

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut sebagai UUD NRI Tahun 1945) menyebutkan bahwa kedaulatan negara berada di tangan rakyat. Pasal tersebut mengartikan bahwa Indonesia merupakan negara yang memegang erat prinsip demokrasi karena menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara tertinggi. Dianutnya sistem demokrasi sebagai sistem ketatanegaraan Indonesia tentunya mempunyai akibat terhadap proses menjalankan negara. Adapun salah satu unsur penting dari tegaknya negara dengan sistem demokrasi adalah negara hukum.<sup>1</sup> Negara hukum sendiri dapat diartikan sebagai negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Konsep negara hukum ini muncul sebagai respon perlawanan dari adanya praktik kekuasaan yang sewenang-wenang sehingga dibuatlah suatu sistem negara dimana hukum (konstitusi) diletakkan menjadi dasar utama dalam bernegara.<sup>2</sup> Oleh karena itu, seluruh jalannya pemerintahan negara haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku dan mengikat.

Undang-Undang merupakan suatu peraturan pelaksana UUD 1945 yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku kekuasaan legislatif di

---

<sup>1</sup> A. Ubaedillah, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education) Pancasila, Demokrasi, Dan Pencegahan Korupsi*, Ctk. Pertama, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm 92.

<sup>2</sup> Muntoha, *Negara Hukum Indonesia*, Ctk. Pertama, Penerbit Kaukaba, Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

Indonesia.<sup>3</sup> Dalam hal pengusulan suatu Rancangan Undang-Undang (RUU), baik DPR, Presiden ataupun DPD dapat mengajukannya kepada DPR untuk kemudian dibahas bersama guna mendapatkan persetujuan bersama. Pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang didelegasikan oleh UUD NRI Tahun 1945 (amandemen kedua) untuk diatur dalam undang-undang.<sup>4</sup>

Empat tahun pasca pasal tersebut lahir, disahkanlah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut sebagai UU PPU) yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU P3). Dalam konsiderans menimbang huruf c UU P3 disebutkan bahwa dalam UU PPU masih banyak terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti. Akan tetapi dalam pelaksanaannya, UU P3 ternyata masih belum mampu mengakomodir pembentukan undang-undang yang baik. Hal ini dapat kita lihat dari masih banyaknya undang-undang yang digugat *Judicial Review* oleh masyarakat ke Mahkamah Konstitusi dan diputus cacat formil dan/atau materiil. Perkara ini kemudian menjadi suatu permasalahan karena pada kenyataannya, undang-undang merupakan suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislative dengan rakyat dalam suatu negara.<sup>5</sup> Lantas apabila terdapat kesalahan dalam suatu undang-undang, tentu saja disebabkan

---

<sup>3</sup> Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>4</sup> Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>5</sup> Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pmebentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 1.

oleh adanya komunikasi yang salah juga antara pemegang kekuasaan legislative dengan rakyat tersebut.

Indonesia sebagai negara yang telah memilih prinsip demokrasi dan dipadukan dengan prinsip negara hukum seharusnya dapat mengakomodir kepentingan masyarakat dalam peraturan perundang-undangan melalui komunikasi yang baik antara kekuasaan legislatif sebagai pembuat peraturan dengan masyarakat. Masyarakat sebagai pelaksana undang-undang dan pemegang kedaulatan tertinggi<sup>6</sup> haruslah terlibat atau berpartisipasi dalam pembentukannya, sehingga peraturan tersebut dapat dilaksanakan dan dipatuhi dengan baik. Selain itu, proses pembentukan undang-undang juga harus dilakukan dengan proses yang partisipatif, transparan dan demokratis sehingga UU tersebut benar-benar dapat memenuhi nilai-nilai dasar keadilan, kegunaan dan kepastian huku.<sup>7</sup>

Keengganan masyarakat untuk menerima dan mematuhi undang-undang yang tidak dibentuk secara partisipatif, transparan dan demokratis ini terjadi pada kasus Undang-Undang No 11 Tahun 2020 tentang Cipta kerja (selanjutnya disebut sebagai UU Ciptaker). Undang-undang pertama di Indonesia yang menerapkan metode omnibus ini mendapatkan penolakan besar-besaran dari masyarakat Indonesia bahkan sejak undang-undang tersebut masih disusun oleh Pemerintah. Undang-undang ini memang cukup kontroversial, dimana pembahasannya mencapai 64 kali rapat termasuk saat masa reses anggota parlemen.<sup>8</sup> Pembahasannya pun hanya berdurasi 8 (delapan) bulan terhitung sejak bulan

---

<sup>6</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>7</sup> Satcipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Ctk. Pertama, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 20.

<sup>8</sup> Lihat Henny Rachma Sari, *Perjuangan Menolak Uu Cipta Kerja*, terdapat pada <https://www.merdeka.com/peristiwa/perjuangan-menolak-uu-cipta-kerja.html> diakses Pada 13 November 2022.

Februari saat Presiden melalui 6 (enam) menternya menyerahkan Naskah Akademik dan Draft RUU tentang Cipta Kerja beserta Surat Presiden (Surpres) ke DPR hingga tanggal 5 (lima) Oktober saat RUU tersebut disahkan menjadi UU dalam rapat paripurna DPR RI. Hal ini terhitung sangat singkat mengingat UU Ciptaker ini mengubah 78 (tujuh puluh delapan) undang-undang.<sup>9</sup>

Penolakan masyarakat ini dapat dilihat dari diadakannya berbagai demonstrasi dan unjuk rasa yang dilakukan oleh berbagai elemen masyarakat. Masyarakat menilai undang-undang tersebut sangat tidak mencerminkan keinginan dan kebutuhan masyarakat karena pembentukannya dilakukan tanpa adanya partisipasi masyarakat. Atas dasar hal tersebut, beberapa perwakilan masyarakat pun menggunakan haknya untuk mengajukan pengujian formil UU Ciptaker ke Mahkamah Konstitusi dengan perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam petitum permohonan pengujian formil disebutkan bahwa UU Ciptaker tidak memenuhi syarat partisipasi publik. Hal ini dibuktikan dengan beredarnya 5 (lima) Naskah Akademik RUU Cipta Kerja dengan substansi yang berbeda dan dengan jumlah halaman yang sangat banyak sehingga membuat masyarakat bingung untuk memberikan masukan.<sup>10</sup>

Berdasarkan petitum tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya kemudian menyatakan bahwa UU Ciptaker cacat formil yang salah satunya disebabkan karena tidak dilakukannya partisipasi masyarakat secara baik oleh pembuat undang-undang, yaitu DPR bersama Presiden.<sup>11</sup> Putusan MK yang demikian tersebut sebenarnya didasari oleh pertimbangan bahwa partisipasi publik

---

<sup>9</sup> Lihat <https://www.dpr.go.id/jdih/index/id/1771> diakses Pada 13 November 2022

<sup>10</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hlm. 61-62.

<sup>11</sup> *Ibid*, hlm 413.

dalam pembentukan undang-undang ini perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Lebih lanjut dalam pertimbangan tersebut disebutkan bahwa partisipasi yang lebih bermakna 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*). Partisipasi publik ini diperuntukkan khususnya bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian terhadap RUU yang sedang dibahas.<sup>12</sup>

Menanggapi putusan MK ini, Pemerintah kemudian memasukkan unsur *meaningful participation* dalam dasar hukum proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu dengan mengesahkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas UU No 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut sebagai UU Perubahan P3). Dalam UU Perubahan P3, *meaningful participation* sendiri diatur dalam perubahan Pasal 96 yang kemudian memberikan wewenang kepada pembentuk undang-undang untuk dapat mendengar masukan dari masyarakat, mempertimbangkannya untuk dimasukkan kedalam undang-undang, serta memberikan penjelasan kepada pengusul terkait tindak lanjut atas masukan yang diberikan.

---

<sup>12</sup> *Ibid*, hlm 393.

DPR RI merupakan lembaga yang salah satu fungsinya adalah membentuk undang-undang (fungsi legislasi).<sup>13</sup> Dalam pembentukan undang-undang terdapat 5 (lima) tahapan, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan.<sup>14</sup> Berdasarkan putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, *meaningful participation* setidaknya harus dilaksanakan dalam tiga tahapan, yaitu pengajuan rancangan undang-undang; pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, presiden dan DPD; dan persetujuan bersama antara DPR dan presiden.<sup>15</sup> Dari uraian tersebut, penulis tertarik untuk membahas bagaimana implementasi *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang di DPR RI beserta kendala dan hambatan dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, penulis melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul **“IMPLEMENTASI MEANINGFUL PARTICIPATION DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA”**

## **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimana implementasi *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?

---

<sup>13</sup> Pasal 69 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

<sup>14</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.

<sup>15</sup> Dikutip dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 hlm. 61-62.

2. Apa faktor keberhasilan dan hambatan dari implementasi *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?

### C. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui implementasi *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
2. Untuk mengetahui faktor keberhasilan dan hambatan dari implementasi *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

### D. ORISINALITAS PENELITIAN

Penelitian yang akan ditulis Penulis dalam bentuk skripsi dengan judul **“IMPLEMENTASI *MEANINGFUL PARTICIPATION* DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA”** berbeda dalam beberapa aspek dibandingkan penelitian-penelitian mengenai asas partisipasi public dalam pembentukan undang-undang yang pernah dibuat oleh peneliti lain sebelumnya. Peneliti sebelumnya belum menggunakan teori *meaningful participation* sebagai teknik partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang di DPR RI. Peneliti sebelumnya hanya membahas spesifik dampak dari penggunaan *meaningful participation* tanpa membahas implementasinya pada proses pembentukan undang-undang.

Perbedaan lainnya antara penelitian Penulis dengan penelitian serupa oleh peneliti lain sebelumnya adalah mengenai lokasi penelitiannya dimana dalam penelitian ini, lokasi penelitiannya berada di DPR RI. Kemudian penelitian lainnya juga belum membahas terkait factor keberhasilan dan hambatan dari implementasi *meaningful participation* dalam proses pembentukan undang-undang di DPR RI. Berikut penelitian yang pernah dilakukan oleh peneliti lain terkait dengan implementasi *meaningful participation* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi :

Nama Penulis	Judul Penelitian	Jenis Penelitian	Tahun	Rumusan Masalah
Ali Imran Nasution	Aktualisasi Konsep Meaningful Participation dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Jurnal	2022	1. Bagaimana konsep meaningful participation dalam pembentukan peraturan perundang-undangan? 2. Bagaimana implikasi penerapan konsep meaningful

				participation terhadap kualitas produk peraturan perundang-undangan?
Faqih Rizki Artioko	Pengadopsian Partisipasi Masyarakat yang Bermakna (Meaningful Participation) dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	Jurnal	2022	1. Apakah pengadopsian partisipasi masyarakat yang bermakna (meaningful participation) dalam UU No 13 Tahun 2022 sudah sesuai dengan Putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020? 2. Bagaimanakah seharusnya meaningful participation yang bermakna dalam

				pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia?
Angga Prastyo	Limitation of Meaningful Participation Requirements in The Indonesia Law Making Process	Jurnal	2022	Apa batasan dalam penerapan meaningful participation dalam pembentukan undang-undang?

## E. TINJAUAN PUSTAKA

### 1. Teori Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan rakyat secara bahasa berasal dari kata *sovereignty* (bahasa Inggris), *souverainete* (bahasa Perancis), *sovranus* (bahasa Italia). Kata-kata asing tersebut sebenarnya merupakan turunan dari kata *superanus* yang berarti “yang tertinggi”. Adapun para sarjana-sarjana hukum pada abad pertengahan kemudian mengartikannya sebagai wewenang tertinggi dari suatu kesatuan politik, yaitu otoritas pemerintahan dan hukum.<sup>16</sup>

Konsep kedaulatan tradisional memiliki ciri tertentu, yaitu kelanggengan, tidak dapat dipisah-pisahkan, sifatnya kekuasaan tertinggi, serta tidak terbatas dan lengkap. Sifat kelanggengan berarti kedaulatan

<sup>16</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Ctk. pertama, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm. 169.

tersebut bersifat abadi selama negara tersebut masih ada. Kedaulatan juga bersifat bulat atau satu kesatuan dan tidak dapat dipisahkan antara satu dengan lainnya dan merupakan otoritas kekuasaan tertinggi dalam suatu negara sehingga tidak ada yang menyainginya atau yang berada di atasnya. Kedaulatan juga bersifat lengkap dan sempurna karena tidak ada yang diperkecualikan dalam kekuasaan yang berdaulat.<sup>17</sup>

Rakyat menurut KBBI adalah penduduk suatu negara.<sup>18</sup> Adapun secara istilah terminologi yang dimaksud dengan rakyat adalah warga negara yang harus dibedakan dengan orang asing.<sup>19</sup> Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa rakyat bukan hanya sekedar sekelompok orang yang menduduki suatu negara, akan tetapi merupakan individu atau kumpulan individu yang merupakan warga negara.

Kedaulatan rakyat didefinisikan sebagai suatu kekuasaan yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara.<sup>20</sup> Teori kedaulatan rakyat merupakan teori yang muncul akibat adanya kekuasaan raja yang sewenang-wenang sehingga untuk membatasi hal tersebut dibuatlah teori kedaulatan rakyat dimana menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara dan raja atau penguasa sebagai orang yang dipilih oleh rakyat guna menjalankan keinginan rakyat tersebut atau

---

<sup>17</sup> *Ibid.* hlm 171.

<sup>18</sup> Lihat <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/rakyat> diakses pada 18 Januari 2023.

<sup>19</sup> Kusnardi, *Ilmu Negara*, Ctk. Keenam, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2007, hlm 108.

<sup>20</sup> Soehino, *Ilmu Negara*, Edisi Kedua, Ctk. Keempat, Liberty, Yogyakarta, 1996, hlm. 160.

sering digambarkan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.<sup>21</sup>

Teori kedaulatan rakyat berhubungan erat dengan teori kontrak sosial yang digagas oleh Jean Jacques Rousseau. Dalam kontrak sosial, negara berasal dari perjanjian kemasyarakatan antar rakyat dengan tujuan untuk melindungi hak-hak alamiah manusia.<sup>22</sup> Menurut Rousseau, kedaulatan rakyat ini didasari oleh kehendak rakyat yang terdiri dari dua macam, yaitu kehendak rakyat seluruhnya dan kehendak sebagian dari rakyat. Kehendak keseluruhan rakyat menghendaki bahwa suatu keputusan atau kebijakan negara dibuat dengan persetujuan seluruh rakyat adapun kehendak sebagian rakyat ini adapun kehendak sebagian rakyat menghendaki bahwa suatu keputusan atau kebijakan negara dibuat berdasarkan persetujuan rakyat dengan jumlah terbanyak.<sup>23</sup>

Immanuel Kant berbeda pendapat dengan Rousseau terkait dengan tujuan negara. Menurutnya, tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan daripada para warga negaranya. Kebebasan yang dimaksud Kant adalah kebebasan yang dibatasi oleh peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh rakyat sehingga dapat dikatakan bahwa undang-undang merupakan penjelmaan dari keinginan

---

<sup>21</sup> Dr Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Ctk. Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 60.

<sup>22</sup> Muhammad Junaidi, *Ilmu Negara Sebuah Konstruksi Ideal Negara Hukum*, Ctk. Kedua, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 139.

<sup>23</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 190

dan kehendak rakyat itu sendiri. Hal tersebut menggambarkan bahwa rakyatlah yang memiliki kedaulatan tertinggi dalam suatu negara.<sup>24</sup>

Untuk menjaga kedaulatan rakyat tersebut, John Locke berpandangan bahwa perlunya ada pemisahan aspek legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam suatu pemerintahan. Pemisahan ketiga aspek tersebut kemudian melahirkan sistem monarki konstitusional atau monarki parlementer yang memisahkan antara raja sebagai kekuasaan eksekutif dan yudikatif serta parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Teori ini kemudian dikembangkan oleh Montesquieu yang membagi kekuasaan menjadi eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang selanjutnya disebut sebagai *trias politica*.<sup>25</sup>

## 2. Asas Pembentukan Undang-Undang

Pembentukan undang-undang dapat didefinisikan sebagai pembuatan undang-undang yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan dan pengundangan.<sup>26</sup> Dalam pembentukan undang-undang, Burkhardt Krems menyebutkan bahwa pembentukan peraturan itu menyangkut isi peraturan; bentuk dan susunan peraturan; metode pembentukan peraturan; dan prosedur dan proses pembentukan peraturan. Paul Scholten lebih lanjut mengemukakan bahwa asas hukum (*rechtsbeginsel*) berbeda dengan aturan hukum (*rechtsregel*). Menurutnya,

---

<sup>24</sup> Soehino, *Op. Cit.*, hlm. 161.

<sup>25</sup> Ni'matul Huda, *Op. Cit.*, hlm.196.

<sup>26</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

asas hukum memiliki cangkupan yang lebih terlalu umum adapun aturan hukum memiliki isi yang lebih konkrit, akan tetapi asas hukum sendiri merupakan dasar dari pembentukan aturan hukum.<sup>27</sup> Aturan hukum merupakan interpretasi dari asas hukum yang masih bersifat abstrak sehingga perlu suatu kegiatan untuk mengkonkritkannya melalui pembentukan peraturan atau putusan hakim.<sup>28</sup>

I.C. van der Vlies membagi asas-asas dalam pembentukan peraturan negara yang baik dalam asas formal dan materiil. Asas-asas formal sendiri meliputi asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan, asas dapatnya dilaksanakan, dan asas consensus. Adapun asas-asas materiil meliputi asas tentang terminologi dan sistematika yang benar, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual.<sup>29</sup>

A. Hamid S. Attamimi membagi asas pembentukan peraturan negara menjadi dua asas pula, yaitu asas formal dan materiil. Asas-asas formal meliputi asas tujuan yang jelas, asas perlunya pengaturan, asas organ/lembaga yang tepat, asas materi muatan yang tepat, asas dapatnya dilaksanakan, dan asas dapatnya dikenali. Adapun asas-asas materiil meliputi asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental Indonesia; asas sesuai dengan hukum dasar negara; asas sesuai dengan

---

<sup>27</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 1*, Ctk. Keduapuluhdua, Kanisius, Sleman, 2020, hlm 252

<sup>28</sup> Sirajuddin dkk, *Legislative Drafting*, Ctk. Ketiga, Setara Press, Malang, 2016, hlm 32.

<sup>29</sup> Maria Farida Indrati, *Op. Cit.*, hlm. 254.

prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum; asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.<sup>30</sup> Asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut merupakan asas yang patut menjadi acuan sehingga tercipta peraturan perundang-undangan yang baik dan dapat mencapai tujuan yang sesuai dalam pembangunan hukum di Indonesia.

Anggono dalam penelitiannya menegaskan bahwa suatu pembentukan peraturan perundang-undangan yang responsif, partisipatif, dan populis akan mencerminkan beberapa ciri. Pertama, membentuk peraturan perundang-undangan dengan melihat bagaimana kebutuhan hukum di dalam masyarakat. Kedua, bahwa gagasan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan dapat berasal inisiatif masyarakat dan disertai dengan adanya pemberian kesempatan kepada mereka untuk menyampaikan pendapatnya terkait peraturan perundang-undangan yang mengikat dan mengatur masyarakat. Ketiga, menghindari pembentukan peraturan undang-undangan yang justru menghambat pemberian opini oleh publik.<sup>31</sup>

Sedangkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang disebutkan asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu kejelasan tujuan; kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat; kesesuaian antara

---

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 255-256.

<sup>31</sup> Idul Rishan, Evaluasi Performa Legislasi dalam Pembentukan Omnibus Law Cipta Kerja: Kajian Legisprudensi, *Undang : Jurnal Hukum*, Edisi No. 1 Vol. 5, Fakultas Hukum Universitas Jambi, 2022, hlm. 49-50.

jenis dengan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; keterbukaan. Asas keterbukaan sendiri dapat diartikan bahwa seluruh proses pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan harus bersifat transparan dan terbuka sehingga seluruh masyarakat memiliki kesempatan untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>32</sup>

### 3. Legisprudensi

Legisprudensi atau yang dalam bahasa belanda disebut *legisprudence* secara etimologi berasal dari bahasa latin yaitu *legis/lex* yang berarti hukum dan *prudential* yang berarti ilmu pengetahuan. Dari dua kata tersebut, legisprudensi dapat diartikan sebagai suatu ilmu pengetahuan tentang legislasi atau yurisprudensi legislatif. Teori legisprudensi ini merupakan sebuah pendekatan baru yang sangat penting untuk mengkaji bagaimana peraturan perundang-undangan yang merupakan produk legislatif bersama eksekutif tersebut dapat diuji berdasarkan suatu ilmu pengetahuan.<sup>33</sup>

Pada saat ini, teori legisprudensi menjadi sangat penting karena semakin banyak peraturan perundangan-undangan yang lahir dalam kondisi yang tidak representatif dan legitimatif. Lebih lanjut Wintgens

---

<sup>32</sup> Penjelasan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

<sup>33</sup> Mathen Arie, An Approach of Legisprudence Theory to Assess the Quality of Local Regulation, *Hasanuddin Law Review*, Edisi No. 3 Vol. 2, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 2016, hlm. 376.

menguatkan bahwa setidaknya ada lima asumsi alasan mengapa teori ini menjadi pokok pemikiran dalam pembuatan undang-undang. Pertama, legisprudensi merupakan sebuah teori yang muncul dari kerangka hukum yang responsive yang juga dapat digunakan sebagai pendekatan baru untuk menumbuhkan teori dan asas-asas legislasi serta teori dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedua, teori legisprudensi mencocokkan kebijakan dasar dan penegakan hukum yang bersifat top down. Ketiga, teori ini diyakini mampu mensinergikan kelemahan teori structural fungsional, demokrasi elit, dan demokrasi partisipatif. Keempat, teori legisprudensi adalah teori yang dibangun dengan menyesuaikan kekhususan, keragaman, dan konsisi sosial sesuai dengan perkembangan hukum. Kelima, legisprudensi merupakan pendekatan yang cenderung lebih fenomenologis dan positivisme serta bercirikan triangulasi konsep, metode, manajemen, dan fakta.<sup>34</sup>

Luzius Mader membagi legisprudensi menjadi beberapa kategori, yaitu:

- a. *legislative methodology*, yaitu yang berhubungan dengan isi atau substansi dari suatu peraturan, yang mengusulkan metode untuk mengelaborasi substansi normatif dan membangun suatu *practical tools* untuk memfasilitasi perbedaan langkah atau tahapan dari fase-fase pendekatan legisprudensi ini.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

- b. *legislative technique*, yaitu yang berkaitan dengan aspek formal dari legislasi misalnya terkait dengan struktur formal suatu peraturan perundang-undangan.
- c. *legislative drafting*, memberikan perhatian kepada aspek linguistic dalam legislasi yang berhubungan dengan suatu metode mengenai bagaimana mengekspresikan suatu substansi normatif kedalam suatu teks normatif atau peraturan perundang-undangan.
- d. *legislative communication*, merupakan publikasi dari suatu peraturan perundang-undangan atau secara umum adalah bagaimana cara mengkomunikasikan suatu substansi normatif termasuk didalamnya penginformasian terkait legislasi dalam jangkauan yang luas bukan hanya sekedar formalitas publikasi secara resmi.
- e. *legislative prosedur*, adalah suatu proses pembahasan, pengundangan, dan pengimplementasian suatu peraturan perundang-undangan yang mengikuti aturan-aturan prosedural yang bermacam-macam.
- f. *the management of legislative projects*, merupakan perencanaan suatu peraturan perundang-undangan yang dapat dilihat sebagai suatu rangkaian dari sebuah *project management*.
- g. *the sociology of legislation*, adalah suatu proses politic dalam suatu pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses implementasi

dan efek dari suatu proses legislasi tersebut merupakan suatu substansi penting dalam legisprudensi.

- h. *the theory of legislation*, merupakan suatu pertimbangan tentang peran atau fungsi dari legislasi sebagai instrumen pembinaan dan pengawasan sosial oleh negara.<sup>35</sup>

## F. DEFINISI OPERASIONAL

Penelitian ini menggunakan pembatasan untuk beberapa definisi, antara lain:

1. *Meaningful Participation* adalah bentuk partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang memiliki 3 (tiga) kriteria partisipasi, yaitu hak masyarakat untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), hak masyarakat untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak masyarakat untuk mendapatkan penjelasan dari pembentuk peraturan perundang-undangan terkait pendapat yang diberikan (*right to be explained*).<sup>36</sup>
2. Pembentukan Undang-Undang adalah seluruh proses pembentukan undang-undang yang terdiri dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan<sup>37</sup> oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI).

<sup>35</sup> Luzius Maders, *Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation*, *Statute Law Review*, Edisi No. 2 Vol. 22, Oxford University, 2001, hlm. 120.

<sup>36</sup> Dikutip dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, hlm. 393.

<sup>37</sup> Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia adalah lembaga negara yang memegang kekuasaan legislatif sebagai pembentuk undang-undang berdasarkan konstitusi.<sup>38</sup>

## G. METODE PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian empiris, yaitu penelitian hukum yang menggunakan fakta-fakta empiris yang diambil dari perilaku manusia, baik perilaku verbal yang didapat dari wawancara maupun perilaku nyata yang dilakukan melalui pengamatan langsung. Penelitian empiris juga digunakan untuk mengamati hasil dari perilaku manusia yang berupa peninggalan fisik maupun arsip.<sup>39</sup> Dalam penelitian ini, penulis secara langsung akan melihat bagaimana implementasi *meaningful participation* dalam proses pembentukan undang-undang di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI).

### 2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah pendekatan sosiologis, yaitu melakukan analisis terhadap fakta-fakta hukum yang diambil melalui hasil wawancara dengan melihat bekerjanya hukum formal dalam kehidupan masyarakat.<sup>40</sup> Dalam hal ini penulis akan melakukan penelitian terhadap implementasi *meaningful participation* terhadap proses pembentukan undang-undang di DPR RI dengan

---

<sup>38</sup> Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>39</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Empiris dan Normatif*, Ctk. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 280.

<sup>40</sup> Nurul Qamar, *Metode Penelitian Hukum (Legal Research Methods)*, Ctk. Pertama, CV Social Politic Genius, Makassar, 2017, hlm. 5.

melakukan wawancara terhadap Perancang Peraturan Perundang-Undangan di Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI.

### 3. Objek Penelitian

Dalam penelitian ini, objek yang akan diteliti adalah implementasi *meaningful participation* dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan beserta faktor keberhasilan dan hambatan pelaksanaan *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang di DPR RI.

### 4. Subjek Penelitian

Subjek penelitian atau pihak yang memberikan informasi di dalam penelitian ini adalah Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan di Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI.

### 5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor DPR RI yang beralamat Jl. Jenderal Gatot Subroto, Kecamatan Senayan, Kota Administratif Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

## 6. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data primer yang didukung dengan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer dan sekunder.

### a. Data Primer

Data Primer adalah data yang bersifat aktual dan diperoleh langsung dari lapangan atau dari masyarakat yang belum diolah atau diuraikan oleh orang lain.<sup>41</sup> Pada penelitian ini, data primer didapatkan melalui wawancara kepada subjek penelitian.

### b. Data Sekunder

Data Sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu:

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (otoritatif) yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu perundang-undangan, dan putusan hakim.<sup>42</sup> Dalam hal ini, data primer yang dibutuhkan adalah :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- c. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang

---

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm. 54.

<sup>42</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 47.

- Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- d. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
  - e. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual
  - f. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan
  - g. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib.
  - h. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.
  - i. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi.<sup>43</sup> Dalam penelitian ini, penulis menggunakan literatur-literatur yang berkaitan dengan objek penelitian yang diperoleh dari yang buku-buku hukum, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan media internet.

---

<sup>43</sup> *Ibid*, hlm 54.

## 7. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang akan dilakukan oleh penulis dalam penelitian ini adalah:

### a. Wawancara

Pengumpulan data melalui wawancara dilakukan dengan cara mengajukan pertanyaan langsung kepada Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan di Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI. Wawancara sendiri dilakukan untuk mengetahui proses implementasi *meaningful participation* dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 tentang Tindak Pidana Kekerasan Seksual, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan di DPR RI serta faktor keberhasilan dan hambatan dari pelaksanaan *meaningful participation* tersebut.

### b. Studi Kepustakaan

Penulis akan mengumpulkan data yang berkaitan dengan kepustakaan yang berkaitan dengan objek penelitian ini.

### c. Studi Dokumen

Penulis akan mengkaji berbagai dokumen hukum berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek penelitian.

## 8. Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis secara kualitatif deksriptif. Cara tersebut digunakan agar penulis dapat mengelaborasi seluruh data yang diperoleh oleh penulis baik melalui wawancara, studi kepustakaan dan studi dokumen. Hasil dari elaborasi kemudian akan diperkuat dengan pendapat ahli dan dihubungkan dengan rumusan peraturan perundang-undangan terkait untuk kemudian diambil kesimpulan yang dapat menjawab permasalahan dalam penelitian ini.

## H. KERANGKA SKRIPSI

Penulis membagi kerangka penulisan skripsi ini menjadi 4 (empat) bab, yaitu:

- BAB I : Bab ini merupakan pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, definisi operasional, dan metode penelitian.
- BAB II : Bab ini merupakan uraian mengenai tinjauan umum mengenai teori kedaulatan rakyat, asas pembentukan undang-undang dan legisprudensi.
- BAB III : Bab ini merupakan hasil penelitian dan pembahasan mengenai implementasi *meaningful participation* dalam proses pembentukan undang-undang di DPR RI serta faktor keberhasilan dan hambatan dalam pelaksanaannya.
- BAB IV : Bab ini merupakan penutup yang berisikan kesimpulan berdasarkan hasil penelitian dan saran dari penulis