

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam kehidupan sehari-hari, hampir setiap hal tunduk pada hukum. Hukum diwujudkan dalam bentuk peraturan-peraturan hukum, yang pada hakekatnya merupakan seperangkat aturan mengenai hubungan-hubungan hukum antara individu dengan negara, atau antar individu. Indonesia dalam Pasal 1 ayat (3) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) ditegaskan sebagai Negara Hukum, sehingga mempunyai konsekuensi yang logis bahwa sebagai negara hukum setiap kebijakan publik harus berkaitan dengan peraturan perundang-undangan.

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari aktivitas kebijakan publik dalam mengatur masyarakat yang terdiri atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya, sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan pekerjaan yang sulit.<sup>1</sup> Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan, yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara.<sup>2</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1954 (UUD 1945) adalah konstitusi negara Republik Indonesia dan hukum dasar tertinggi yang menjadi acuan dan pedoman utama dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, kehidupan berbangsa dan bernegara. Konsep kedaulatan yang dianut dalam UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Kedaulatan rakyat berarti kekuasaan tertinggi negara kesatuan republik indonesia berada di tangan rakyat dan merupakan dasar bagi pembangunan kehidupan ketatanegaraan dengan sistem demokrasi indonesia sebagai negara

---

<sup>1</sup> Saifudi, 2009, Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Yogyakarta: UII Pres. Hal 1

<sup>2</sup> Pierre Andre Cote, 1991, The Interpretation of Legislation in Canada, 2nd Edition, Quebec: Les Editions Yvon Balais, Inc. hal 4

hukum yang demokratis berarti demokrasi di Indonesia diatur dan dibatasi oleh hukum, sedangkan isi hukum itu sendiri dibuat secara demokratis dan ditentukan oleh hukum tertinggi yaitu konstitusi Republik Indonesia. Inilah yang secara sederhana dikenal sebagai negara demokrasi konstitusional. Demokrasi secara umum dipahami sebagai suatu bentuk pemerintahan atau sistem politik yang didasarkan pada kepentingan rakyat. Sebagai pemegang kedaulatan, rakyat berpartisipasi dalam segala aktifitas politik dan pemerintahan, baik dalam proses pengambilan keputusan, pelaksanaan kebijakan maupun pengawasan. Partisipasi rakyat secara maksimal memungkinkan terciptanya pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>3</sup>

Karakteristik tersebut merupakan manifestasi dari negara hukum Pancasila, dan pembentuk undang-undang memahami semangat dan filosofi yang terkandung di dalamnya. Bingkai Indonesia sebagai negara hukum mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan undang-undang setiap sidangnya di ranah legislatif.<sup>4</sup> Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.<sup>5</sup> Setiap tahapan tersebut membutuhkan keterlibatan masyarakat untuk menyeimbangkan peran pemerintah yang sangat dominan sehingga menciptakan sistem hukum yang menjamin perlindungan hak dan kewajiban seluruh warga negara Indonesia.

Di negara demokrasi seperti Indonesia, penyediaan ruang publik dan partisipasi masyarakat pada setiap tahapan tersebut merupakan syarat mutlak. Partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan tersebut harus benar-benar dilindungi oleh negara dalam pelaksanaannya, agar prinsip-prinsip demokrasi

---

<sup>3</sup> Jayadi Nas. "Demokrasi dan Demokratisasi: Konsep, Teori, dan Aplikasinya," Wacana Indonesia. Jurnal Pemikiran Mahasiswa No. 1. Mei 2005. hal. 24

<sup>4</sup> Wahyu Nugroho, *Menyusun Undang-Undang Yang Responsif Dan Partisipatif Berdasarkan Cita Hukum Pancasila*, Jurnal Legislasi Nasional Vol. 10 No.3, Satjipto Rahardjo Institute, Fakultas Hukum Universitas Sahid Jakarta, September 2013, hlm. 209

<sup>5</sup> Lihat Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

tidak terlanggar oleh penguasa. Demokrasi merupakan suatu faham dan sistem politik yang berdasar pada doktrin “*power of the people*”, yaitu kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. bahwa rakyatlah pemegang kedaulatan tertinggi dalam suatu sistem pemerintahan. Demokrasi, baik sebagai doktrin maupun pemahaman dan sebagai sistem politik, dipandang sebagai alternatif yang lebih unggul dari sistem politik lain yang ada di hampir setiap negara dan negara. Demikian kuatnya faham demokrasi, sampai-sampai konsepnya telah menjadi keyakinan politik (*political believe*) kebanyakan bangsa, yang pada gilirannya kemudian berkembang menjadi *isme*, bahkan berkembang menjadi mitos yang dipandang dapat membawa berkah bagi kehidupan bangsa-bangsa beradab.<sup>6</sup>

Sejalan dengan amanat Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945, tentu ini menjadi dasar pentingnya mengikutsertakan masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk implementasi negara hukum yang menjunjung demokrasi. Hukum yang baik adalah yang mencerminkan kehendak masyarakat dan paling bermanfaat bagi masyarakat itu sendiri. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang aspiratif dan partisipatif, di dalamnya mengandung dua arti, yaitu proses dan substansi. Proses tersebut merupakan suatu mekanisme pembuatan undang-undang yang harus dilakukan secara transparan agar keinginan masyarakat dapat ikut serta dalam pembuatan undang-undang. Substansi dalam hal ini memiliki makna bahwa materi yang akan diatur di dalam suatu undang-Undang harus ditujukan untuk kepentingan masyarakat luas, sehingga menghasilkan suatu produk hukum yang demokratis, aspiratif, partisipatif dan berkarakter responsif/ populistis.<sup>7</sup>

Partisipasi, transparansi dan demokratisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan utuh yang tidak terpisahkan dalam negara demokrasi. Dalam konteks ini, menarik untuk

---

<sup>6</sup> Haedar Nashir, *Pragmatisme Politik Kaum Elite*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999, hlm. 37.

<sup>7</sup> Mahfud, MD, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*, Jakarta : Penerbit Raja Grafindo, 2010, Hlm. 363

ditelaah lebih dalam bagaimana mengatur partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Menimbang bahwa peran serta masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dijamin dan dilindungi oleh serangkaian aspek hukum yang terkait secara tegas dan imparisial saling berkaitan satu dengan yang lainnya.

Sebaliknya, meskipun menjadi pekerjaan rumah bagi pembentuk undang-undang karena ketentuan hukum dibuat oleh badan/lembaga politik yang dapat bersifat politis, namun pembentukannya terkadang membutuhkan negosiasi politik yang mengarah pada kompromi (dapat juga konsensus/kesepakatan) yang terkadang tidak mencerminkan kepentingan umum sekalipun.<sup>8</sup>

peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya terpenuhi, partisipasi masyarakat tersebut setidaknya dilindungi oleh beberapa ketentuan, antara lain ketentuan Pasal 28 UUD 1945. Republik Indonesia, bahwa kebebasan berserikat dan berkumpul, kebebasan mengeluarkan pikiran secara lisan dan tulisan, diatur dalam undang-undang. Pengakuan atas hak tersebut juga mencakup hak untuk mengeluarkan pendapat, dalam hal ini menyatakan pendapat dalam rangka Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Selain itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan mengatur dalam pasal 96 ayat 1 bahwa masyarakat berhak menyampaikan pendapatnya secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan dalam pasal 3 huruf (b) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik juga mendorong partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan publik. Semua ketentuan ini mewajibkan masyarakat untuk terlibat Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Permasalahan yang menarik, pada praktiknya walaupun telah diatur dalam norma undang-undang mengenai partisipasi masyarakat dalam hal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun, bagaimana

---

<sup>8</sup> Natabaya, H.A.S., *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006, Hlm. 4

seharusnya prosedur dan bentuk konkret partisipasi dan/atau keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut juga masih belum jelas diatur. Sejauh mana masyarakat dilibatkan dalam proses tersebut. Dalam ketentuan Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, partisipasi tersebut hanya dinormakan secara umum dan normatif saja

Pasal 96(1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan sumbangan secara lisan dan/atau tertulis dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Ketentuan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berarti bahwa sumbangan masyarakat disampaikan dari tahap perencanaan ke Pengundangan menurut pengertian dari pembuatan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Adapun beberapa cara untuk memenuhi partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 dengan cara memberi masukan lisan dan/atau tertulis dalam : (a) rapat dengar pendapat umum; (b) kunjungan kerja, (c) sosialisasi; dan/atau (d) seminar, loka karya, dan /atau diskusi.

Dalam konteks ini, penting untuk mengkaji seberapa benar perkembangan partisipasi masyarakat dalam legislasi merupakan ekspresi dari negara yang demokratis, sehingga muncul produk hukum yang baik dan merepresentasikan standar hukum yang diinginkan oleh masyarakat. Di sisi lain, menurut Pasal 96 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011, bentuk partisipasi sasaran ditujuannya partisipasi masyarakat, yaitu terhadap orang atau kelompok orang yang berkepentingan dengan isi undang-undang yang diusulkan, dan karena itu negara harus hadir dan menawarkan kesempatan yang nyaman bagi masyarakat untuk mengungkapkan pendapat mereka baik secara lisan maupun tertulis. Isu hukum ini penting untuk dikaji guna menentukan bentuk partisipasi dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencerminkan negara demokrasi.

Dalam proses penyusunan undang-undang ini, terjadi perubahan visi, misi, dan nilai-nilai yang diinginkan oleh pembentuk undang-undang dengan masyarakat dalam bentuk aturan hukum. Sejak awal proses penyusunan, legislator menuntut agar undang-undang yang dihasilkan memenuhi berbagai

kebutuhan. Pertama, dapat diimplementasikan; kedua, dapat ditegakkan; ketiga, sesuai dengan asas jaminan hukum dan persamaan subjek yang diatur; dan keempat, kemampuan menyerap aspirasi rakyat. Di samping berbagai kesulitan tersebut, pembentuk undang-undang bersaing dengan dinamika perkembangan masyarakat yang senantiasa berubah sesuai dengan nilai-nilai yang dianggap baik oleh masyarakat. Jadi, pembentukan undang-undang sebagai bagian dari proses pembentukan sistem hukum yang lebih luas tidaklah statis, tetapi mengalami dinamika perubahan.<sup>9</sup>

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) adalah hukum dasar yang merupakan kesepakatan umum (konsensus) warga negara atas norma dasar (*grundnorm*) dan hukum dasar (*grundgesetze*) kehidupan bernegara. Kesepakatan ini terutama tentang tujuan dan aspirasi bersama, aturan hukum sebagai dasar penyelenggaraan negara, dan bentuk lembaga dan tata usaha negara. Menurut UUD 1945, Indonesia adalah negara hukum dan bukan sekedar kekuasaan saja (*machtsstaat*). Negara juga menganut sistem ketatanegaraan dimana pemerintahannya berdasarkan konstitusi (hukum dasar) dan tidak mutlak (kekuasaan yang tidak terbatas). UUD 1945 menjadi pedoman bagi pelaksanaan “demokrasi konstitusional” (*constitutional democracy*), yakni praktisi demokrasi yang tujuan ideologis dan teologisnya adalah pembentukan dan pemenuhan konstitusi.<sup>10</sup> Dengan demikian, UUD 1945 sebagai konstitusi negara, landasan konstitusional rakyat Indonesia, yang menjadi landasan bagi segala peraturan perundang-undangan yang terkandung di dalamnya. Oleh karena itu, dalam negara yang menganut paham konstitusionalisme, tidak ada satu pun perilaku penyelenggara negara dan masyarakat yang tidak berlandaskan konstitusi

Penghormatan yang tinggi terhadap peraturan perundang-undangan merupakan salah satu ciri sistem hukum kontinental. Sistem hukum kontinental mengutamakan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang merupakan produk peraturan perundang-

---

<sup>9</sup> Lawrence M. Friedman, 1975, *The Legal System, A Social Science Perspective*, New York: Rusel Sage Foundation. Hal 269

<sup>10</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2015, *Materi Sosialisasi Empat Pilar MPR RI*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Hlm 5

undangan sebagai pilar utama sistem hukumnya. Karena itu negara-negara yang berada dalam sistem hukum kontinental selalu berusaha menyusun hukum-hukumnya dalam bentuk tertulis dalam suatu sistematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab undang-undang (kodifikasi), sehingga sering pula disebut dengan sistem kodifikasi (*codified law*)<sup>11</sup>, bahkan dalam perkembangannya di negara-negara yang menganut sistem hukum anglo saxon (*common law*) juga mulai mengakui keunggulan perundang-undangan dalam kehidupan bernegara sekarang ini.<sup>12</sup>

Keberadaan undang-undang di negara memiliki kepentingan yang strategis dan penting dan sesuai dengan konsep negara hukum, hirarki standar hukum dan kegunaan undang-undang secara umum. Dalam konsepsi negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Dalam pandangan Paul Scholten, bahwa hukum itu di dalam perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.<sup>13</sup>

Keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembuatan undang-undang (legislasi) memegang peranan yang sangat penting dan strategis sebagai penopang utama penyelenggaraan negara. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan, yaitu:

- 1) Peraturan perundang-undangan merupakan aturan hukum yang mudah dikenali (*identify*), mudah dicari dan dilacak. Aturan hukum tertulis memiliki bentuk, cara, tempat dan penulis yang jelas;
- 2) Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena asas-asasnya mudah dikenali dan ditemukan kembali;
- 3) Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan jelas, sehingga baik formal maupun isi terkait dapat diperiksa dan diuji kembali;
- 4) Pembuatan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara berkembang,

---

<sup>11</sup> Bagir Manan, 1992, Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia, Jakarta: Ind-Hill. Hlm 6

<sup>12</sup> Rosyid Al Atok, 2015, Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, Teori Sejarah dan Perbandingan Dengan Beberapa Negara Bikameral, Malang: Setara Press. Hlm 2

<sup>13</sup> Satjipto Rahardjo, 2006, Ilmu Hukum, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti. Hlm 91

termasuk pembangunan sistem hukum baru yang memenuhi kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Cara memandang hukum sebagai suatu tatanan norma hukum yang secara formal paling konsekuen ialah dalam “The Pure Theory of Law” karya Hans Kelsen karena memuaskan sebagai cara berpikir logis yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky.<sup>14</sup>

Hal demikian dapat dilihat dari tata urutan perundang-undangan di Indonesia menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undang, yang menyatakan jenis dan susunan hierarki perundang-undangan (UUP3) adalah:

- a) UUD 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kesejahteraan rakyat merupakan salah satu tujuan negara. Untuk melaksanakannya diperlukan mekanisme tertentu yang tercermin dalam kebijakan publik yang dilaksanakan. Masalah kebijakan atau sering disebut dengan gap implementasi adalah suatu kondisi proses kebijakan yang selalu membuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang direncanakan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang sebenarnya dicapai sebagai hasil atau pencapaian implementasi kebijakan. Hal ini antara lain disebabkan oleh kenyataan bahwa implementasi kebijakan seringkali menimbulkan banyak kepentingan dan harapan, terutama mengenai dampak terhadap lingkungan di mana implementasi kebijakan berlangsung.<sup>15</sup>

Partisipasi dapat dipahami sebagai ikut serta dan ikut berperan dalam kegiatan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi secara

---

<sup>14</sup> Hans Nawiasky, 1984, *Allgemeine Rechtslehre als System der Rechtlichen Grundbegriffe*, Einsiedeln: Benziger. Hlm 31

<sup>15</sup> Agus Suryono, *Kebijakan Publik Untuk Kesejahteraan Rakyat, Transparansi*, Volume 6, Nomor 2, September 2014. Hlm 98



umum dipahami sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk berpartisipasi aktif dalam kehidupan politik, misalnya dengan memilih kepala negara dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah. Yang dimaksud dengan “partisipasi” adalah keterlibatan atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) secara bersama-sama dalam kegiatan pembentukan perundang-undangan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan.

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan keterwakilan bagi terwujudnya pemerintahan yang demokratis. Dalam pemerintahan yang minim partisipasi dan hanya bertumpu pada mobilisasi, tidak dipungkiri sistem pemerintahan negara tersebut akan kekurangan demokrasi. Itulah sebabnya pemerintahan yang baik harus berusaha meningkatkan arus informasi dan akuntabilitas, melindungi masyarakat dan memberikan suara kepada pihak-pihak yang paling terimbas.

Oleh karena itu, partisipasi warga negara dalam penyelenggaraan ketertiban umum harus dijamin oleh konstitusi atau peraturan perundang-undangan sebagai salah satu asas *good governance* dan salah satu asas demokrasi. Sesuai prinsip partisipasi masyarakat, dalam penyusunan peraturan perundang-undangan salah satu asas yang sangat penting dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik adalah asas keterbukaan, dan asas keterbukaan ini mengandung arti bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan, mulai dari Perencanaan, persiapan, pembahasan, pengesahan atau keputusan, hingga publikasi, bersifat transparan dan terbuka. Hal ini memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada seluruh lapisan masyarakat untuk ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, dengan kata lain: partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mutlak diperlukan.

Sementara keinginan agar seluruh usaha dan keterlibatan masyarakat dipertanggungjawabkan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan belum sepenuhnya terpenuhi, keterlibatan masyarakat tersebut setidaknya dilindungi oleh beberapa peraturan, termasuk ketentuan Pasal 28

UUD 1945. Republik Indonesia, bahwa kebebasan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran secara lisan dan tulisan, dan sebagainya ditetapkan oleh undang-undang. Pengakuan atas hak-hak tersebut juga mencakup hak untuk menyatakan pendapat, dalam hal ini menyatakan pendapat sehubungan dengan keikutsertaan dalam pembuatan undang-undang. Memasukkan persyaratan partisipasi yang berarti penting untuk merancang undang-undang yang aspiratif dan partisipatif. Hal ini akan berdampak mendorong proses pembentukan yang transparan, sekaligus juga berakibat positif pada materi muatan pengaturan dalam UU. Pemenuhan *meaningful participation* sebagai acuan suatu produk hukum, secara formal dan material dikonstruksikan sesuai dengan keadilan yang diinginkan oleh masyarakat.

Bentuk partisipasi masyarakat dirasa masih kurang, sehingga masyarakat belum dapat secara maksimal terlibat dalam legislasi. Putusan MK pada pengujian materi UU Cipta Kerja sangat jelas menegaskan hal tersebut. Dampak dari konsep *meaningful participation* dalam pertimbangan hakim di Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 adalah sedikit banyak diakomodir dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

## **B. Perumusan Masalah**

1. Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sebelum dan sesudah Putusan MK?
2. Bagaimana Pemaknaan yang tepat terhadap Partisipasi Masyarakat yang bermakna (*meaningful Participation*) sesuai putusan MK dalam pembentukan UU?

## **C. Tujuan Penelitian**

Agar penulisan karya ilmiah ini memiliki maksud yang jelas, maka harus memiliki suatu tujuan guna mencapai target yang dikehendaki. Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk menjelaskan penerapan Partisipasi Masyarakat yang bermakna (*meaningful Participation*) dalam tahap perencanaan peraturan perundang-undangan.

- 2) Untuk menjelaskan partisipasi masyarakat dalam tahap perencanaan peraturan perundang-undangan sebelum dan sesudah Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai UU Cipta Kerja.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat atau kegunaan yang hendak diperoleh dari penelitian ini, yakni dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun praktis, sebagai berikut :

- 1) Secara teoritis, penelitian ini dapat memberikan masukan dalam rangka pengembangan ilmu hukum di Indonesia, khususnya dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- 2) Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai konsep Partispasi Masyarakat yang Bermakna (*Meaningful Participation*) yang sesuai dengan Putusan MK N0. 91/PUU-XVII/2020

#### **E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual**

##### **1. Teori Partisipasi Masyarakat**

Slamet mengatakan partisipasi berarti keterlibatan aktif seseorang atau sekelompok orang, baik melalui pemikiran maupun dalam bentuk fisik secara langsung, mulai dari pengembangan kebutuhan hingga perencanaan dan pelaksanaan kegiatan.<sup>16</sup> Alastaire White, mengemukakan bahwa partisipasi adalah keterlibatan komunitas setempat secara aktif dalam pengambilan keputusan atau pelaksanaannya terhadap proyek-proyek pembangunan untuk masyarakat.<sup>17</sup> Bintoro Tjokroamidjojo menegaskan pembangunan yang meliputi segala segi kehidupan, politik, ekonomi dan sosial budaya itu baru akan berhasil apabila merupakan kegiatan yang melibatkan partisipasi dari seluruh rakyat di dalam suatu negara.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Y. Slamet, *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi* (Surakarta: Sebelas Maret University Press, 1994), 7.

<sup>17</sup> Sunarti, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan Perumahan Secara. Kelompok," *Jurnal Tata Loka* 5, no. 1 (2003): 76–77.

<sup>18</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia* (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2007), 120–25.

Sebagaimana dikemukakan oleh Conyers bahwa, terdapat tiga alasan utama mengapa partisipasi masyarakat menjadi sangat penting, yaitu:<sup>19</sup> **Pertama**, partisipasi masyarakat merupakan suatu alat ukur untuk memperoleh informasi mengenai kondisi, dan kebutuhan masyarakat setempat, yang tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal. **Kedua**, yaitu bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan lebih mengetahui perihal proyek tersebut. **Ketiga**, adanya anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat itu sendiri. Tingkat partisipasi dari tertinggi ke terendah adalah sebagai berikut:<sup>20</sup>

- a. *Citizen control*, masyarakat dapat berpartisipasi di dalam dan mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan. Pada tingkatan ini masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingannya. Masyarakat mempunyai wewenang dan dapat mengadakan negosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan. Usaha bersama warga ini langsung berhubungan dengan sumber dana untuk memperoleh bantuan tanpa melalui pihak ketiga.
- b. *Delegated power*, pada tingkatan ini masyarakat diberi limpahan kewenangan untuk membuat keputusan pada rencana tertentu. Untuk menyelesaikan permasalahan, pemerintah harus mengadakan negosiasi dengan masyarakat tidak dengan tekanan dari atas, dimungkinkan masyarakat mempunyai tingkat kendali atas keputusan pemerintah.
- c. *Partnership*, masyarakat berhak berunding dengan pengambil keputusan atau pemerintah, atas kesepakatan bersama kekuasaan dibagi antara masyarakat dengan pemerintah. Untuk itu, diambil kesepakatan saling membagi tanggung jawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan serta pemecahan masalah yang dihadapi.
- d. *Placation*, pemegang kekuasaan (pemerintah) perlu menunjuk sejumlah orang dari bagian masyarakat yang dipengaruhi untuk menjadi anggota suatu badan publik, di mana mereka mempunyai akses tertentu pada proses pengambilan keputusan. Walaupun dalam pelaksanaannya usulan masyarakat tetap diperhatikan, karena kedudukan relatif rendah dan jumlahnya lebih sedikit

---

<sup>19</sup> Supriatna T, *Strategi Pembangunan Dan Kemiskinan* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000).

<sup>20</sup> Sigit Wijaksono, "Pengaruh Lama Tinggal Terhadap Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Lingkungan Pemukiman," *Jurnal ComTech* 4, no. 1 (2013): 27.

- dibandingkan anggota dari pemerintah maka tidak mampu mengambil keputusan.
- e. *Consultation*, masyarakat tidak hanya diberitahu tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Metode yang sering digunakan adalah survei tentang arah pikiran masyarakat atau pertemuan lingkungan masyarakat dan *publik hearing* atau dengar pendapat dengan masyarakat.
  - f. *Informing*, pemegang kekuasaan hanya memberikan informasi kepada masyarakat terkait proposal kegiatan, masyarakat tidak diberdayakan untuk mempengaruhi hasil. Informasi dapat berupa hak, tanggung jawab dan berbagai pilihan, tetapi tidak ada umpan balik atau kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat. Informasi diberikan pada tahapan akhir perencanaan dan masyarakat hanya memiliki sedikit kesempatan untuk mempengaruhi rencana yang telah disusun.
  - g. *Therapy*, pemegang kekuasaan memberikan alasan proposal dengan berpura-pura melibatkan masyarakat. Meskipun terlibat dalam kegiatan, tujuannya lebih pada mengubah pola pikir masyarakat daripada mendapatkan masukan dari masyarakat itu sendiri.
  - h. *Manipulation*, merupakan tingkatan partisipasi yang paling rendah, di mana masyarakat hanya dipakai namanya saja. Kegiatan untuk melakukan manipulasi informasi untuk memperoleh dukungan publik dan menjanjikan keadaan yang lebih baik meskipun tidak akan pernah terjadi.

Manfaat dari partisipasi masyarakat yaitu sebagai berikut:<sup>21</sup>

- a. Menuju masyarakat yang lebih bertanggung jawab Kesempatan untuk berpartisipasi dalam kegiatan publik, akan memaksa orang yang bersangkutan untuk membuka cakrawala pikirannya dan mempertimbangkan kepentingan publik. Sehingga orang tersebut tidak semata-mata memikirkan kepentingannya sendiri, tetapi akan lebih memiliki sifat bertanggung jawab dengan mempertimbangkan kepentingan bersama.
- b. Meningkatkan proses belajar, Pengalaman berpartisipasi secara psikologis akan memberikan seseorang kepercayaan yang lebih baik untuk berpartisipasi lebih jauh.
- c. Mengeliminir perasaan terasing, karena turut aktifnya berpartisipasi dalam suatu kegiatan, seseorang tidak akan merasa terasing. Karena dengan berpartisipasi akan meningkatkan perasaan dalam seseorang bahwa ia merupakan bagian dari masyarakat.

---

<sup>21</sup> Vendy Y. Santoso, "Realisasi Belanja Produk Dalam Negeri Mencapai Rp 320,5 Triliun Per Medio November," Kontan.id, 2022, hlm 5.

- d. Menimbulkan dukungan dan penerimaan dari rencana pemerintah Ketika seseorang langsung terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang akan mempengaruhi kehidupannya, mereka cenderung akan mempunyai kepercayaan dan menerima hasil akhir dari keputusan itu. Jadi, program partisipasi masyarakat menambah legitimasi dan kredibilitas dari proses perencanaan kebijakan publik. Serta menambah kepercayaan publik atas proses politik yang dijalankan para pengambil keputusan.
- e. Menciptakan kesadaran politik, bahwa partisipasi masyarakat pada tingkat lokal, dimana pendidikan nyata dari partisipasi terjadi, seseorang akan belajar demokrasi. Ia mencatat bahwa orang tidaklah belajar membaca atau menulis dengan kata-kata semata, tetapi dengan melakukannya. Jadi, hanya dengan terus berpraktik pemerintahan dalam skala kecil akan membuat masyarakat belajar bagaimana mempraktikkannya dalam lingkup yang lebih besar lagi.
- f. Keputusan dari hasil partisipasi mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat bahwa melalui partisipasi masyarakat distribusi yang lebih adil atas keuntungan pembangunan akan didapat, karena rentang kepentingan yang luas tercakup dalam proses pengambilan keputusan.
- g. Menjadi sumber dari informasi yang berguna. Masyarakat sekitar, dalam keadaan tertentu akan menjadi pakar yang baik karena belajar dari pengalaman atau karena pengetahuan yang didapatnya dari kegiatan sehari-hari. Keunikan dari partisipasi adalah masyarakat dapat mewakili pengetahuan lokal yang berharga yang belum tentu dimiliki pakar lainnya, sehingga pengetahuan itu haruslah termuat dalam proses pembuatan keputusan.
- h. Merupakan komitmen sistem demokrasi. Program partisipasi masyarakat membuka kemungkinan meningkatnya akses masyarakat ke dalam proses pembuatan keputusan.

Dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, ada suatu hal yang sangat penting, yaitu partisipasi masyarakat. Partisipasi ini dapat mengambil bentuk dukungan dan/atau tantangan. Partisipasi ini boleh bersifat spontan, berlanjut atau sporadis, secara damai atau kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif.

Huntington membatasi pengertian partisipasi sebagai “kegiatan warga negara biasa (*private citizen*) yang bertujuan untuk memengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah”. Pengertian ini memiliki konotasi bahwa proses perumusan kebijakan dilakukan pemerintah “di luar” rakyat. Rakyat berada di luar “proses”. Partisipasi rakyat hanya bersifat memberi pengaruh pada proses tersebut. Ditinjau dengan konsep pilihan sikap oleh pemerintah seperti yang telah disebutkan di atas, sikap

pemerintah di sini bersifat aktif dan masyarakat sudah atau belum begitu berkembang. Huntington juga melihat partisipasi sebagai kegiatan, bukan sekedar sebagai sikap dari orang-orang biasa, bukan kalangan militer, birokrat atau politisi profesional.

Partisipasi ini selanjutnya dapat dibedakan atas partisipasi sukarela dan partisipasi mobilisasi. Partisipasi mobilisasi adalah partisipasi atas perintah. Sekalipun ada perbedaan, Huntington tetap menganggap kedua jenis partisipasi ini tidak berbeda pengaruhnya terhadap proses kebijakan. Apalagi karena ada partisipasi yang semula bersifat mobilisasi kemudian berubah menjadi partisipasi sukarela. Begitu pula sebaiknya.

Satu hal yang perlu dicatat adalah bahwa tidak dalam semua system pemerintahan, rakyat mempunyai kesempatan berpartisipasi yang sama besarnya dengan kesempatan untuk tidak berpartisipasi. Di negara-negara dengan otoriter, rakyat tidak dapat mengelak untuk tidak melakukan partisipasi terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah, sekalipun mereka tidak pernah diajak untuk berpartisipasi menyalurkan aspirasinya dalam proses perumusan kebijakan. Dengan demikian, kemungkinan untuk berpartisipasi di negara-negara otoriter menjadi lebih besar. Dalam keadaan demikian, sesungguhnya kita tidak dapat menyebutnya lagi sebagai partisipasi, tetapi hanya mobilisasi.

Di Indonesia, keadaan ini dapat ditunjukkan. Sebagai contoh, jika dalam sebuah desa rakyat dikerahkan untuk “kerja bakti” atau “gotong royong”, semua penduduk dikerahkan untuk “secara sukarela” berpartisipasi, termasuk buruh harian dan tukang becak, yang pendapatannya sepenuhnya tergantung pada ada tidaknya mereka bekerja setiap hari. Secara rasional, mereka lebih memilih untuk tidak berpartisipasi, kecuali diberikan imbalan yang sama besarnya dengan upah rata-rata yang mungkin dapat mereka peroleh. Namun, jika semua pintu atau jalan keluar dari desa ditutup pada waktu “kerja bakti”, maka mereka akan memilih untuk “berpartisipasi”. Karena tanpa berpartisipasi, tidak ada alternatif lain yang dapat dianggap sebagai ongkos tidak langsung atau biaya alternatif. Biaya alternatif dalam

ekonomi adalah kesempatan untuk memperoleh manfaat atau penerima lain yang dikorbankan untuk memilih melakukan sesuatu. Dalam politik, biaya alternatif ini dapat disamakan dengan tidak memilih melakukan sesuatu karena memilih sesuatu melakukan sesuatu yang lain.

Dalam proses penyusunan agenda kebijakan, hal ini dapat terjadi jika ada jejak pendapat untuk menentukan persetujuan terhadap “satu calon” atau “satu cara” saja. Dalam hal lain, terjadi Ketika presiden mengirimkan calon tunggal untuk suatu jabatan yang memerlukan persetujuan DPR. Dalam hal demikian berarti presiden tidak meminta “partisipasi” untuk memberi pertimbangan atau persetujuan, tetapi meminta pengesahan. Posisi DPR disini serupa dengan posisi rakyat dalam “mobilisasi” tersebut. Pilihan bagi DPR hanya untuk segera mengesahkan atau menanggguhkan hingga ada perkembangan baru, kecuali jika calon yang diajukan itu nyata-nyata mempunyai indikasi tidak memenuhi syarat untuk jabatan yang diajukan.

Sesuai dengan maksud dari partisipasi untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah, pertanyaan yang muncul adalah sejauh mana sebuah kelompok berhasil memasukan kepentingannya dalam agenda kebijakan, ini ditentukan oleh salah satu dari empat kemungkinan kombinasi berikut:

- a. Organisasi yang rapi dengan kemampuan mengakses kepentingan
- b. Organisasi yang rapi tanpa kemampuan mengakses kepentingan
- c. Organisasi yang tidak rapi dengan kemampuan mengakses kepentingan.
- d. Organisasi yang tidak rapi tanpa ada kemampuan mengakses kepentingan.

Kelompok pertama merupakan kelompok yang beruntung dan selalu mampu membawa kepentingannya menjadi kepentingan umum dan masuk dalam agenda kebijakan pemerintah. Posisi yang baik ini mungkin diperoleh karena dalam lingkup kepentingan yang sama dengan kepentingan pemerintah yang berkuasa, atau karena menguasai jaringan



informasi dan sumber daya. Posisi demikian terlihat pada peranan kaum yahudi di amerika yang jumlahnya tidak lebih dari 3% penduduk amerika. Namun, karena mereka menguasai jaringan informasi dan sumber daya, tak mungkin ada satu pemerintahan pun di amerika yang berani dan mampu mengabaikan kepentingan yahudi. Bertentangan dengan hal itu, dapat dilihat pada orang-orang kulit hitam (amerika keturunan afrika). Jumlah mereka lebih banyak dari orang-orang yahudi, tetapi karena organisasi yang tidak rapi dan tidak mampu membangun akses dalam proses perumusan kebijakan, aspirasi dan kepentingan mereka hamper tidak pernah mendapat tempat dalam agenda kebijakan publik.

Kelompok kedua adalah kelompok yang mempunyai kemampuan untuk mengolah kepentingan seluruh anggota karena mempunyai organisasi yang rapi. Namun, mereka belum mendapat tempat dalam proses penyusunan agenda. Oleh karena itu, kepentingan dan aspirasi mereka terabaikan. Orang-orang cina di Amerika termasuk dalam kelompok kedua ini. Sementara itu, orang-orang jepang di hawaii dan wilayah pantai barat amerika mulai mampu membangun jaringan dengan kekuasaan. Lebih lanjut, termasuk dalam kelompok kedua ini adalah kaum radikal kiri yang mempunyai organisasi yang sangat rapi, namun sulit mendapat dukungan pihak luar karena kepentingannya sering berbeda atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Kelompok ketiga adalah kelompok yang tidak memiliki organisasi yang rapi, tetapi secara tidak langsung mempunyai akses dalam memproses masuknya aspirasi mereka kedalam agenda kebijakan. Posisi ini terlihat pada orang-orang cina di Indonesia. Mereka tidak terhimpun dalam satu kesatuan yang jelas, tetapi secara perorangan mempunyai kemampuan mempengaruhi para pengambil kebijakan di negeri ini. Secara individual, mereka sangat mampu membaca “kecenderungan” seorang pejabat, dan mampu mengagendakan kepentingannya masuk kedalam kebijakan publik. Keadaan ini dapat diikuti pada berbagai kebijakan perkreditan yang telah menimbulkan masalah-masalah BLBI,

kredit macet, dana reboisasi, dan berbagai kebijakan lain yang memberikan fasilitas istimewa dalam bentuk korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN)

Kelompok keempat adalah kelompok “pelengkap penderita”. Kelompok ini tidak memiliki organisasi yang rapi, atau jika ada terpecah menjadi beberapa organisasi yang saling bersaing, sehingga kepentingan dan aspirasi mereka sering gagal untuk masuk kedalam agenda kebijakan pemerintah. Dikarenakan berbagai kegagalan dan merasa terabaikan, maka kelompok ini menjadi radikal, sekalipun tidak terhimpun dalam satu susunan organisasi. Jika pemerintah tidak mampu menganalisis kepentingan dan aspirasinya, mereka cenderung berkembang menjadi pemberontak atau menjadi kelompok apatis.

Berbeda dengan posisi dari berbagai kelompok masyarakat, kepentingan yang terkait dengan tugas pokok dan fungsi dari instansi pemerintah biasanya secara langsung masuk dalam agenda kebijakan. Namun, apa yang terjadi tidak selalu demikian. Kesulitan muncul jika terdapat tumpang tindih fungsi dan tugas pokok antarinstansi, sebagai akibat dari tidak jelasnya pembagian kerja dan spesifikasi kerja (*job description and job specification*) antarinstansi. Sumber permasalahan pertama terletak pada penyusunan organisasi pemerintahan. Bermula pada penyusunan cabinet, jumlah, dan nomenklatur kementerian sering acak-acakan tanpa terlebih dahulu dicermati melalui suatu penelitian. Akibatnya, jumlah dan nomenklatur tersebut disesuaikan dengan jumlah orang yang perlu ditampung, dan dengan bidang keahlian calon Menteri. Sumber permasalahan kedua terjadi pada saat penyusunan organisasi kementerian. Jumlah jabatan eselon I dan II biasanya diseragamkan dengan penentuan batas maksimum tertentu. Banyak kementerian Menyusun organisasi dengan mengisi penuh dengan jumlah yang disediakan, sekalipun jumlah yang sesungguhnya dibutuhkan lebih sedikit dari itu. Keadaan ini tidak hanya menimbulkan pemborosan anggaran negara tetapi juga mengakibatkan tumpang tindih dan tidak jelas batas dan fungsi antara satu jabatan dengan jabatan lain. Upaya

untuk menertibkan aparatur mengalami kesulitan karena setiap kementerian memiliki kemampuan yang relatif sama untuk menegosiasikan kepentingannya.

## 2. Asas Keterbukaan

Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 bahwa “Indonesia merupakan negara hukum”. Hal ini telah jelas bahwa Indonesia menganut sistem hukum yang mana setiap orang harus tunduk pada hukum tanpa mengenal jabatan, peran, maupun statusnya di masyarakat. Hal ini diimplementasikan dengan pembentukan undang-undang dalam memberikan regulasi yang jelas dalam mengatur setiap tindak tanduk masyarakat di Indonesia.

Pembentukan peraturan perundang-undangan sendiri dibuat dalam mewujudkan pembangunan hukum nasional di Indonesia, mengingat setiap orang memiliki hak asasi manusia masing-masing yang perlu dilindungi, baik oleh orang lain maupun oleh negara. Negara berhak memberikan perlindungan bagi setiap hak asasi yang dimiliki oleh manusia, mulai dari manusia tersebut lahir hingga meninggal. Dalam pembentukan perundang-undangan haruslah diperhatikan setiap prosedur dan tata caranya. Peraturan perundang-undangan tidaklah dibuat hanya atas keputusan satu dua orang saja, melainkan keputusan dan pertimbangan banyak pihak. Peraturan ini tidak dibuat hanya untuk kepentingan beberapa golongan, tetapi setiap insan masyarakat. Untuk itu, mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan pun telah dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (2) UU No 15 Tahun 2019 adalah “Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”. Terdapat beberapa hierarki yang berada dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 7 UU Nomor 15 Tahun 2019:

- a. Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum yang dimiliki pun berbeda sesuai dengan hierarki dari masing-masing peraturan. Tidak hanya ketujuh peraturan tersebut yang diakui kekuatan hukumnya oleh negara, peraturan-peraturan yang dibuat atau ditetapkan oleh lembaga-lembaga tertentu pun diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum tetap sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Perlindungan hak asasi manusia tidak hanya terwujud dengan adanya peraturan perundang-undangan tersebut saja, tetapi diperolehnya informasi seluas-luasnya dalam pembentukannya pun juga termasuk salah satu hak asasi yang harus diwujudkan oleh negara. Negara bertanggung jawab menyediakan akses informasi secara transparan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut demi terwujudnya peraturan yang adil di masyarakat.

Maka dari itu, dijelaskan dalam Pasal 5 UU No 15 Tahun 2019 mengenai asas pembentukan perundang-undangan, yakni:

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan;
- g. Keterbukaan.

Asas Keterbukaan menjadi salah satu asas paling krusial dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas keterbukaan memiliki

pengertian bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Hal ini sejalan dengan implementasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik bahwa salah satu faktor terpenting dalam perwujudan negara yang demokratis dan terbuka ialah dengan kemudahan memperoleh informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Keterbukaan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selain sebagai pembatas Pembentuk Peraturan Perundang-undangan agar tidak sewenang-wenang dalam menetapkan suatu ketentuan hukum, Keterbukaan dalam konteks tersebut juga berfungsi sebagai ruang yang menyediakan referensi ketentuan hukum yang lebih dinamis mengikuti perkembangan dan kondisi yang sebenarnya dalam kehidupan masyarakat.<sup>22</sup>

Pemangku kebijakan tidak mungkin membuat peraturan tanpa mengetahui apa permasalahan yang ada di masyarakat. Terlebih, Indonesia menganut sistem modifikasi hukum sehingga perlu adanya pembaruan hukum sesuai dengan segala problematika yang ada di masyarakat. Selain itu, pada era yang dinamis ini, perlu selalu adanya up to date hukum agar dapat menjawab permasalahan atau isu yang ada di masyarakat.

Di sisi lain, pemerintah juga wajib membuka akses dokumen administrasi pemerintahan kepada setiap warga masyarakat untuk mendapatkan informasi selama dokumen tersebut tidak termasuk kategori rahasia negara dan melanggar kerahasiaan pihak ketiga, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

### 3. Prinsip Kedaulatan Rakyat (*People Sovereignty*)

---

<sup>22</sup> Prastyo, Angga, dkk. 2020. Pengaturan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang. Jurnal Cakrawala Hukum, Volume 11 No. 2.

Ide dasar teori kedaulatan rakyat sangat sederhana, bahwa rakyatlah yang harus menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam suatu negara – yang lain tidak. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri.<sup>23</sup> Bung Hatta mengatakan kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat.<sup>24</sup> Ide kedaulatan rakyat ini lahir sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan monopoli dan penyimpangan kekuasaan yang akhirnya menyebabkan tirani dan kesengsaraan rakyat.

Perlawanan terhadap ajaran Kedaulatan Raja berawal dari ketakutan terhadap kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan oleh raja di Eropa. Keraguan terhadap kekuasaan yang berlebihan ini, terutama juga kekuasaan gereja, muncul di Eropa pada tahun 1517. Gereja dituduh telah menyelenggarakan kekuasaannya untuk memperoleh kekayaan dan kekuasaan duniawi.<sup>25</sup> Para pemikir kala itu berusaha meruntuhkan hegemoni gereja dalam urusan kenegaraan, terutama monopoli gereja terhadap interpretasi ajaran agama. Karena negara mengurus kepentingan rakyat, rakyatlah yang memiliki hegemoni tersebut.

Pergerakan perlawanan kala itu dimotori kaum Monarchomacha yang sampai pada titik tuntutan bahwa warga negara berhak memberontak dan membela diri dari pemerintah yang sewenang-wenang. Apabila Kaisar melanggar undang-undang, rakyat tidak usah mematuhi lagi. Perlawanan inilah yang menjadi awal terbitnya buku pertama dengan judul *Vindiciae Contra Tyrannos* yang ditulis kaum Monarchomacha<sup>26</sup> pada tahun 1579 yang menganut prinsip kedaulatan rakyat, di mana raja tidak boleh

---

<sup>23</sup> Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara Jakarta, 2006, hlm. 32-33

<sup>24</sup> Kholid O. Santoso (Ed.), *Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran*, Segi Arsy, Bandung, 2009, hlm. 61

<sup>25</sup> Arief Budiman, *Teori Negara, Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm. 25-26

<sup>26</sup> Monarchomacha adalah kaum pembantah raja. Kelompok yang berkembang pada akhir abad ke-16 ini mula-mula mendasarkan diri pada kritik-kritik yang memadai kaidah-kaidah agama kristen. Namun dalam perkembangannya pada waktu itu, kaum ini tidak lagi membatasi diri pada kaidah-kaidah agama saja sebagai dasar perlawanannya, tetapi mereka kemudian mulai bicara tentang hak-hak rakyat (Ibid. hlm. 26-27)

memerintah dengan sewenang-wenang terhadap rakyat. Jika itu terjadi, maka muncullah hak setiap orang untuk melawan.

Dalam buku tersebut dinyatakan meskipun raja dipilih Tuhan, tetapi dia diangkat berdasarkan persetujuan rakyat. Tiada orang yang dilahirkan sebagai raja, tak mungkin seseorang menjadi raja tanpa ada rakyat. Sejak terbitnya buku tersebut, lahirlah konsep kedaulatan rakyat.

Ajaran ini kemudian mengilhami Revolusi Perancis,<sup>27</sup> sehingga kemudian menguasai seluruh dunia dalam bentuk “mitos abad ke-19” yang memuat paham Kedaulatan Rakyat dan Perwakilan.<sup>28</sup> Ajaran ini pula yang akhirnya menjadi prinsip dasar yang kemudian dikenal sebagai konsep demokrasi. Sekalipun dengan bentuk pelaksanaan yang berbeda-beda di setiap negara, gagasan kedaulatan rakyat yang tumbuh dari tradisi Romawi ini telah menghegemoni pemikiran kenegaraan hampir 90% negara-negara di dunia.<sup>29</sup>

Ahli pikir yang cukup dikenal dalam mengembangkan dan mempunyai kaitan erat dengan ajaran kedaulatan rakyat ini adalah John Locke (1632-1704). Dalam *Second Treatise of Civil Government* (1690), Locke menguraikan keberatan utamanya terhadap kerajaan absolut : bahwa tanpa dasar persetujuan mereka yang diperintah, absolutisme dalam arti sempit bukanlah masyarakat politis sama sekali; absolutisme hanyalah kekerasan belaka.<sup>30</sup> Kekerasan hanya akan mengorbankan kemuliaan seorang manusia yang menjadi warga negara. Hal itu tidak boleh terjadi karena menurut Locke, manusia sejak lahir mempunyai hak-hak pokok yang tidak dapat dikurangi lagi. Oleh karena negara lahir disebabkan adanya perjanjian warga negaranya, dan bertujuan menjamin hak-hak asasi

---

<sup>27</sup> J.J. Rousseau merupakan salah satu motor revolusi Perancis. Pikiran-pikiran J.J. Rousseau yang mengilhami lahirnya revolusi Perancis.

<sup>28</sup> Samidjo, Ilmu Negara, CV. Armico, Bandung, 1986, hlm. 145-146

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia Pergeseran Keseimbangan antara Individualisme dan Kolektivisme dalam Kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 9

<sup>30</sup> Diane Revitch & Abigail Thernstrom (ed), Demokrasi Klasik & Modern – Tulisan Tokoh-tokoh Pemikir Ulung Sepanjang Masa, Yayasan Obor Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 72

tersebut,<sup>31</sup> maka tidak boleh ada kekuasaan absolut dalam sebuah negara. Kekuasaan absolut tidak mungkin sejalan dengan masyarakat sipil karena tujuan masyarakat sipil adalah untuk menghindari dan memperbaiki hal-hal yang tidak menyenangkan dalam keadaan alamiah.

Perjanjian warga negara yang dikatakan Locke berikutnya populer dengan istilah kontrak sosial yang diperkenalkan Jean Jacques Rousseau (1712-1778). Dalam bukunya *Du Contract Social* ia menyatakan bahwa manusia dalam masyarakat telah mengadakan perjanjian masyarakat atau yang dikenal dengan istilah “kontrak sosial” bertujuan untuk membentuk suatu badan (pemerintah) yang disertai kekuasaan untuk menyelenggarakan ketertiban dalam masyarakat, dan untuk memaksa siapa saja yang melanggar peraturan yang telah dibuat.

Dalam perkembangannya, kedaulatan rakyat atau demokrasi terus mendapatkan pembenaran dan dukungan dari banyak pemikir kenegaraan. Berbagai macam alasan dengan sudut pandang yang berbeda mereka kemukakan. John Stuart Mill misalnya. Stuart Mill menyatakan bahwa demokrasi itu dipilih bukan karena merupakan hak-hak pribadi secara apriori, melainkan karena akan meningkatkan mutu kehidupan semua orang. Seiring dengan itu, Friedrich Nietzsche juga pernah mengungkapkan bahwa kebudayaan demokratis merupakan hal yang perlu bagi munculnya individu yang sangat kreatif, dan hanya individu semacam itu sajalah yang pantas dikaguminya.

Penekanan lebih jauh tentang pentingnya demokrasi juga muncul dari K.H. Abdurrahman Wahid. Ia berpendapat demokrasi menjadi suatu keharusan yang wajib dipenuhi bukan saja karena demokrasi sangat memungkinkan terbentuknya suatu pola interaksi dan relasi politik yang *equal*, tidak eksploitatif, tetapi demokrasi sangat mendukung tegaknya pluralisme bangsa. Dalam demokrasi, pluralisme tidak semata-mata sebagai suatu yang human, tetapi juga karunia Tuhan yang bersifat permanen.

---

<sup>31</sup> Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusa Media, Malang, 2007, hlm. 36



Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa prinsip kedaulatan rakyat setidaknya ada empat, yaitu : kebebasan, kesamaan/kesetaraan, suara mayoritas, dan pertanggungjawaban. Dua prinsip pertama lebih sebagai esensi kedaulatan rakyat (disebut prinsip esensial) dan dua prinsip kedua merupakan prosedur pelaksanaan kedaulatan rakyat (disebut prinsip prosedural). Masing-masing prinsip tersebut akan dijelaskan pada pembahasan berikut ini. Pertama, prinsip kebebasan. Kebebasan yang dimaksud disini bukanlah kebebasan sebagaimana konsep awal lahirnya ide kebebasan yang bermakna ketiadaan ikatan apa-apa. Melainkan kebebasan dalam hubungannya dengan batasan-batasan konstitusional dan hukum. Lalu, muncul pertanyaan tentang bagaimana mungkin tunduk pada suatu tatanan sosial sambil tetap bebas? Rousseau menjawab pertanyaan tersebut dengan demokrasi. Seseorang subjek memiliki kebebasan politik sepanjang kehendak pribadinya selaras dengan kehendak kelompok (kehendak umum) yang dinyatakan dalam tata sosial.

Dalam konteks tersebut, menarik apa yang dijelaskan John Rawls tentang kebebasan, bahwa orang mempunyai kemerdekaan untuk melakukan sesuatu ketika mereka bebas dari batasan-batasan tertentu baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, dapat yang dilakukan atau tidak dilakukan tersebut dilindungi dari campur tangan orang lain. Bahkan kebebasan tidak hanya sampai di sana. Kebebasan juga sampai pada kondisi di mana individu tidak hanya dibolehkan atau tidak dibolehkan melakukan sesuatu, tapi pemerintah dan orang lain juga harus mempunyai kewajiban hukum untuk tidak merintanginya

Pada ranah politik, kebebasan dipahami sebagai kemampuan untuk memilih secara bebas. Dalam setiap proses suksesi politik (pemilu), setiap orang harus dijamin akan dapat menentukan pilihan sendiri secara bebas, tanpa paksaan dan intervensi dari pihak manapun.

Kedua, prinsip persamaan atau kesetaraan. Prinsip ini tidak dapat dipisahkan dari prinsip kebebasan. Dengan prinsip kebebasan, berarti setiap manusia merdeka untuk mengapresiasi kebebasannya. Dengan

demikian, semua individu tentunya mempunyai nilai politik yang sama dan bahwa setiap orang mempunyai tuntutan yang sama atas kebebasannya.

Dalam ajaran Islam, persamaan merupakan doktrin yang sangat fundamental. Kitab suci Al Quran telah menetapkan prinsip bahwa Islam tidak membedakan siapapun dalam mentaati peraturan, yang satu tidak lebih tinggi dari yang lain. Semuanya berada pada derajat dan kedudukan yang sama sebagai manusia. Oleh karenanya, kedudukan warga masyarakat adalah setara dan tidak berbeda sama sekali. Kedudukan orang kaya dan orang pintar tidak lebih berharga dari orang lain yang miskin dan tidak terpelajar.

Prinsip kesamaan atau kesetaraan dalam konteks politik diimplementasikan dalam konsep “one man one vote one value”. Dalam konsep ini, tidak ada bedanya kualitas 1 suara seorang pengusaha dan profesor dengan kualitas satu suara seorang pedagang kali lima dan seorang mahasiswa yang bodoh.

Ketiga, Prinsip Suara Mayoritas. Prinsip ini merupakan konsekuensi dari prinsip kebebasan dan kesamaan/kesetaraan. Prinsip suara mayoritas akan mengaktualisasikan prinsip kebebasan dan kesetaraan. Di mana pun demokrasi berada, maka kebebasan dan kesamaan hak politik akhirnya dimanifestasikan ke dalam pilihan politik melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara kualitatif (majority principle) dan aktualisasinya melalui voting. Mengukuhkan pendapat tersebut, Kelsen mengatakan bahwa karena kebebasan politik berarti kesesuaian antara kehendak individu dengan kehendak kelompok (umum) yang dinyatakan dalam tata sosial, maka prinsip mayoritaslah yang menjamin derajat kebebasan politik tertinggi yang mungkin diperoleh ditengah masyarakat.

Secara sederhana, kedaulatan suara mayoritas dapat dipahami sebagai kedaulatan rakyat yang ditentukan pengaruh keabsahan pengambilan keputusan politiknya oleh suara mayoritas (jumlah/ kualitatif) melalui pemilihan yang bebas dan adil (*fairness*). Ini berarti sepanjang mayoritas masih belum memutuskan, maka pembahasan suatu masalah tetap berlangsung terus. Akan tetapi apabila telah disepakati dan

keputusannya diumumkan maka setiap orang diam, dan para pendukung maupun lawan-lawan tindakan tersebut bersatu dalam menyetujui ketepatan keputusan mayoritas tersebut.

Ide yang melandasi prinsip suara mayoritas ini adalah tata sosial harus selaras dengan kehendak dari pada subjek sebanyakbanyaknya, dan tidak selaras dengan kehendak para subjek dalam jumlah sekecil-kecilnya. Dengan demikian, maka kehendak mayoritaslah yang seharusnya menjadi tatanan sosial sebuah negara.

Keempat, prinsip pertanggungjawaban. Dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada pihakpihak yang dipercaya untuk menyelenggarakan negara, baik itu legislatif maupun eksekutif. Oleh karena kekuasaan diberikan oleh rakyat, maka pemerintah harus bertanggung jawab kepada rakyat. Berdasarkan itulah Miriam Budiardjo dan juga S.W. Couwenberg berpendapat bahwa akuntabilitas merupakan salah satu prinsip demokrasi.

Pertanggungjawaban atau akuntabilitas secara sederhana dapat dipahami sebagai pertanggungjawaban pejabat publik terhadap rakyat yang telah memberinya mandat untuk mengurus berbagaiurusan dan kepentingan mereka. Setiap pejabat publik yang dipilih rakyat dituntut mempertanggungjawabkan semua kebijakan terhadap rakyat yang telah memilih mereka.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Tesis ini penulis bagi menjadi 5 bab. Setiap babnya terdiri dari bermacam sub bab agar mampu menjelaskan ruang lingkup dan cakupan permasalahan secara jelas. Berikut adalah urutan serta tata letak setiap bab beserta pokok bahasannya:

##### **BAB I**

##### **PENDAHULUAN**

Mencakup: hal yang melatarbelakangi permasalahan, pengidentifikasian, perumusan masalah, tujuan beserta manfaat yang diperoleh atas dilaksanakannya penelitian, kerangka teori serta kerangka konseptual

serta metode penelitian dan juga sistematika penulisannya.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Bab ini akan mengkaji teori-teori yang menjadi pisau analisis dalam penelitian ini. Yang terfokus pada beberapa teori dan asas maupun prinsip seperti : teori partisipasi masyarakat, asas keterbukaan, Prinsip Kedaulatan Rakyat. Dengan diawali pemaparan kerangka konsep agar tidak tumpang tindih pembahasannya.

## **BAB III METODE PENELITIAN**

Bab ini mencakup: jenis penelitian, sumber data yang diteliti, sifat penelitian, teknik dalam mengumpulkan data, serta metode analisis data.

## **BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini berupa hasil kajian yang telah dianalisis dengan menggunakan pisau analisis berupa teori-teori, prinsip dan asas dalam pembentukan Undang-Undang dan menghubungkannya dengan praktik penyelenggaraan selama ini, sehingga menghasilkan jawaban terhadap permasalahan

## **BAB V PENUTUP**

Bab ini berisikan simpulan serta rekomendasi atas hasil yang didapatkan terkait Partisipasi Masyarakat yang bermakna (*meaningful Participation*).