tersebut tidak dibuat secara serampangan. Formalitas itu menjadi kontrol terhadap keserampangan dan kesewenangan itu. Artinya, hukum harus dijaga agar pembuatan suatu undang-undang melalui konsep dan mekanisme yang disepakati. Dalam hal ini, UU juga harus melalui konsep itu. Formalitas itu juga sebagai potret penghargaan atas kedaulatan rakyat. Peran dalam bentuk partisipasi, aspirasi dan transparansi menjadi kewajiban yang melekat dengan hak-hak warga negara yang akan diatur dalam suatu UU.

Mekanisme partisipasi masyarakat dapat ditempuh oleh masyarakat seperti: rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan/atau; seminar, lokakarya, dan/atau diskusi belum cukup untuk menghasilkan kualitas undang-undang yang berkualitas sebab lemahnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang tersebut. Dengan kata lain, masyarakat tidak dapat memberikan pendapat dan aspirasi mereka secara maksimal melalui mekanisme yang telah disebutkan di atas.

Dalam analisis yang dilakukan koalisi masyarakat sipil yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Selamatkan Pemilu, ruang partisipasi masyarakat dalam proses

pembuatan peraturan perundang-undangan masih sangat rendah.²¹ Persoalan tersebut dilihat dari lima tahapan yang biasa dilakukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Menurut Wawan Ichwanuddin, diantaranya:²² *Pertama*, tahap penyusunan program legislasi nasional. Keterlibatan masyarakat dalam tahap konsultasi dan komunikasi dimungkinkan untuk memberi masukan dan memantapkan Ranlegnas (Perancangan Legislasi Nasional). Kekurangannya, tidak jelas siapa yang dimaksud dengan wakil masyarakat dalam forum tersebut karena semua ditunjuk oleh pemerintah.

Kedua, penyusunan prakarsa rancangan undang-undang. 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.

Ketiga, 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 P2LI DPR (Pusat Pengkajian Layanan Informasi) dan Setjen DPR yang melibatkan kalangan akademisi atau LSM untuk memberikan masukan.

Keempat, proses pengusulan di DPR. Dalam tahap ini tidak ada peran serta masyarakat karena sifatnya DPR hanya menyampaikan informasi saja. *Kelima*, pembahasan di DPR. Peran serta masyarakat terletak dalam Rapat Dengar Pendapat

²¹ Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, Perludem*, Jakarta: 2016, h. 174-175.

²² *Ibid*

Umum (RDPU). RDPU tersebut lebih banyak inisiatif dari DPR sehingga tidak terlihat dari kelompok masyarakat mana yang didengarkan dan dapat memberi masukan.”

Berbagai permasalahan yang ada dalam pembentukan undang-undang karena rendahnya partisipasi masyarakat, serta mekanisme partisipasi masyarakat yang belum memberikan ruang yang cukup dalam berpartisipasi. Maka dari itu diperlukan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna dan demokratis dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

Kajian disertasi ini dibatasi khusus pada masalah partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, tidak dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum (lainnya). Pembatasan didasarkan pada pendapat B. Hestu Cipto Handoyo bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain UU dan Peraturan Daerah (Perda), seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden/Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah tidak memberikan peluang bagi adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukannya yang disebabkan oleh alasan-alasan sebagai berikut:²³

1. Jenis peraturan perundang-undangan tersebut, selain UU dan Perda pada umumnya dibentuk oleh pemerintah. Pemerintah sebagai organ pelaksana UU dan Perda sudahlah cukup melakukan penjabaran sendiri tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Apalagi, UU dan Perda dibentuk oleh lembaga perwakilan yang merepresentasikan suara rakyat.
2. Pembentukan peraturan perundang-undangan selain UU dan Perda, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/ Walikota, dan Keputusan Gubernur serta Keputusan Bupati/Walikota pada dasarnya merupakan peraturan pelaksana yang sifatnya sangat teknis dan tidak menciptakan kaidah atau norma hukum baru.

²³ B. Hestu Cipto Handoyo, 2008, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, h. 163.

Dalam persoalan-persoalan teknis itu, pemerintah yang lebih mengetahui, sehingga keterlibatan masyarakat di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut jarang diperlukan.

3. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), jelaslah partisipasi masyarakat tidak dibutuhkan hal ikhwal kegentiangan yang memaksa yang harus secara cepat ditangani.
4. Pada umumnya UU dan Perda mengandung materi yang berkaitan dengan hak-hak dan kewajiban, membatasi kebebasan, dan memberikan beban kepada masyarakat.

Berdasarkan latar belakang dan pembatasan masalah sebagaimana disebutkan di atas, maka persoalan seperti ini sangat menarik apabila ditinjau dari perspektif Hukum Tata Negara (Pemerintahan) untuk dikaji dan diteliti dalam sebuah Disertasi. Penyusun merasa tertarik untuk meneliti dan mengkajinya dalam sebuah Disertasi yang berjudul “Prinsip Partisipasi Masyarakat yang Demokratis Dalam Pembentukan Undang-Undang”.

1.2. Rumusan Masalah

Beranjak dari latar belakang penelitian sebagaimana diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa hakikat partisipasi masyarakat yang demokratis?
2. Apa prinsip pembentukan UU di Indonesia?
3. Apa dampak pembentukan UU yang tidak demokratis?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Menemukan hakikat partisipasi masyarakat yang demokratis.
2. Menemukan prinsip pembentukan UU di Indonesia.
3. Menemukan dampak pembentukan UU yang tidak demokratis.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dari segi :

1. Dari segi teoritik diharapkan untuk memberikan masukan secara umum untuk pengembangan dalam bidang hukum Tata Negara (pemerintahan) khususnya mengenai Prinsip Partisipasi Masyarakat yang demokratis Dalam Pembentukan Undang-Undang.
2. Secara praktis memberikan masukan kepada pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam menyusun, membahas, menetapkan sebuah undang-undang untuk memberikan ruang kepada masyarakat (partisipasi masyarakat) yang lebih intens agar undang-undang tersebut berlaku dan bermanfaat bagi masyarakat.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Beberapa penelitian doktoral dengan topik mengenai demokrasi, pembentukan undang-undang dan partisipasi masyarakat telah dilakukan. Sebagai pertanggungjawaban akademik, perlu dipaparkan secara singkat penelitian yang telah ada guna memberikan penjelasan perbedaan dengan penelitian pada disertasi ini, sehingga suatu penelitian memenuhi unsur keaslian. Menurut Terry Huchinson, *originality* berhubungan dengan kreativitas, dimana di dalamnya terdapat pandangan kritis. Keaslian esensinya adalah berbeda dengan yang sebelumnya, baik itu pemikiran ulang atau setidaknya ketelitian yang dapat memperbaiki suatu penelitian sebelumnya,²⁴ sehingga bukan

²⁴ Radian Salman, *Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Konstitusionalisme dan demokrasi*. Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, 2017, h. 35-36. Lihat juga, Terry Huchinson, *Researching and Writing in Law*, law book Co., Pymont NSW Australia, 2009, h. 9.

sesuatu yang mutlak sama sekali baru.

Penelitian-penelitian lain yang sudah dilakukan dengan kajian terhadap partisipasi masyarakat dan pembentukan undang-undang antara lain sebagai berikut:

- a. Disertasi yang disusun oleh Yuliandri pada tahun 2007 dari Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya (Unair) dengan judul “Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan”.²⁵ Terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi fokus kajian pada disertasi tersebut: pertama, pembentukan undang-undang yang berkualitas sesuai dengan tujuan pembentukannya; kedua, asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam pembuatan undang-undang; ketiga, persyaratan yang harus dipenuhi dalam pembuatan undang-undang yang berkelanjutan. Berdasarkan ketiga isu hukum tersebut, disertasi ini fokus kajiannya terhadap proses pembentukan undang-undang yang baik sebagai pedoman melalui tahap-tahap perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan agar memiliki karakteristik keberlanjutan.
- b. Disertasi yang ditulis oleh Saifudin pada tahun 2006 dari Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia (UI) dengan judul

²⁵ Yuliandri. 2007. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

“Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”.²⁶

Terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi fokus kajian pada disertasi tersebut: pertama, pembentukan undang-undang dalam masyarakat yang demokratis; kedua, kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pembentukan Undang-Undang; ketiga, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang di era reformasi. Berdasarkan ketiga isu hukum tersebut, disertasi ini fokus kajiannya terhadap permasalahan dan usaha pemecahannya dalam proses pembentukan perundang-undangan serta mengkaji kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan penataan hidup berbangsa dan bernegara.

- c. Disertasi yang ditulis oleh Bayu Dwi Anggono pada tahun 2014 dari Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia (UI) dengan judul “Asas Materi Muatan yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012)”.²⁷ Terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi fokus kajian pada disertasi tersebut: pertama, konsepsi, pengaturan dan penerapan asas materi muatan yang tepat dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia pada Era Reformasi (1999-2012); kedua, dampak Undang-Undang yang pembentukannya tidak memenuhi asas materi muatan yang tepat (materinya bukan termasuk materi

²⁶ Saifudin. 2006. *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Disertasi Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

²⁷ Bayu Dwi Anggono. 2014. *Asas Materi Muatan yang Tepat Dalam Pembentukan Undang-Undang, Serta Akibat Hukumnya: Analisis Undang-Undang Republik Indonesia yang Dibentuk Pada Era Reformasi (1999-2012)*. Disertasi Program Doktor Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

muatan Undang-Undang) melalui pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh Mahkamah Konstitusi (MK); ketiga, kebijakan yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kualitas Undang-Undang di Indonesia serta perbandingannya dengan negara lain. Berdasarkan ketiga isu hukum di atas, ditemukan bahwa Undang-Undang yang melanggar asas materi muatan yang tepat apabila diuji formil ke MK dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat karena melanggar ketentuan tentang pembentukan Undang-Undang dalam UUD 1945 maupun Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Reformasi regulasi untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan merupakan kecenderungan di dunia internasional. Perbaikan kualitas Undang-Undang di Indonesia dapat dilakukan dengan: (i) Kebijakan untuk peraturan yang lebih baik; (ii) Kerangka kelembagaan dan kapasitas untuk Undang-Undang yang lebih baik; (iii) Perbaikan perencanaan pembentukan Undang-Undang.

- d. Disertasi yang disusun oleh Agus Suprijanto pada tahun 2017 dari Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta dengan judul “Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota”.²⁸ Terdapat 2 (dua) hal yang menjadi fokus kajian pada disertasi tersebut: pertama, analisis terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah pendidikan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah; kedua, analisis problematika pengembangan

²⁸ Agus Suprijanto. 2017. *Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota*. Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

model partisipasi masyarakat; Berdasarkan ke dua isu hukum di atas ditemukan bahwa tingkat partisipasi masyarakat di wilayah Jawa Tengah cukup rendah di seluruh tahapan. Problematika yang timbul terkait dengan terbatasnya akses dan kemampuan dari masyarakat maupun unsur perwakilannya untuk dapat berpartisipasi secara aktif dalam setiap proses-proses pembentukan Perda. Menekankan pada penyusunan naskah akademik yang melibatkan pihak ketiga dengan kompetensi keahlian terkait materi di bidang hukum. Model ini juga menekankan adanya hak evaluasi dari masyarakat untuk meminta agar proses pembentukan perda dihentikan sementara waktu untuk diperbaiki apabila dinilai tidak partisipatif.

- e. Disertasi yang disusun oleh Muslimah pada tahun 2018 dari Pascasarjana Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar dengan judul “Politik Hukum Program Legislasi Nasional Dalam Pembentukan Undang-Undang”.²⁹ Terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi fokus kajian pada disertasi tersebut: pertama, hakikat politik hukum program legislasi nasional dalam pembentukan undang-undang; kedua, Implementasi program legislasi nasional 2015-2019; ketiga, konsep ideal politik hukum program legislasi nasional dalam pembentukan undang-undang. Berdasarkan ketiga isu hukum di atas, ditemukan bahwa politik hukum perancangan program legislasi belum menunjukkan hasil pembangunan hukum yang sesuai dengan harapan dan rasa keadilan masyarakat. Hukum belum secara sungguh-sungguh

²⁹ Muslimah. 2018. “*Politik Hukum Program Legislasi Nasional Dalam Pembentukan Undang-Undang*”. Disertasi Pascasarjana Program Doktor Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

memihak kepada kepentingan rakyat dan hukum yang berlaku masih belum dapat mengimplementasikan nilai-nilai atau norma-norma yang hidup di dalam masyarakat, padahal sudah ada penentuan skala prioritas dalam prolegnas. Hasil implementasi program legislasi nasional periode 2015-2019 dari segi kuantitas belum mencapai target prolegnas dan dari segi kualitas masih banyak undang-undang yang bermasalah. Konsep ideal perancangan prolegnas adalah dengan melakukan koordinasi dan harmonisasi dalam penyusunan dan pembahasan prolegnas.

Adapun disertasi yang penulis teliti berjudul “Prinsip Partisipasi Masyarakat yang Demokratis Dalam pembentukan Undang-Undang”. Terdapat 3 (tiga) hal yang menjadi kajian/analisis dalam penulisan disertasi ini yaitu: pertama, hakikat partisipasi masyarakat yang demokratis; kedua, prinsip pembentukan undang-undang di Indonesia serta membandingkannya dengan negara lain; ketiga, dampak pembentukan undang-undang yang tidak demokratis. Berdasarkan pada ke tiga isu hukum tersebut ditemukan bahwa: pertama, hakikat partisipasi masyarakat yang demokratis masyarakat merupakan perwujudan dari negara hukum dan demokrasi yang mengedepankan aspek kedaulatan rakyat dan asas keterbukaan yang ditandai dengan adanya akses untuk menyuarakan pendapat di dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan yang dalam prosesnya tidak menutup kemungkinan adanya kepentingan di luar kepentingan masyarakat. Melalui partisipasi, masyarakat dapat melindungi kelompok masyarakat minoritas dan termarginalkan dari sebuah proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan. Dalam proses pembentukan

peraturan perundang-undangan, masyarakat baik individu maupun kelompok masyarakat diberikan hak untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan baik dalam bentuk tertulis dan/atau lisan serta daring maupun luring. Partisipasi masyarakat yang baik dalam Pembentukan Undang-Undang mengedepankan prinsip transparansi, sehingga partisipasi publik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara tidak hanya sebagai hak, namun juga sebuah kebutuhan. Kedua, Prinsip pembentukan undang-undang yang demokratis pada hakikatnya memberikan kesempatan kepada berbagai kekuatan yang terdapat dalam masyarakat untuk terlibat dalam proses pembentukan undang-undang. Esensi kekuasaan dalam suatu negara terletak dalam berbagai kekuatan. Idealitas dari pembentukan undang-undang terletak pada “pembuatan keputusan bersama/bekerjasama atau kebersamaan” dari berbagai kekuatan publik yang secara nyata terdapat dalam masyarakat terlibat dalam proses pembentukan undang-undang termasuk warga negara melalui partisipasi publik, warga negara melalui perwakilan dan kantor konstituen mereka adanya loby kelompok kepentingan, partai politik terwakili di legislatif melalui komite dan kaukus partai mayoritas sebagai forum bersama legislatif-eksekutif. Pembentukan peraturan perundang-undangan dari tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan hingga pengundangan harus terbuka dan dapat dijangkau agar dapat diakses oleh publik yang salah satu fungsinya untuk memberikan aspirasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ketiga, dampak terhadap pembentukan undang-undang yang tidak demokratis yakni dapat menimbulkan ketidakpuasan masyarakat dalam menerima kehadiran undang-undang terutama yang akan mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sehingga

memicu keadaan menjadi tidak tentram untuk mengadakan perubahan-perubahan. Dampak terhadap pembentukan undang-undang yang tidak demokratis (kontroversial) yaitu adanya penolakan masyarakat terhadap pembentukan undang-undang yang tidak demokratis, kemudian tuntutan pengujian di Mahkamah Konstitusi seperti *judicial review* Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan undang-undang yang dinilai kontroversial lainnya, kemudian terdapatnya rancangan undang-undang yang tidak penting ke dalam program legislasi nasional, terdapatnya penyelewengan legislasi dalam tahapan pembentukan undang-undang.

Berdasarkan pada uraian di atas, maka penulisan disertasi yang penulis teliti dengan judul hakikat partisipasi masyarakat yang demokratis dalam pembentukan undang-undang belum ada yang menulis/meneliti ke dalam sebuah disertasi sampai saat ini, sehingga orisinalitas penelitian ataupun penulisan disertasi ini dapat dipertanggungjawabkan.

1.6. Kerangka Teoritik

1.6.1. Teori Kedaulatan Rakyat

Istilah kedaulatan rakyat berasal dari dua kata yaitu “kedaulatan” dan “rakyat”. Masing-masing kata memiliki arti yang berbeda. Kedaulatan dalam Bahasa Arab berasal dari kata “*daulah*”; daulat berarti kekuasaan.³⁰ Kata “kedaulatan” merupakan terjemahan dari *sovereignty* (Bahasa Inggris), *souverainete* (Bahasa Perancis), *sovrano* (Bahasa Italia) yang berarti supremasi atau menguasai segalanya.³¹ Sarjana-sarjana pada abad pertengahan lazim menggunakan istilah

³⁰ Mohammad Syaiful Aris, *Hukum Pemilu, filosofi dan prinsip pemilihan umum dalam UUD NRI 1945*. Malang: Setara Press, 2021, h. 4. Lihat juga, Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007, h. 158.

³¹ F. Iswaja, *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung: Binacipta, 1966, h. 93.

summa potestas atau *plenitude potestis* yang berarti wewenang tertinggi dari suatu kesatuan politik.³²

Kedaulatan merupakan konsep yang berkaitan dengan kekuasaan tertinggi pada suatu negara. Seperti dikatakan oleh Jack H. Nagel yang dikutip oleh Miriam Budiardjo, konsep kekuasaan berkaitan dengan dua hal penting yaitu lingkup kekuasaan (*scope of power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Pandangan Nagel dapat digunakan untuk menganalisis gagasan kedaulatan sebagai konsep tentang kekuasaan tertinggi. Lingkup kedaulatan berkaitan dengan perihal aktivitas atau kegiatan yang tercakup pada fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkenaan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kekuasaan kedaulatan (*sovereign*).³³

Dalam kaitannya dengan lingkup kedaulatan, gagasan kedaulatan merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi yang meliputi proses pengambilan keputusan, seberapa besar kekuatan keputusan-keputusan yang ditetapkan, baik pada ruang lingkup legislatif maupun eksekutif (*the administration of law*). Adapun, jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*), melalui analisis relasional (*relational analysis*) antara “*sovereign*” dan “*subject*”, terkait soal siapa atau apa yang menjadi objek dalam arti sasaran yang dijangkau oleh konsep kekuasaan yang bersifat tertinggi itu. Terdapat dua hal penting berkaitan dengan kedaulatan: (a) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam negara; dan (b) apa yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu.

³² *Ibid.*

³³ Miriam Budiardjo, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasas Dan Wibawa*, Jakarta: Sinar Harapan, 1986, h. 14.

Dalam perkembangannya, “*souverainete*” atau “kedaulatan” mempunyai dua sifat:³⁴

- 1) Sifat yang mutlak ke dalam, artinya kekuasaan penuh pemerintahan negara yang meliputi seluruh penduduknya;
- 2) Sifat yang defensif ke luar, yakni daya upaya mempertahankan kedudukan sendiri sebagai negara merdeka terhadap desakan kekuasaan lain dari luar.

Kedaulatan dengan sifat ke dalam merupakan suatu faktor kenegaraan (yakni kekuasaan mutlak) yang positif-sebaliknya sifat ke luar hanya terbatas pada kekuasaan (daya-upaya) untuk mempertahankan diri apabila kekuasaan negara mendapat serangan atau desakan dari luar.³⁵

Sifat “*souverainete*”, sebagaimana terdapat dalam teori “*contract social*”, bersifat satu (*une*), tak dapat terbagi-bagi (*indivisible*), tak dapat dialihkan atau diserahkan kepada pihak lain (*inalienable*), dan tak dapat dirumuskan (*imprescriptible*). Rousseau memandang bahwa sesungguhnya pendukung “*souverainete*” itu bukanlah hanya “*nation*”, melainkan seluruh rakyat (*peuple*). Lebih jauh, dalam pandangan Rousseau, demokrasi bersifat mutlak (*absolut*) dan tak terbatas (*illimite*). Kekuasaan tertinggi dalam demokrasi berada pada tangan rakyat (*aux mains du peuple*) dan untuk pelaksanaan demokrasi yang murni adalah “*democratie directe*” (langsung). Namun demikian, dalam kondisi sekarang pelaksanaan model *democratie-directe* itu tidak dapat atau sangat sulit untuk dilaksanakan dalam kebanyakan negara, dikarenakan jumlah penduduk yang begitu

³⁴ Mohammad Syaiful Aris, *Hukum Pemilu, filosofi.....Op. Cit*, h. 5.

³⁵ Koentjoro Poerbopranoto, *Sedikit Tentang Sistem Pemerintahan Demokrasi*: Bandung: Eresco, h. 20-21.

besar, daerah yang luas dan terjalannya susunan masyarakat (*complexity social*). Atas hal tersebut, muncul adanya sistem perwakilan dalam melaksanakan kehendak rakyat pada bidang legislatif dan eksekutif pada suatu negara. Demokrasi murni itu hakikatnya tidak dapat diserahkan atau diwakilkan kepada suatu instansi/badan lain (*inalienable*). Hal tersebut disebabkan karena kehendak rakyat umum itu sesungguhnya tak dapat diperwakilkan (*la volonte generale ne se represente pas*).³⁶

James Bryce, sebagaimana dikutip oleh Isjwara, menyebutkan bahwa sebagai atribut hukum dari negara, kedaulatan mempunyai sejarah yang sangat panjang, dalam arti bahwa kedaulatan lebih tua secara konseptual dari pada konsep negara sendiri.³⁷ Jean Bodin mengartikan kedaulatan sebagai wewenang tertinggi yang tidak dapat dibatasi oleh hukum.³⁸ Para sarjana Jerman merumuskan kedaulatan dengan istilah "*kompetenz-kompetenz*" atau dalam Bahasa Perancis disebut "*La competence de la competence*" artinya kewenangan untuk menentukan segala wewenang yang ada. Penguasa (raja) atau negara lah yang memiliki kewenangan atau kedaulatan itu, kewenangan tersebut antara lain kewenangan membuat hukum, memaklumkan perang, mengawasi kepantasan, dan lain-lain.³⁹

C.F.Strong memberi arti secara internal dan eksternal terkait dengan kedaulatan negara. Secara internal *sovereignty* sebagai "*the supremacy of a person or body of persons in the state over the individuals or association of individuals within the area of its jurisdiction*"; sedangkan untuk eksternal *sovereignty* diartikan

³⁶ *Ibid*, h. 22.

³⁷ Mohammad Syaiful Aris, *Hukum Pemilu, filosofi.... Op.Cit*, h. 6.

³⁸ Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2000, h. 79.

³⁹ Dedi Mulyadi, *Perbandingan Tindak Pidana Pemilu Legislatif*. Bandung: Refika Aditama, 2013, h. 36.

sebagai berikut; "*the absolute independence of one state as a whole reference to all other states*".⁴⁰ Berdasarkan pengertian dari C.F. Strong ini, maka dapat diartikan bahwa kedaulatan eksternal dalam kaitan hubungan antara suatu negara dengan negara lain adalah termasuk dalam ranah Hukum Internasional, sedangkan kedaulatan internal adalah kedaulatan dalam hubungannya dengan kekuasaan dalam suatu negara, sehingga masuk dalam ranah Hukum Tata Negara. Menurut '*Black's Law Dictionary*,' '*sovereignty*' diartikan sebagai: 1) '*supreme dominio, authorie, or rule*'; 2) '*the supreme political authority of an independent state*'; 3) '*the state it self*'.⁴¹

Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim berpandangan bahwa dalam konsep kedaulatan rakyat (*democracy*), rakyat sesungguhnya sebagai pemilik atau pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.⁴² Rakyat merupakan penentu cara penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan dan rakyat pula yang seyogianya memiliki peran penting dalam penentuan tujuan negara dan pemerintah. Pelaksanaan kedaulatan rakyat pada kondisi sekarang memiliki tantangan dan kompleksitas dikarenakan kedaulatan pada saat ini tidak memungkinkan dilaksanakan secara langsung sehingga dilaksanakan dengan menggunakan sistem perwakilan (*representation*). Dalam memilih para wakil rakyat sebagai bentuk pelaksanaan sistem perwakilan, rakyat sendiri sebagai penentu para wakilnya melalui pemilihan

⁴⁰ C.F Strong dalam Nany Suryawati, *Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi*, Simposium Nasional dan Call For Paper, Fakultas Hukum Universitas Kanjuruhan Malang, 2018, h. 116.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Moh. Kusnardi dan Harmailly Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: FH UI, 1980, h. 328.

umum (*general election*) yang dilaksanakan secara demokratis pada waktu tertentu yang ditetapkan.

Henry B. Mayo memandang bahwa demokrasi sebagai suatu sistem politik di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala berdasarkan atas dua prinsip penting, yaitu prinsip persamaan dan diselenggarakan dalam kondisi terlindunginya kebebasan politik. Uraian lebih lanjut di bawah ini:

*....democratic political system is one in which public policies are made, on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom. The definition is hardly remarkable; others of a similar kind have frequently been constructed.*⁴³

Hakikat dari demokrasi yang terkandung dalam “*government of the people*” adalah untuk menunjukkan bahwa dalam negara demokrasi, keabsahan/legitimasi terhadap siapa yang memerintah (pemerintah) berasal dari kehendak rakyat “*government by people*”. Hal ini berarti bahwa proses penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan pemerintah dan diawasi oleh rakyat, “*government for people*”, memiliki arti bahwa penyelenggaraan suatu pemerintahan oleh pemerintah harus ditujukan sepenuhnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Negara adalah alat, meskipun alat yang penting, untuk mencapai suatu tujuan. Setiap konstitusi modern mencantumkan bahwa tujuan negara adalah untuk memelihara dan untuk mengembangkan kesejahteraan dan keselamatan warga negara.⁴⁴

⁴³ Henry B. Mayo, *an Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press, 1960, h. 70.

⁴⁴ Konstituante Republik Indonesia, *Risalah Perundingan Tahun 1956*, Jilid I, Sidang ke-1 rapat ke-1 sampai ke-19, h. 19.

Berkaitan dengan siapa atau apa yang menguasai, maka kedaulatan itu pada prinsipnya dapat dipegang oleh seseorang, sekelompok orang, sesuatu badan, atau sekelompok badan yang melakukan legislasi dan administrasi fungsi-fungsi pemerintahan (*an individual or group of people, an organ or a group of organs legislates and administers the function of government*). Ilmu hukum mengenal adanya Lima teori atau ajaran mengenai siapa yang berdaulat:⁴⁵

- 1) Teori Kedaulatan Tuhan;
- 2) Teori Kedaulatan Raja;
- 3) Teori Kedaulatan Negara;
- 4) Teori Kedaulatan Rakyat, dan
- 5) Teori Kedaulatan Hukum.

Pertama, ajaran kedaulatan Tuhan memandang bahwa Tuhan sebagai pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara. Kedaulatan Tuhan ini dapat menjelma dalam hukum yang harus dipatuhi oleh kepala negara atau dapat pula menjelma dalam kekuasaan raja sebagai kepala negara, yang mengklaim wewenang untuk menetapkan hukum atas nama Tuhan.

Kedua, ajaran Kedaulatan Raja. Dalam pandangan kedaulatan ini, raja dianggap memiliki otoritas tertinggi pada suatu negara. Pandangan tersebut muncul pada saat pascaperiode sekularisasi negara dan hukum di Eropa.

Ketiga, ajaran Kedaulatan Negara. Ajaran ini merupakan gagasan yang timbul akibat adanya kesewenangan raja yang muncul pada era yang sama dengan timbulnya konsep negara bangsa dalam pengalaman sejarah Eropa. Masing-masing kerajaan yang berada di Eropa melepaskan diri dari adanya ikatan negara dunia yang

⁴⁵ Jimly Asshddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, h.10.

diperintah oleh raja dan sekaligus memiliki kekuasaan sebagai Kepala Gereja.⁴⁶ Muncul ajaran kedaulatan hukum yang menganggap bahwa negara itu sesungguhnya tidak memiliki kedaulatan. Sumber kekuasaan tertinggi adalah hukum dan setiap kepala negara harus tunduk kepada hukum. Muncul pula ajaran Kedaulatan Rakyat yang meyakini bahwa yang sesungguhnya berdaulat dalam setiap negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. Dinamika pemikiran mengenai konsep negara yang berdasar atas hukum dan negara kerakyatan sudah berlangsung sejak dari zaman Yunani dan Romawi Kuno, tampak bahwa akar perkembangan adanya gagasan kedaulatan rakyat lahir dari tradisi Romawi, sedangkan munculnya gagasan kedaulatan hukum berkembang dari tradisi Yunani Kuno.⁴⁷

Hampir semua negara modern pada saat itu secara formil mengaku menganut asas kedaulatan rakyat. Masing-masing menyatakan bahwa kedaulatan itu berada di tangan rakyat, dan kekuasaan pemerintah bersumber pada kehendak rakyat. Inilah prinsip dasar yang kemudian dikenal sebagai demokrasi. Secara formal, demokrasi menjadi sesuatu yang diidealkan di tiap negara, namun pengejawantahannya di satu negara dengan negara lain berbeda-beda.⁴⁸

Menurut Koentjoro Poerbopranoto, demokrasi merupakan satu gejala masyarakat yang berhubungan erat dengan perkembangan negara mempunyai berbagai jenis sifat, masing-masing terlihat dari sudut pandang kemasyarakatan yang

⁴⁶ Muhammad Yamin, *Proklamasi Dan Konstitusi Republic Indonesia*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, h. 58.

⁴⁷ Martin Ostwald, *From Popular Sovereignty to the Sovereignty of Law: Law Society and Politics in Fifth Century Athens*, Berkeley: University Of California Press, 1986, h. 79.

⁴⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1980, h. 69.

ditinjaunya. Sesuai penafsiran R. Kranenburg, perkataan “*demokratie*” terbentuk dari dua pokok kata Yunani “*demos*” (rakyat) dan “*Kratein*” (memerintah) dan maknanya adalah “cara memerintah negara oleh rakyat”. Pemerintahan dianggap tidak termasuk dalam lingkungan demokrasi apabila cara pemerintahan dilakukan oleh dan atas nama seorang diri (misalnya oleh seorang raja yang berkuasa mutlak). Tidak termasuk dalam pengertian negara demokrasi apabila cara pemerintahan negara disebut “*autocratie*” atau “*oligarchie*”, yakni pemerintahan dilakukan oleh segolongan kecil manusia, yang menganggap dirinya sendiri tercakup dan berhak untuk mengambil serta melakukan segala kekuasaan atas segenap rakyat.

Cara pemerintahan yang sebagaiamankah (*in concerto*) yang masuk kategori dekomrasi. Menurut M. Durverger, arti demokrasi ialah termasuk cara pemerintahan; golongan yang memerintah dan golongan yang terperintah adalah sama dan tidak dipisah-pisah. Hal penting dalam demokrasi yaitu satu sistem pemerintahan negara yang dalam pokoknya semua orang (rakyat) berhak sama untuk memerintah dan juga untuk diperintah.⁴⁹ Kedaulatan rakyat yang dianut di Indonesia juga terjelma ke dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan, misalnya saja dalam hal pemilihan presiden dan wakil presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, serta pemilihan anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD yang dipiilh melalui mekanisme yang sama.⁵⁰

Ide dasar kedaulatan rakyat adalah bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Rakyat memiliki kekuasaan

⁴⁹ Koentjoro Poerbopranoto, *Sedikit tentang sistem..... Op.Cit*, h. 5.

⁵⁰ Erlanda Juliansyah Putra, *Gagasan Pembubaran Partai Politik Korup Di Indonesia*, Depok: Rajawali Pers, 2017, h. 29.

independen atas dirinya, meskipun dalam perkembangan teori kedaulatan rakyat mengalami pasang surut pada seluruh negara yang mendasari gagasan itu. Kedudukan individualitas rakyat yang tercermin dalam hak-hak mereka untuk menentukan jalannya negara berhadapan dengan kedudukan kolektivitas yang tercermin dalam kekuasaan negara. Dialektika ini menghasilkan alat ukur yang jelas untuk menilai pelaksanaan gagasan kedaulatan rakyat itu dalam praktik.⁵¹

Franz Magnis Suseno, berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat, memandang bahwa pemerintahan oleh satu orang (diktator; monarki absolut) dan oleh beberapa orang (sebuah elit ideologis atau teknokratis dan lain sebagainya) tidak memiliki legitimasi etis. Guna mendapatkan legitimasi etis diperlukan mekanisme untuk memilih salah satu di antara pemimpin politik. Warga negara diberikan mandat untuk memilih salah satu di antara pemimpin yang bersaing memperebutkan suara dan warga dapat mengganti wakil yang mereka pilih pada pemilihan berikutnya.⁵²

Dalam konteks Indonesia, pelaksanaan praktik demokrasi dalam sejarah peradaban masyarakat Indonesia, sebenarnya telah lama menjadi bagian tradisi dalam pelaksanaan sistem lokal pada tingkat yang paling sederhana. Contoh dari praktik ini yakni masyarakat menyuarakan dan menyampaikan aspirasi di hadapan raja/penguasa pada saat mereka memprotes kebijakan raja dengan cara berjemur di lapangan terbuka tanpa bersuara.⁵³

Penerapan nilai-nilai demokrasi dapat dilihat pada proses pembentukan institusi perwakilan dalam masyarakat, ketika masyarakat memilih pemimpin/kepala

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat... .. Op.Cit*, h. 13.

⁵² Franz Magnis Suseno, *Etika Dasar*, Jogjakarta: Kanisius, 1955, h. 40.

⁵³ J. Kaloh, *Demokrasi dan Kearifan Lokal Pada Pilkada Langsung*, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2008, h. 89.

mereka dalam lingkup yang lebih kecil (kepala desa/lurah di Jawa; *walak*, hukum tua, *opo Lao*, *sangadi* di Sulawesi Utara). Pemahaman terhadap demokrasi pada masyarakat Indonesia dalam sejarah tidak dapat dipisahkan dengan keberadaan desa atau masyarakat desa sehingga perkembangan demokrasi di Indonesia lazimnya selalu bersentuhan dengan pertumbuhan desa dan masyarakat desa. Secara tradisional, *demos* (rakyat) adalah orang-orang yang menempati satu pemukiman dan mereka mempunyai hubungan darah (*ius sanguinis*) dan ada juga yang mempunyai hubungan karena berdiam di tempat yang sama (*ius territoriale*). Mereka mempunyai kehidupan yang akrab dan membentuk paguyuban (*gemeinschaft*). Adapun, *kratos* dimaknai sebagai gotong royong yang menjelma dalam wujud *primus inter pares* dan setiap warga berpartisipasi dalam menentukan keputusan, yaitu yang dianggap sebagai *primus* (tetua). Konsekuensinya, setiap keputusan yang diambil masyarakat desa menjadi keputusan yang harus dijaga pelaksanaannya oleh warga desa. Jika ada penyimpangan akan ada sanksi sosial dari masyarakat. Sanksi sosial tersebut dapat berjalan dengan baik karena dibuat secara bersama-sama dengan masyarakat dan penegakannya dilakukan atas kesadaran kepatuhan bersama.⁵⁴

Muhammad Yamin menjelaskan bahwa kedaulatan merupakan suatu kekuasaan yang sempurna dan tidak terbatas. Kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi berisi “kemerdekaan” dalam makna tidak tunduk kepada kekuasaan lain dalam suatu lingkungan sehingga kekuasaan negara itu tak dapat dibatasi atau dikecilkan selain atas kemauan sendiri.⁵⁵

⁵⁴ *Ibid*, h. 91.

⁵⁵ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, h. 59.

Kedaulatan negara merupakan kekuasaan kemerdekaan, yaitu kekuasaan memerintah dan memberontak kepada kezaliman, dan tidak dapat diperintah atau dibantah oleh kekuasaan yang lebih tinggi. Kedaulatan negara mempunyai kemerdekaan yang berkemauan sendiri dan tidak tunduk kepada yang lain. Negara berdaulat artinya menjalankan pemerintahan kepada warganya atas nama Rakyat Indonesia, dan mempunyai kekuatan jasmani dan daerah tertentu dengan menyingkirkan segala kekuasaan lain, yang hendak berdiri lebih tinggi dan lebih berkuasa atasnya. Dengan perkataan lain, “Negara Indonesia melaksanakan kedaulatan atas wilayah, masyarakat dan warga Indonesia” dan Rakyat Indonesialah yang mendukung segala hak asli dan hak mutlak, serta rakyatnya yang menjadi batang tubuh penjelmaan kedaulatan, sehingga dari rakyat Indonesialah terdapat asal dan sumber kekuasaan tertinggi berisi kemerdekaan yang menjadi pokok pangkal Republik Indonesia.⁵⁶

Pasang surut perkembangan demokrasi di Indonesia, menurut Kartohadikusumo sebagaimana dikutip oleh J.Kaloh, diawali dengan eksistensi sebuah institusi tradisional yang bernama “desa”, sebagai bentuk komunitas dari sekumpulan individu yang terdorong untuk bekerja sama oleh alasan-alasan kepentingan bersama. Di institusi desa, masyarakat berhak mengatur dan mengurus pemerintahan dan rumah tangganya sendiri, memilih dan mengangkat kepala desa atau majelis pemerintahan. Adapun, hak atas tanah sepenuhnya ada di tangan rakyat

⁵⁶ *Ibid*, h. 61.

desa. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa praktik dan mekanisme kehidupan yang demokratis berlangsung di desa.⁵⁷

1.6.2. Teori Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demo's* yang berarti rakyat dan *kratien* atau *kratos* yang berarti kekuasaan. Demokrasi berarti kekuasaan oleh rakyat (*government by the people*).⁵⁸ Dalam sistem demokrasi, pemegang kedaulatan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah rakyat. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyatakan bahwa negara yang menganut kedaulatan rakyat disebut juga sebagai negara demokrasi.⁵⁹ Gagasan demokrasi lahir sebagai protes atas pemerintahan sewenang-wenang sebagaimana dikatakan oleh Herman Finer bahwa "*They were and are united in negation; that is, in their antagonism to arbitrary government by a monarch or a very few*".⁶⁰

Teori demokrasi dikembangkan oleh Jean Jaques Rousseau. Menurut Rousseau bahwa tanpa tata tertib dan kekuasaan, manusia akan hidup tidak aman dan tidak tentram. Tanpa tata tertib manusia akan menjadi homo homini lupus dan kehidupan ini akan berubah menjadi perang antar sesama manusia (*bellum omnium contra omnes*). Itulah sebabnya manusia bersepakat untuk mendirikan negara.⁶¹ Dalam negara demokrasi, manusia memiliki harkat dan otonomi yang luas, sehingga dikenal Lincoln's statement berupa "*government of the people, by the people, and for*

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ Mariam Budiarjo, *Dasar-Dasar ilmu Politik*. Cetakan Kedua Belas, Gramedia, Jakarta, 2015, h. 105.

⁵⁹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV Bina Bakti, Jakarta, 1988, h. 123-124

⁶⁰ Herman Finer, *Theory and Practice of Modern Government*, Greenwood Press, New York, 1970, h. 68

⁶¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Loc. Cit.*

the people"⁶², bahkan dalam sistem *participatory democracy*, ditambah "bersama rakyat". Teori demokrasi selalu dikaitkan dengan kedaulatan rakyat, karena rakyatlah yang memiliki kekuasaan tertinggi.⁶³

Pengertian demokrasi secara umum terdapat dalam Jürgen Habermas' *Conception* yaitu "*a self-organising community of free and equal citizens, coordinating their collective affairs through their common reason*",⁶⁴ Pengertian demokrasi secara sempit disampaikan oleh Joseph Schumpeter bahwa demokrasi merupakan metode untuk memilih pemimpin. Menurut David Held bahwa demokrasi harus melibatkan komunitas politik yang diberikan kesetaraan politik sebagai ciri utama dalam demokrasi.⁶⁵ Hal ini berarti, demokrasi tidak hanya berkaitan tentang bagaimana memilih pemimpin, tetapi juga legitimasi kekuasaan dan bagaimana kekuasaan itu dijalankan dengan melibatkan rakyat dalam kedudukan yang bebas dan setara.

Sochino membedakan antara demokrasi langsung (*direct democracy*) dan demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan (*indirect democracy*).⁶⁶ Demokrasi langsung sebagai suatu pemerintahan oleh rakyat, dalam arti segala keputusan diambil oleh seluruh rakyat yang berkumpul pada waktu dan tempat yang sama. Hal ini hanya mungkin terjadi pada negara dengan wilayah dan jumlah warganya sangat kecil.⁶⁷ Pada zaman modern, demokrasi ideal di mana rakyat

⁶² Martin Nettesheim, "Developing A Theory of Democracy For The European Union". *Berkeley Journal of International Law*. Vol. 23, 2005, h. 365

⁶³ Handan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 71.

⁶⁴ Cornelia Schneider, "The Constitutional Protection of Rights in Dworkin's and Habermas' Theories of Democracy". *UCL Jurisprudence Review*, Vol. 7, 2000, h. 111.

⁶⁵ John T. Ishiyama & Marijke Breuning, *Ilmu Politik: Dalam Paradigma Abad Ke-21*. {Penerjemah Ahmad Fedyani Saifudin}, Kencana, Jakarta, 2013, h. 444.

⁶⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi ketiga, Cet. Ke-3, Liberty, Jogjakarta, 2000, h. 240.

⁶⁷ Mac Iver, *The Modern State*, First Edition, Oxford University Press, London, 1995, h. 313.

terlibat secara langsung dalam pemerintahan sudah tidak mungkin dilaksanakan lagi karena jumlah warga negara yang banyak dan wilayah negara yang luas.⁶⁸

Negara modern pada umumnya mengakui bahwa pemegang kedaulatan adalah rakyat. Perbedaannya adalah terletak pada siapa pelaksana dan bagaimana kedaulatan itu dijalankan. Pada zaman modern sekarang, menjadi sesuatu yang utopia apabila mengharapkan rakyat melaksanakan kedaulatannya sendiri secara langsung.⁶⁹ Konsep kedaulatan dewasa ini harus difahami sebagai konsep kekuasaan tertinggi yang dapat dibagi dan dibatasi. Pembagian dan pembatasan kekuasaan tertinggi tersebut diatur dalam konstitusi.

Dalam sistem demokrasi, kekuasaan penyelenggaraan negara ada di tangan rakyat. Namun kekuasaan itu perlu diatur dan diberi batasan. Apabila kekuasaan tidak dibatasi, pemerintahan itu hanya akan berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*) di mana hukum yang berlaku adalah hukum penguasa. Plato mengatakan bahwa "Kekuasaan Raja harus dibatasi dan hak-hak rakyat harus dihormati."⁷⁰ Lord Acton juga mengatakan bahwa "power tend to corrupt, but absolute power corrupts absolutely. Gagasan untuk membatasi kekuasaan dalam penyelenggaraan negara itulah yang dinamakan dengan sebutan demokrasi konstitusionil. Ciri dari demokrasi konstitusionil adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan atas kekuasaan

⁶⁸ Miriam Budiardjo, *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm. 173.

⁶⁹ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 78

⁷⁰ Plato. *The Republic. Terjemahan bahasa Inggris oleh Desmond Lee*. London: Penguin Books, 1987, h. 13-20

pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government* atau *restrained government*).⁷¹

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka dapat dikatakan bahwa teori demokrasi mengandung nilai penghormatan terhadap hak-hak individu sebagai manusia yang otonom untuk memilih pemimpin negara dan untuk terlibat dalam kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara secara bebas dan setara. Pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi adalah rakyat, sehingga arah dan tujuan negara yang hendak dicapai haruslah berdasarkan kehendak dan persetujuan rakyat. Pengaturan dan pembagian atas kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi modern ditentukan dalam konstitusi.

1.6.3. Teori Demokrasi Partisipasi

Dalam perkembangannya, demokrasi dengan partisipan rakyat secara langsung dalam pemerintahan tidak mungkin dilaksanakan sehingga berkembang sistem demokrasi tidak langsung (*representative democracy*).⁷² Akan tetapi demokrasi perwakilan (demokrasi tidak langsung) pada hakikatnya bukanlah demokrasi karena lebih banyak memuaskan keinginan segelintir orang.

Seperti yang diungkapkan oleh J.J Rosseau yang dikutip oleh Ray Rangkuti berpendapat bahwa:

Demokrasi perwakilan pada hakikatnya bukanlah demokrasi karena lebih banyak memuaskan keinginan segelintir orang (*will of the few*) di legislative ketimbang keinginan rakyat sebagai kehendak umum (*general will*).⁷³ Demokrasi langsung merupakan satu-satunya demokrasi yang tepat (benar).

⁷¹ Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007, h. 52

⁷² *Ibid*

⁷³ Titik Triwulan Tutik, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*, Jakarta Prestasi Pustaka, 2010. h. 169

Menurut penganut demokrasi partisipasi, hakikat demokrasi adalah untuk menjamin, bahwa keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah dengan menyertakan warga yang mungkin terkena dampak dari keputusan-keputusan itu. Pengertian demokrasi adalah memberi dorongan untuk berperan serta dalam pembuatan keputusan-keputusan yang memengaruhi kehidupan mereka. Menurut demokrasi partisipatoris ini tidak hanya ingin mewujudkan pemerintahan yang demokratis (*democratic governments*), tetapi juga masyarakat yang demokratis (*democratic societies*).⁷⁴ Sehubungan dengan itu, Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa dalam sistem *participatory democracy* kedaulatan rakyat itu mengandung makna kekuasaan pemerintahan itu berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat dan bersama rakyat.⁷⁵

Pelibatan anggota masyarakat di dalam proses pembuatan keputusan-keputusan penting yang menyangkut diri mereka sebagaimana ada dalam demokrasi yang bercorak partisipatoris (*participatory democracy*) yang pernah terjadi pada masa Yunani kuno kembali menjadi rujukan yang penting.⁷⁶ Diantara poin-poin penting yang hendak ditawarkan oleh para penganut *direct democracy* atau *participatory democracy* adalah gagasan tentang pentingnya partisipasi publik di dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan-keputusan yang dibuat oleh para wakil yang memiliki otoritas. Hal ini tidak lepas dari pandangan bahwa demokrasi yang baik itu tidak hanya berkaitan dengan prosedur dan isi (*procedure*

⁷⁴ Yuliandri, *Ibid.*, h.189

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, h. 117

⁷⁶ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: Kencana, 2010, h. 109

and content), melainkan juga berkaitan dengan hasil (*result*) dari prosedur dan isi di dalam demokrasi itu.⁷⁷

Menurut Gaventa dan Valderrama, konsep partisipasi terkait dengan hak warga negara dan untuk pemerintahan yang demokratis.⁷⁸ Dalam perspektif pembangunan yang demokratis, terdapat tiga istilah partisipasi, yaitu partisipasi politik, partisipasi sosial, dan partisipasi warga negara. Partisipasi warga negara diartikan sebagai suatu kepedulian dengan pelbagai bentuk keikutsertaan dalam pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan di berbagai dimensi kehidupan yang mempengaruhi kehidupan mereka.

Partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang bertujuan antara lain untuk (1) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (*strong collective intelligence*) dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan; (2) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusi dan representatif (*inclusive and representative*) dalam pengambilan keputusan; (3) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (*trust and confidence*) warga negara terhadap lembaga legislatif; (4) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (*legitimacy and responsibility*) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; (5) meningkatkan pemahaman (*improved understanding*) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; (6) memberikan kesempatan bagi warga negara (*opportunities for citizens*) untuk mengkomunikasikan kepentingan-kepentingan

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ Gaventa, John dan Valderama, Camilo. Participation, Citizenship and Local Governance. Background note prepared for workshop on strengthening participation in local governance Institute of Development Studies, June 21-24, 1999. Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance Institute of Development Studies, June 21-24, 1999 John Gaventa and Camilo Valderrama.

mereka; dan (7) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (*accountable and transparent*).⁷⁹

Kemajuan teknologi informasi memungkinkan pemerintah untuk menggali dan mengumpulkan informasi serta aspirasi dan masukan dalam penyusunan kebijakan publik melalui penggunaan *e-government*. Apabila dilihat dari aspek kompleksitas aplikasi dan manfaat *e-government*, Risang Pujiyanto dengan mengutip Indrajit membagi jenis-jenis *e-government* menjadi 3 (tiga) kelas utama, yaitu:⁸⁰

1. *Publish*, yang merupakan komunikasi satu arah dimana pemerintah mempublikasikan data dan informasi yang dapat diakses oleh masyarakat maupun pihak lain yang berkepentingan.
2. *Interact*, yang memberikan komunikasi dua arah antara pemerintah dengan masyarakat maupun pihak lain yang berkepentingan. Pada jenis interact ada dua aplikasi yang biasa digunakan, yaitu portal (situs terkait memberikan fasilitas searching untuk mencari data/informasi spesifik) dan kanal (masyarakat dapat melakukan diskusi dengan unit-unit yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung).
3. *Transact*, memberikan komunikasi dua arah seperti pada jenis interact tetapi didalamnya terdapat transaksi pelayanan publik melalui situs web.

Dalam konteks partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, maka yang perlu diperhatikan adalah partisipasi tersebut tidak seharusnya hanya di

⁷⁹ Lihat Pertimbangan Hukum [3.17.8] Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2021, hal.392-393.

⁸⁰ Risang Pujiyanto, Partisipasi Masyarakat melalui E-Government untuk Mendukung Terwujudnya Good Governance, diakses dari https://www.academia.edu/7761893/Partisipasi_Masyarakat_Melalui_E_government, h. 6.

level pemegang kekuasaan memberikan informasi kepada masyarakat terkait dengan kegiatan, kemudian 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 dan kemudian ketika menggunakan *e-government* tidak hanya sekedar mempublish namun perlu terjadi interaksi.

Berdasarkan kajian teori di atas, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya sebatas mendapatkan informasi dan memberikan masukan, melainkan juga perlu ada mekanisme yang standar dan baku yang diatur dalam undang-undang untuk memastikan hak warga negara dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

1.6.4. Teori Perundang-Undangan

Istilah Perundang-undangan (*Legislation, Wetgeving, Atau Gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda.⁸¹ Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *legislation* dapat diartikan dengan Perundang-undangan dan pembuatan undang-undang,⁸² istilah *Wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan dari pada undang-undang

⁸¹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Cet.5, Yogyakarta: KANISISUS Anggota IKAPI 2011), h. 10

⁸² Jhon M. Echolos dan Hassan Shadily, *Kamus inggris-indonesia*, cet. XV, Jakarta: Gramdia, 1987, h. 353.

negara,⁸³ sedangkan istilah *Gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.⁸⁴

Pengertian *Wetgeving* dalam *Juridisch woordenboek* diartikan sebagai berikut:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan atau proses pembentukan peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah”.⁸⁵

Dalam Bahasa Belanda dikenal istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regeling* (*en*). Pengertian *Wet* sendiri dibedakan antara *wet in formele zin* dan *wet in materiele zin*.

Istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*, sedangkan istilah peraturan negara merupakan terjemahan dari istilah “*staatsregeling*” (*staat* = negara, *regeling* = peraturan). Istilah “perundangan” (termasuk pula dalam istilah “peraturan perundangan”), berasal dari istilah “undang”, bukan berasal dari kata “undang-undang”. Kata “undang” tidak mempunyai konotasi (arti tambahan) dengan pengertian “*wet*” atau “undang-undang”, karena istilah “undang” mempunyai arti tersendiri. Adapun yang dimaksud

⁸³ Wojowasito, Kamus Umum Belanda-Indonesia. Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, 1985, h. 802.

⁸⁴ Adolf Heiken, SJ. Kamus Jerman-Indonesia, cet.III, Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 1992, h.202.

⁸⁵ S.J. Fockema Andreae, *Rechtsgeleerd handwoordenboek*, Groningen/Batavia: J.B. Wolters, 1948.

dengan “peraturan negara” adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi yang resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu.

Peraturan yang dimaksud meliputi undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, serta Surat Keputusan dan Instruksi Menteri. Dalam hal ini, yang dimaksud dengan Peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara⁸⁶. Soehino dalam bukunya yang berjudul *Hukum Tata Negara: teknik Perundang-undangan*, menggunakan istilah “peraturan perundangan”⁸⁷. Istilah “perundang-undangan” digunakan oleh Amiroeddin Syarif,⁸⁸ dengan alasan bahwa istilah itu lebih pendek dan sangat ekonomis. Istilah “peraturan perundang-undangan” digunakan oleh A.Hamid S Attamimi, Sri Soemantri, dan Bagir Manan. Menurut A. Hamid S Attamimi, istilah “peraturan perundang-undangan” tersebut berasal dari istilah “*wettelijkeregels*” atau *wettelijkeregeling*”⁸⁹.

Penggunaan istilah “peraturan perundang-undangan” lebih berkaitan atau lebih relevan dalam membahas mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum). Dalam konteks lain lebih dipakai istilah perundang-undangan saja, misalnya istilah ilmu perundang-undangan, teori perundang-undangan, dasar-dasar perundang-undangan. Istilah “perundang-undangan” dan “peraturan perundang-undangan” berasal dari kata “undang-undang”, yang menunjuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh negara. Dalam literatur Belanda dikenal istilah “*wet*” yang

⁸⁶ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Cet.I, Bandung: Mandar Maju 1998, h. 16

⁸⁷ Soehino dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Ibid*

⁸⁸ Amiroeddin Syarif dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Ibid*

⁸⁹ A Hamid S Attamimi dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Ibid*, h.17

mempunyai dua macam arti yaitu “*wet in formele zin*” dan “*wet in materiele zin*”, yaitu pengertian undang-undang yang berdasarkan kepada bentuk dan cara terbentuknya serta pengertian undang-undang yang berdasarkan pada isi atau substansinya. Dengan memakai istilah “perundangan” maka tidak lain bahwa asal katanya adalah “undang”.

Adapun yang dimaksud dengan undang-undang formal tidak material adalah peraturan yang terbentuknya dengan persetujuan DPR dan pengesahan Pemerintah (Presiden), tetapi isinya tidak langsung mengikat penghidupan rakyat. Misalnya adalah undang-undang tentang APBN dan undang-undang tentang ratifikasi perjanjian dengan negara lain. Undang-undang tidak formal tetapi material ialah peraturan yang terbentuk tidak dengan persetujuan DPR dan tidak dengan pengesahan Presiden, seperti yang dikeluarkan oleh kepala daerah, akan tetapi isinya langsung mengikat penghidupan rakyat.

Undang-undang formal yang material adalah undang-undang yang dibentuk atas persetujuan DPR dan disahkan oleh Presiden, yang isinya mengikat rakyat. Dan undang-undang yang tidak formal dan tidak material adalah yang isinya sama sekali tidak mengikat penghidupan rakyat.⁹⁰

Menurut S. J. Fockema Andrea,⁹¹ istilah perundangan-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda, yaitu:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah.

⁹⁰*Ibid*, h.18

⁹¹ S. J. Fockema Andreae dalam I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*, Cet.I, Edisi Kesatu, Bandung : PT. Alumni, 2008, h.14

2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat, maupun di tingkat daerah.

Hal itu berarti dalam membahas perundang-undangan selain mempersoalkan proses pembentukan peraturan-peraturan negara, tetapi juga melihat sisi hakikat segala peraturan negara yang dihasilkan melalui proses pembentukan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Maria Farida Indrati Soeprapto⁹² mendefinisikan peraturan perundang-undangan dalam 2 (dua) pengertian, yaitu:

Pertama, sebagai proses pembentukan (proses membentuk) peraturan-peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah, dan
Kedua, sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

M. Solly Lubis⁹³ membedakan dua istilah, yaitu pertauran perundang-undangan dan peraturan negara. Peraturan perundang-undangan diartikan sebagai peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara. Peraturan negara itu sendiri adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu.

Di sisi lain, J.C.T. Simorangkir, menggunakan istilah peraturan perundangan dan peraturan perundang-undangan dalam pengertian yang berbeda. Peraturan perundangan diartikan secara luas, mengacu pada dua pengertian, yaitu tata tingkatan peraturan dan peraturan yang telah diundangkan. Peraturan perundangan diartikan

⁹² Maria Farida Indrati Soeprapto dalam I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a *Ibid*, h.15

⁹³ M. solly lubis dalam I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Ibid*

lebih sempit, yaitu peraturan yang merupakan hasil kerja sama antara Pemerintah (Presiden) dan DPR menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku.⁹⁴ Peraturan yang diundangkan itu mengandung tiga unsur, yaitu:

1. Diumumkan, disebarluaskan atau diundangkan di tempat dan dengan cara tertentu sesuai peraturan;
2. Dianggap diketahui umum (semua lapisan masyarakat); dan
3. Mempunyai kekuatan berlaku dan kekuatan mengikat.⁹⁵

Menurut Bagir Manan, Pengertian Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algeemene verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supranationale algemeen verbindende voorschriften*, *wet*, *AmvB*, *de ministeriele verordening*, *de geementelijke raadsverordeningen*, *de provinciale staten verordeningen*.⁹⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 merumuskan bahwa Peraturan Perundang-Undangan adalah “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau

⁹⁴ J.C.T. Simorangkir dalam I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a, *Ibid*

⁹⁵ *Ibid*

⁹⁶ Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.*,h.11

ditetapkan oleh lembaga negara dan pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.

A. Hamid S. Attamimi memberikan batasan Mengenai Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

“Semua peraturan hukum yang berlaku umum dan mengikat rakyat, biasanya disertai sanksi, yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu dan menurut prosedur tertentu pula”⁹⁷.

Pada bagian lain Attamimi menjelaskan, Peraturan Perundang-undangan adalah keseluruhan peraturan yang dibentuk berdasar kewenangan atribusi ataupun kewenangan delegasi dari undang-undang.⁹⁸ Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan perundangan-undangan dalam bentuk tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui prosedur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, dan disertai dengan sanksi dan akibat hukum yang jelas yang bersifat memaksa dan mengikat kepada seluruh masyarakat atau rakyat Negara Indonesia apabila peraturan perundang-undangan tersebut dilanggar.

Istilah Perundang-undangan (*Legislation, Wetgeving, Atau Gesetzgebung*) dalam beberapa kepustakaan mempunyai dua pengertian yang berbeda. Dalam kamus umum yang berlaku, istilah *Legislation* dapat diartikan dengan Perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, istilah *Wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang dan keseluruhan dari pada undang-undang

⁹⁷ A. Hamid S. Attamimi dalam I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Op.Cit.*, h.16

⁹⁸ *Ibid*

negara, sedangkan istilah *Gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.⁹⁹

Pengertian *Wetgeving* dalam *Juridischwoordenboek* diartikan sebagai berikut:

1. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.
2. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.¹⁰⁰

Dalam Bahasa Belanda dikenal istilah *wet*, *wetgeving*, *wettelijke regeling* (*en*). Pengertian *Wet* sendiri dibedakan antara *wet in formele zin* dan *wet in materiele zin*.

Istilah perundang-undangan dan peraturan perundang-undangan berasal dari istilah *wettelijke regels*, sedangkan istilah peraturan negara merupakan terjemahan dari istilah “*staatsregeling*” (*staat* = negara, *regeling* = peraturan). Istilah “perundangan” (termasuk pula dalam istilah “peraturan perundangan”), berasal dari istilah “undang”, bukan berasal dari kata “undang-undang”. Kata “undang” tidak mempunyai konotasi (arti tambahan) dengan pengertian “*wet*” atau “undang-undang”, karena istilah “undang” mempunyai arti tersendiri. Adapun yang dimaksud dengan “peraturan negara” adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi yang resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu.

⁹⁹ Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-Undangan*, Cet.5, Yogyakarta: KANISISUS Anggota IKAPI 2011), h. 10

¹⁰⁰ *Ibid*

Peraturan yang dimaksud meliputi undang-undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, serta Surat Keputusan dan Instruksi Menteri. Peraturan perundangan adalah peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara¹⁰¹. Soehino dalam bukunya yang berjudul *Hukum Tata Negara: teknik Perundang-undangan*, menggunakan istilah “peraturan perundangan”¹⁰². Istilah “perundang-undangan” digunakan oleh Amiroeddin Syarif,¹⁰³ dengan alasan bahwa istilah itu lebih pendek dan sangat ekonomis. Istilah “peraturan perundang-undangan” digunakan oleh A.Hamid S Attamimi, Sri Soemantri, dan Bagir Manan. Menurut A. Hamid S Attamimi, istilah “peraturan perundang-undangan” tersebut berasal dari istilah “*wettelijkeregels*” atau *wettelijkeregeling*”¹⁰⁴.

Penggunaan istilah “peraturan perundang-undangan” lebih berkaitan atau lebih relevan dalam membahas mengenai jenis atau bentuk peraturan (hukum). Dalam konteks lain lebih dipakai istilah perundang-undangan saja, misalnya istilah ilmu perundang-undangan, teori perundang-undangan, dasar-dasar perundang-undangan. Istilah “perundang-undangan” dan “peraturan perundang-undangan” berasal dari kata “undang-undang”, yang menunjuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh negara. Dalam literatur Belanda dikenal istilah “*wet*” yang mempunyai dua macam arti yaitu “*wet in formele zin*” dan “*wet in materiele zin*”, yaitu pengertian undang-undang yang berdasarkan kepada bentuk dan cara

¹⁰¹ Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Cet.I, Bandung: Mandar Maju 1998, h. 16

¹⁰² Soehino dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Ibid*

¹⁰³ Amiroeddin Syarif dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Ibid*

¹⁰⁴ A Hamid S Attamimi dalam Rosjidi Ranggawidjaja, *Ibid*, h.17

terbentuknya serta pengertian undang-undang yang berdasarkan pada isi atau substansinya. Dengan memakai istilah “perundangan” maka tidak lain bahwa asal katanya adalah “undang”.

Adapun yang dimaksud dengan undang-undang formal tidak material adalah peraturan yang terbentuknya dengan persetujuan DPR dan pengesahan Pemerintah (Presiden), tetapi isinya tidak langsung mengikat penghidupan rakyat. Misalnya adalah undang-undang tentang APBN dan undang-undang tentang ratifikasi perjanjian dengan negara lain. Undang-undang tidak formal tetapi material ialah peraturan yang terbentuk tidak dengan persetujuan DPR dan tidak dengan pengesahan Presiden, seperti yang dikeluarkan oleh kepala daerah, akan tetapi isinya langsung mengikat penghidupan rakyat.

Undang-undang formal yang material adalah undang-undang yang dibentuk atas persetujuan DPR dan disahkan oleh Presiden, yang isinya mengikat rakyat. Dan undang-undang yang tidak formal dan tidak material adalah yang isinya sama sekali tidak mengikat penghidupan rakyat.¹⁰⁵

Menurut S. J. Fockema Andrea,¹⁰⁶ istilah perundangan-undangan (*legislation, wetgeving, atau gesetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda, yaitu:

3. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.

¹⁰⁵ *Ibid*, h.18

¹⁰⁶ S. J. Fockema Andrea dalam I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*, Cet.I, Edisi Kesatu, Bandung : PT. Alumni, 2008, h.14

4. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah.

Hal ini berarti dalam membahas Perundang-undangan selain mempersoalkan proses pembentukan peraturan-peraturan negara, tetapi juga melihat sisi hakikat segala peraturan negara yang dihasilkan melalui proses pembentukan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Senada dengan pengertian diatas, Maria Farida Indrati Soeprapto¹⁰⁷ mendefinisikan peraturan perundang-undangan dalam 2 (dua) pengertian, yaitu:

Pertama, sebagai proses pembentukan (proses membentuk) peraturan-peraturan negara, baik di tingkat Pusat, maupun di tingkat Daerah, dan

Kedua, sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah.

M. Solly Lubis¹⁰⁸ membedakan dua istilah, yaitu pertauran perundang-undangan dan peraturan negara. Peraturan perundang-undangan diartikan sebagai peraturan mengenai tata cara pembuatan peraturan negara. Peraturan negara itu sendiri adalah peraturan-peraturan tertulis yang diterbitkan oleh instansi resmi, baik dalam pengertian lembaga atau pejabat tertentu. Disisi lain, J.C.T. Simorangkir, menggunakan istilah peraturan perundangan dan peraturan perundang-undangan dalam pengertian yang berbeda. Peraturan perundangan diartikan secara luas, mengacu pada dua pengertian, yaitu tata tingkatan peraturan dan peraturan yang telah

¹⁰⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto dalam I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a *Ibid*, h.15

¹⁰⁸ M. solly lubis dalam I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Ibid*

diundangkan. Peraturan perundangan diartikan lebih sempit, yaitu peraturan yang merupakan hasil kerja sama antara Pemerintah (Presiden) dan DPR menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku.¹⁰⁹ Peraturan yang diundangkan itu mengandung tiga unsur, yaitu:

1. Diumumkan, disebarluaskan atau diundangkan di tempat dan dengan cara tertentu sesuai peraturan;
2. Dianggap diketahui umum (semua lapisan masyarakat); dan
3. Mempunyai kekuatan berlaku dan kekuatan mengikat.¹¹⁰

Menurut Bagir Manan, Pengertian Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala konkret tertentu.
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin*, atau sering juga disebut dengan *algeemene verbindende voorschrift* yang meliputi antara

¹⁰⁹ J.C.T. Simorangkir dalam I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Ibid*

¹¹⁰ *Ibid*

lain: *de supranationale algemeen verbindende voorschriften, wet, AmvB, de ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provinciale staten verordeningen*.¹¹¹

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 merumuskan bahwa Peraturan Perundang-Undangan adalah “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara dan pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan”.

A. Hamid S. Attamimi memberikan batasan Mengenai Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut:

“Semua peraturan hukum yang berlaku umum dan mengikat rakyat, biasanya disertai sanksi, yang dibuat oleh lembaga-lembaga tertentu dan menurut prosedur tertentu pula”¹¹².

Pada bagian lain Attamimi menjelaskan, Peraturan Perundang-undangan adalah keseluruhan peraturan yang dibentuk berdasar kewenangan atribusi ataupun kewenangan delegasi dari undang-undang.¹¹³ Dalam hal ini, dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah keseluruhan dari peraturan-peraturan perundangan-undangan dalam bentuk tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang melalui prosedur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, dan disertai dengan sanksi dan akibat hukum yang jelas yang bersifat

¹¹¹ Maria Farida Indrati S, *Op.Cit.*,h.11

¹¹² A. Hamid S. Attamimi dalam I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a, *Op.Cit.*, h.16

¹¹³ *Ibid*

memaksa dan mengikat kepada seluruh masyarakat atau rakyat Negara Indonesia apabila peraturan perundang-undangan tersebut dilanggar.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang bertujuan untuk mencari pemecahan atas isu hukum serta permasalahan yang timbul di dalamnya, sehingga hasil yang akan dicapai kemudian memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya atas isu yang diajukan. Peter M Marzuki¹¹⁴ dalam bukunya *Penelitian Hukum*, menyatakan bahwa penelitian hukum merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

Lebih lanjut dikatakan dalam melakukan penelitian hukum langkah – langkah yang dilakukan adalah sebagai berikut;

- (1) Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
- (2) Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum;
- (3) Melakukan telaah atas isu yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
- (4) Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum;
- (5) Memberikan preskripsi berdasarkan argumenatasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.¹¹⁵

1.7.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan

¹¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, h. 35

¹¹⁵ Peter Mahmud, *Ibid*, h. 171-172

(*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

Pendekatan perundangan-undangan (*statute approach*) ditujukan untuk mengkaji atau menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang sedang diteliti yaitu hakikat partisipasi masyarakat, prinsip pembentukan undang-undang yang demokratis dan akibat pembentukan undang-undang yang tidak demokratis. Peraturan perundang-undangan yang dikaji dalam hal ini meliputi:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846);
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 82 Tahun 2011, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 183 Tahun 2019, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398)
- Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 197 Tahun 2019, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6409);

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 216 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554);
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573);
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara (IKN) (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2022, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6766.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan ke dua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 143 Tahun 2022, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
- Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), ditujukan untuk membangun konsep yang dijadikan acuan di dalam penelitian. Demikian juga, perlu untuk merujuk prinsip-prinsip hukum yang sudah ada. Prinsip-prinsip hukum tersebut dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum. Kaitannya dengan penelitian yang dilakukan mengenai hakikat partisipasi masyarakat, prinsip pembentukan undang-undang yang demokratis dan akibat

pembentukan undang-undang yang tidak demokratis, maka perlu dikemukakan konsep-konsep dasar mengenai prinsip partisipasi masyarakat dan konsep demokrasi.

Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) ditujukan untuk mengadakan studi perbandingan hukum. Studi perbandingan hukum merupakan kegiatan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain atau hukum dari suatu waktu tertentu dengan hukum dari waktu yang lain. Yang dalam hal ini seperti apa dan bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan ataupun undang-undang di negara lain. Adapun negara lain yang dimaksud sebagai bahan/studi perbandingan dalam penelitian ini adalah negara Amerika Serikat dan Afrika Selatan. Tujuan perbandingan adalah untuk mengetahui mekanisme partisipasi masyarakat serta proses pembentukan undang-undang di kedua negara tersebut.

Pendekatan kasus (*case approach*) ditujukan untuk mengkaji/menelaah putusan-putusan MK dalam perkara permohonan pengujian undang-undang. Pendekatan ini merupakan keharusan mengingat studi dalam penelitian ini juga mengkaji putusan MK dan hal ini melengkapi analisis dari hasil pendekatan konseptual dan perundang-undangan.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya dibuat oleh yang mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.

Adapun yang termasuk sebagai sumber bahan hukum primer yang akan dipergunakan dalam mengkaji setiap permasalahan dalam penulisan Penelitian ini, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4846); Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Undang-Undang Nomor 19 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 197 Tahun 2019, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6409); Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 216 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554); Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 245 Tahun 2020, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573); Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 Tentang Ibu Kota Negara (IKN) (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2022, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6766; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Ke dua Atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang pembentukan peraturan perundang-undangan

(Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 143 Tahun 2022, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801); Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang berupa semua publikasi tentang hukum. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

1.7.4. Analisis Bahan Hukum

Proses analisis bahan hukum merupakan proses menemukan jawaban dari pokok permasalahan. Proses ini dilakukan dengan cara:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeleminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan bahan-bahan non hukum yang sekiranya dipandang memiliki relevansi terhadap isu hukum;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan.
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

1.7.5. Sistematika Penulisan

Sesuai dengan latar belakang dan jumlah rumusan masalah, penelitian ini disusun dalam bab-bab sebagai berikut:

Sesuai dengan kelaziman, laporan penelitian diawali dengan Bab pendahuluan. Di dalam Bab pendahuluan ini diuraikan berturut-turut tentang latar belakang permasalahan, yaitu dasar pijakan dalam menentukan permasalahan hukum yang diteliti. Agar penelitian ini dapat fokus, maka di dalam Bab pendahuluan ini juga diuraikan tentang tujuan dan manfaat penelitian. Di dalam Bab ini juga dikemukakan kerangka konseptual yang terkait dengan permasalahan. Agar penelitian ini mudah diketahui kebenaran langkah-langkahnya, maka pada akhir Bab ini dijelaskan tentang metode penelitian yang dipergunakan.

Pada uraian sebelumnya disebutkan rumusan permasalahan pertama yaitu hakikat partisipasi masyarakat yang demokratis untuk dapat menjelaskan (menguraikan) mengenai hakikat partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang tersebut. Untuk menjawab permasalahan tersebut, dalam Bab II akan dijelaskan tentang Landasan Filosofis Perlunya Partisipasi Masyarakat; Partisipasi Publik sebagai Wujud Hak Sipil dan Politik Masyarakat; Partisipasi Masyarakat Dalam Pandangan HAM; Partisipasi Masyarakat Dalam Berbagai Bidang; Urgensi Partisipasi Masyarakat Sebagai Jaminan Negara Demokrasi Dalam Pembentukan Undang-Undang; Upaya Memperkuat Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang; Partisipasi Masyarakat Dalam Peraturan Perundang-Undangan Dan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat (DPR; Partisipasi Masyarakat Menurut

Putusan Pengadilan; Mekanisme dan Tingkatan/Level Partisipasi Masyarakat yang Demokratis.

Dalam Bab III, akan menjelaskan mengenai permasalahan yang kedua, yaitu prinsip pembentukan undang-undang di Indonesia. Untuk menjawab permasalahan kedua itu akan diuraikan Landasan Pembentukan Undang-Undang yang Demokratis, Tahapan Pembentukan Undang-Undang yang Demokratis, Pembentukan Undang-Undang yang Tidak Demokratis (kontroversial), Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang di berbagai negara, partisipasi masyarakat yang demokratis dalam pembentukan undang-undang di Indonesia dan mengukur kualitas partisipasi.

Dalam Bab IV akan dijelaskan tentang rumusan masalah yang ketiga yaitu akibat hukum pembentukan undang-undang yang tidak demokratis. Maka untuk menjawab isu hukum III akan dijelaskan sebagai berikut: penolakan masyarakat (unjuk rasa) terhadap pembentukan undang-undang yang tidak demokratis, tuntutan pengujian (*judicial review*) di Mahkamah Konstitusi, Terdapatnya rancangan undang-undang yang tidak urgen ke dalam rogram legislasi nasional, penyelewengan legislasi dalam tahapan pembentukan undang-undang.

Bab terakhir adalah penutup atau Bab V. Bab terakhir diisi dengan simpulan dan saran. Sesuai dengan permasalahan yang ada, simpulan berisi tiga hal, yaitu *Pertama*, hakikat partisipasi masyarakat yang demokratis. *Kedua*, prinsip pembentukan undang-undang di Indonesia. *Ketiga*, akibat pembentukan undang-undang yang tidak demokratis dan kemudian Bab ini diakhiri dengan saran sesuai dengan simpulan penelitian.