

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi
Nomor 91/PUU-XVIII/2020)**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi
Syarat-Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum
Program Studi Ilmu Hukum

Oleh:

HUDZAIFAH ABDILLAH LUBIS

NPM: 1806200413



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2022**



**KARTU BIMBINGAN
SKRIPSI MAHASISWA**

Nama Mahasiswa : HUDZAIFAH ABDILLAH LUBIS
 NPM : 1806200413
 Prodi/Bagian : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
 Judul Skripsi : PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN
 UNDANG-UNDANG (ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH
 KONSTITUSI NO.91/PUU/XVIII/2020)
 Pembimbing I : Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M. HUM.

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	KONS. LANJUTAN	PARAF
22/07/2022	Sekripsi Diterima		
03/08/2022	Bab 1 Harus diperbaiki		
05/08/2022	Bab 2 Tinjauan Pendahuluan terlalu panjang		
08/08/2022	Bab III harus fokus pada hukum masyarakat		
10/08/2022	Analisis masih belum jelas		
11/08/2022	Perbaiki kesimpulan dan saran		
17/08/2022	Bedah Buku I		
19/08/2022	Bedah Buku II		
26/08/2022	ACC untuk sidang Meja Hujan		

u.n: Diketahui Dekan

Dr. FAISAL, S.H., M.HUM

Pembimbing I

Dr. EKA N.A.M SIHOMBING, S.H., M. HUM.



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> ✉ fahum@umsu.ac.id [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

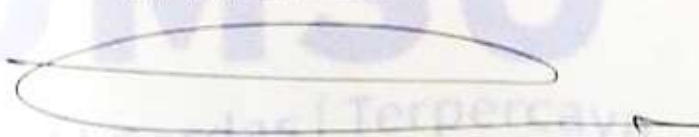
LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : HUDZAIFAH ABDILLAH LUBIS
NPM : 1806200413
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG (Analisis Putusan Mahkamah
Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 26 Agustus 2022

DOSEN PEMBIMBING


Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.H
NIDN: 8875550017



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
 Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : HUDZAIFAH ABDILLAH LUBIS
NPM : 1806200413
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020)

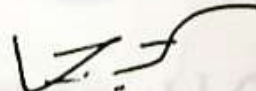
PENDAFTARAN : 08 September 2022

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING


Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
 NIDN: 0122087502


Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.H
 NIDN: 8875550017



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
 Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disertai nomor dan tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, Tanggal 21 September 2022 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : HUDZAIFAH ABDILLAH LUBIS
NPM : 1806200413
PRODI/BAGIAN : HUKUM/TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/ 2020)
Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan Predikat Istimewa
 () Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
 () Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara.

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris

Dr. FAISAL, SH., M.Hum
 NIDN: 0122087502

Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H
 NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. Assoc. Prof. Dr. AHMAD FAUZI, SH., M.Kn
2. MUKLIS, S.H., M.H
3. Dr. EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.H



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

File merupakan surat ini agar memudahkan
proses dan pengaplikasiannya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : **HUDZAIFAH ABDILLAH LUBIS**
NPM : **1806200413**
Program : **Strata – I**
Fakultas : **Hukum**
Program Studi : **Ilmu Hukum**
Bagian : **Hukum Tata Negara**
Judul Skripsi : **PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG (Analisis
Undang-Undang Nomor 91/PUU-XVIII/2020)**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian – bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, September 2022

Saya yang menyatakan



HUDZAIFAH ABDILLAH LUBIS

ABSTRAK

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020)

HUDZAIFAH ABDILLAH LUBIS

Di Negara hukum, undang-undang merupakan salah satu bentuk formulasi norma hukum dalam kehidupan bernegara. Keberadaan undang-undang dalam suatu negara mempunyai kedudukan yang strategis dan penting, baik dilihat dari konsepsi negara hukum, hierarki, norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang paada umumnya. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan undang-undang, dalam pasal 91 secara jelas mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Partisipasi masyarakat ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan *good governance*. Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang harus diatur secara jelas.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian yang bersifat normatif, yang disebut juga penelitian hukum doktrinal, dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) dan penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan ada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam tahapan pembentukan undang-undang antara lain: rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, diskusi, konsultasi publik, musyawarah, kemitraan, penyampian aspirasi, pengawasan, partisipasi, dalam bentuk penelitian, masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik. Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa. Sedangkan pengaturan mengenai pelaksanaan dari partisipasi masyarakat melalui bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat, Pembentukan Undang-Undang, Putusan Mahkamah Konstitusi.

KATA PENGANTAR



Bismillahirrahmanirrahim.

Assalamu 'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul **“PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020)”**.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Bapak Faisal, S.H., M. Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak, Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H dan Wakil Dekan III Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Dr. Eka N.A.M Sihombing, S.H, M.HUM, selaku Pembimbing yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terima kasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada Ayahanda dan Ibunda yang telah mengasih dan mendidik dengan curahan kasih sayang. Semoga Allah membalas kebajikannya. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan perannya, dan untuk itu disampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya.

Akhir kata dengan segala kerendahan hati Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna sebagaimana layaknya karya manusia yang daif. Akan tetapi, Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat untuk menambah pengetahuan dan wawasan berfikir bagi setiap orang yang membacanya.

Medan, Agustus 2022

Penulis

Hudzaifah Abdillah Lubis

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iv
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	9
2. Faedah Penelitian	10
B. Tujuan Penelitian	10
C. Definisi Operasional	11
D. Keaslian Penelitian.....	11
E. Metode Penelitian	13
1. Jenis dan pendekatan penelitian.....	13
2. Sifat penelitian	14
3. Sumber data	15
4. Alat pengumpulan data	15
5. Analisis data.....	15
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	16
A. Partisipasi Masyarakat	16
B. Syarat Formil Pembentukan Undang-undang	22
C. Pertimbangan Hukum Atas Partisipasi Masyarakat	26
BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	35
A. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-undang.....	35

B. Partisipasi Masyarakat Sebagai Syarat Formil	
Dalam Pembentukan Undang-undang ..	44
C. Pertimbangan Hukum Atas Partisipasi Masyarakat dalam	
Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU/XVIII/	
2020.	65
BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN	77
A. Kesimpulan.....	77
B. Saran.....	78

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Partisipasi merupakan sistem yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau adanya partisipasi masyarakat merupakan tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi. Masyarakat sudah semakin sadar akan hak-hak politiknya. Pembuatan peraturan perundang-undangan tidak lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi birokrat dan parlemen. Meskipun partisipasi masyarakat ini terlalu ideal dan bukan jaminan bahwa suatu undang-undang yang dihasilkannya akan dapat berlaku efektif di masyarakat. Setiap pembentukan undang-undang, diharapkan dapat lebih mendorong masyarakat

dalam menerima hadirnya suatu undang-undang. Keberadaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang sangat penting dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan melalui perangkat undang-undang.¹ Hukum yang adil di Indonesia adalah hukum yang bersumber kepada kepribadian dan filsafat hidup bangsa Indonesia yang mencerminkan rasa keadilan bangsa Indonesia, mampu melindungi kepentingan-kepentingan material dan spiritual dan mampu melindungi kepribadian dan kesatuan bangsa, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan mengejar cita-cita nasional.

¹ Saifudin, 2018, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan*, Yogyakarta, FH UII Pres, hal 364

Indonesia adalah Negara yang berkedaulatan rakyat yang mencerminkan bahwa Indonesia adalah negara yang demokratis karena mengikutsertakan rakyatnya dalam suatu pengambilan kebijakan. Indonesia sebagai negara hukum mempunyai suatu kewajiban untuk melaksanakan segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan atas hukum yang selaras dengan sistem hukum nasional Indonesia. Sistem hukum nasional Indonesia merupakan suatu gabungan dari beberapa elemen–elemen hukum yang saling berkesinambungan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara dari lingkup terkecil yaitu desa sampai lingkup terbesar adalah negara. Sehingga peraturan yang mengatur itu pun berbeda-beda dari setiap lingkungannya.²

Untuk mengatur masyarakat dan menyelenggarakan kesejahteraan umum seluruh rakyat, pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan negara yang biasanya disebut peraturan perundangan. Semua peraturan perundangan yang dikeluarkan pemerintah harus didasarkan dan/atau melaksanakan Undang-Undang Dasar daripada Negara Indonesia. Pembentukan peraturan perundang-undangan itu merupakan salah satu syarat dalam rangka pembangunan hukum nasional yang hanya dapat terwujud apabila didukung oleh cara dan metode yang pasti, baku dan standar yang mengikat semua lembaga yang berwenang membuat Undang-undang.

Dengan kata lain bahwa pembentukan Undang-Undang akan mendukung proses pembangunan hukum nasional dan memenuhi harapan masyarakat jika

² Ali Taher, “*Internalisasi Nilai-Nilai Pancasila Dalam Pembentukan Perundang-Undangan*”, <https://fh.umj.ac.id/internalisasi-nilai-nilai-pancasila-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/> (diakses pada 26 Juli 2022, pukul 10.15 WIB).

dilandasi oleh adanya suatu kajian yang memadai dan komprehensif melalui prosedur yang tertata dalam tahap-tahap yang tersusun dan adanya suatu teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan oleh lembaga yang berwenang membentuk Undang-Undang. Dengan demikian semua peraturan perundangan Republik Indonesia dikeluarkan harus berdasarkan dan/ atau melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³

Proses pembentukan Undang-undang dimasa yang akan datang akan terus meningkat sejalan dengan tingkat kesadaran berdemokrasi dan kompleksitas kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara di Indonesia. Oleh karena itu, proses pembentukan Undang-undang khususnya para perancang dan pembentuk Undang-undang yang akan menterjemahkan kebijakan publik dalam tatanan bahasa yang normatif ditengah-tengah masyarakat yang demokratis berdasarkan atas aturan hukum.

Pembentukan Undang-Undang adalah bagian dari aktivitas 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.⁴ Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan Undang-Undang adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan, yaitu pemegang kekuasaan

³ Mohamad Roky Huzaeni dan Wildan Rofikil Anwar,” Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah”, Vol. 3 No. 2 (2021), hal. 215.

⁴ *Ibid*, Saifudin, hal. 216.

legislatif dengan rakyat dalam suatu Negara⁵. Dalam proses pembentukan Undang-Undang ini, di dalamnya terdapat tranformasi visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk undang-undang dengan masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum. Pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar Undang-Undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan.

Selain berbagai kesulitan tersebut, pembentuk undang-undang berpacu dengan dinamika perkembangan masyarakat yang terus berubah sejalan 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.⁶ Lembaga-lembaga pemerintah yang mempunyai wewenang dibidang perundang-undangan salah satunya adalah pemerintah. Yang dimaksud dengan pemerintah dalam hubungan ini yaitu badan eksekutif.

Menurut Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya menteri, menteri mempunyai wewenang membentuk perundang-undangan yang merupakan wewenang turunan (*derivative*) dari wewenang Presiden. Kemudian lembaga-lembaga pemerintah non dapertemen yang tugas dan fungsinya mempunyai hubungan dengan masyarakat. Direktorat Jendral Dapertemen dapat pula

⁵ Loekman Soetrisno, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Yogyakarta, Kanisus, 1995, hal. 207.

⁶ Philipus M. Hadjon, dkk., *Hukum administrasi dan Good Governance*, Jakarta, Universitas Trisakti, 2010, hal. 55.

mengeluarkan peraturan-peraturan pelaksanaan yang bersifat teknis dibidangnya masing-masing.⁷ Membentuk peraturan daerah yang dapat memenuhi aspirasi yang diinginkan masyarakat tentunya harus diimbangi dengan keterlibatan masyarakat yaitu; keterlibatan dalam proses pembahasan peraturan daerah. Proses ini sebagian besar berada pada posisi pembahasan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Undang-undang Pasal 96 tentang Partisipasi Masyarakat, menjelaskan bahwa : Pertama, Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Undang-undang. Kedua, masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a.Rapat dengar pendapat umum;

b. Kunjungan kerja;

c. Sosialisasi; dan/atau

d. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Ketiga, masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Perundang-Undangan. Keempat, untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud

⁷ Yahya Ahmad Zein, *Legislative Drafting*, Yogyakarta, Thafa Media, 2016, hal. 21.

pada ayat (1), setiap Rancangan Perundang-Undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.”⁸

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 354 tentang partisipasi masyarakat, menjelaskan bahwa : Pertama, dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat . Kedua dalam mendorong partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah:

- a. Menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan pemerintah daerah kepada masyarakat
- b. Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
- c. Mengembangkan pelebagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau
- d. Kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan Undang-undang .

Ketiga, partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud ayat (1) mencakup:

- a. Penyusunan perda dan kebijakan daerah mengatur dan membebani masyarakat;

⁸ Hendra Karianga, 2018, *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta, Kencana, hal 135-136.

- b. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah;
- c. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah;
- d. Penyelenggaraan pelayanan publik.

Keempat, partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilakukan dalam bentuk:

- a. Konsultasi public;
- b. Musyawarah;
- c. Kemitraan;
- d. Penyampaian aspirasi;
- e. Pengawasan; dan/atau

f. Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan Undang-undang. Kelima, ketentuan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dengan peraturan pemerintah. Keenam, peraturan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (5) paling sedikit mengatur:

- a. Tata cara akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah;

- b. Kelembagaan dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan Dukungan penguatan kapasitas terhadap kelompok dan organisasi kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁹

Pemerintah pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara republik Indonesia yang dibantu oleh wakil presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas ekonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.¹⁰

⁹ *Ibid*, Hendra Karianga, hal. 214.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Kosntitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005, hal. 273.

Dalam melaksanakan kewenangan pengujian Undang-undang Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan pengujian formil dan materil terhadap wewenang Mahkamah melakukan pengujian Formil Undang-Undang diatur dalam pasal 51A ayat (3) UU Mahkamah Konstitusi. Terkait dengan hal tersebut, menurut mahkamah konstitusi jika tolak ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945 saja, maka hampir dapat dipastikan tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD NRI Tahun 1945 hanya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formil-proseduralnya.

Padahal dari logika tertib tata hukum sesuai dengan konstitusi, pengujian secara formil itu harus dapat dilakukan, oleh sebab itu sepanjang Undang-Undang, tata tertib produk lembaga Negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan sebagai tolak ukur atau batu uji dalam pengujian formil.

Berdasarkan pemaparan diatas maka peneliti akan mengkaji mengenai pembentukan peraturan daerah provinsi sumatera utara, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-undang berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi menurut UU NO 12 Tahun 2011 dalam penelitian yang berjudul **“PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020)”**.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan maka dapat ditarik beberapa permasalahan yang akan menjadi batasan dan penelitian ini nantinya:

- a. Bagaimana Pengaturan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang?
- b. Bagaimana Partisipasi Masyarakat Sebagai Syarat Formil Dalam Pembentukan Undang-undang?
- c. Bagaimana Pertimbangan Hukum Atas Partisipasi Masyarakat Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

2. Faedah Penelitian

Penelitian yang dilaksanakan harus berfaedah baik secara teoritis maupun praktis. Oleh sebab itu, peneliti ini diharapkan dapat memberikan faedah sebagai berikut:

- a. Secara Teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran guna perkembangan ilmu hukum pada umumnya. Khususnya dibidang peraturan daerah mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan.
- b. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi penting bagi para mahasiswa maupun masyarakat dan sebagai sumbangan pemikiran bagi kepentingan Negara, Bangsa, masyarakat dan Pembangunan.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok-pokok permasalahan seperti yang telah diuraikan diatas, maka peneliti ini bertujuan untuk:

- a. Untuk mengetahui Bagaimana Pengaturan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-undang.
- b. Untuk mengetahui Bagaimana Partisipasi Masyarakat sebagai syarat formil dalam pembentukan undang-undang.
- c. Untuk mengetahui bagaimana pertimbangan hukum atas partisipasi masyarakat dalam putusan mahkamah konstitusi nomor 91/PUU/XVIII/2020.

C. Definisi Operasional

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara defenisi/konsep khusus yang akan diteliti. Defenisi operasional mempunyai tujuan untuk mempersempit cakupan makna *variable* sehingga data yang diambil akan lebih terfokus.¹¹ Oleh karena itu sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang”, maka dapat diterangkan defenisi operasional penelitian adalah sebagai berikut:

1. Partisipasi Masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang diputuskan Oleh Mahkamah Konstitusi dengan persetujuan bersama Presiden.

¹¹ Ida Hanifah, dkk. *Metode Penelitian Hukum*. Medan: FH. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Hal 5.

3. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan

D. Keaslian Penelitian

Berdasarkan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh peneliti di perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara diketahui bahwa penelitian tentang “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang menurut UU No 12 Tahun 2011 (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020)” belum pernah dilakukan penelitian. Peneliti mencantumkan karya tulis ilmiah yang temanya hampir sama dengan judul penelitian di atas, tetapi memiliki perbedaan dalam perumusan masalah yang dibahas yaitu:

1. Skripsi Eko Ramadhan Tarigan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Tahun 2017. Yang berjudul "Partisipasi Masyarakat Dalam Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Utara (Studi Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Sumatera Utara)". Sifat yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis. Penelitian dengan menggunakan deskriptif analisis merupakan penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan obyek atau peristiwa tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.

2. Salahuddin Tanjung Seta, Fakultas Hukum Gadjah Mada Tahun 2019. Yang Berjudul " Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan". Skripsi ini merupakan penelitian yang bersifat Yuridis Normatif yakni membahas bagaimana partisipasi masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah didalam sistem demokrasi.
3. Lauriensius Arliman S, Fakultas Hukum STISIP Padang Tahun 2017. Yang Berjudul " Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Indonesia. penelitian yuridis normatif penelitian ini difokuskan untuk mengkaji dan meneliti partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan untuk mewujudkan negara kesejahteraan Indonesia. Penelitian ini akan melihat nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah terhadap legal issue dengan cara pendekatan-pendekatan (*approach*) yang digunakan.

Berdasarkan penelitian tersebut di atas, maka pembahasan yang dibahas di dalam skripsi ini berbeda dengan permasalahan di atas. Kajian topik bahasan yang penulis angkat dalam bentuk skripsi ini mengarah kepada aspek Putusan Mahkamah konstitusi mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-undang sehingga dapat memenuhi hasil pemikiran penulis yang dikaitkan dengan teori-teori hukum yang berlaku maupun doktrin-doktrin yang ada, sehingga penelitian ini dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya secara ilmiah atau secara akademik.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang disebut juga penelitian hukum doktrinal, dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) dan penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan ada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.¹²

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.¹³

3. Sumber data

Sumber data dalam penelitian yang terdiri atas: Data yang bersumber dari kewahyuan yaitu *Al-Qurán* dan *Hadist* (Sunah Rasul), *Ijma'* dan *qiyas*. Data yang bersumber dari Hukum Islam tersebut lazim disebut pula sebagai data kewahyuan.

a. Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui:

- 1) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, dalam penelitian ini dipergunakan yaitu Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan peraturan Perundang-undangan, Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 tentang Kekuasaan kehakiman, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 354 tentang partisipasi masyarakat, Undang-Undang

¹² Eka N.A.M sihombing dan Chyntia hadita. 2022 Penelitian Hukum. Malang: Kencana Press.

¹³ Ida Hanifah dkk. *Op.Cit*, hal 20

Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2004 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

- 2) Bahan hukum sekunder yaitu berupa buku bacaan yang relevan dengan penelitian ini.
- 3) Bahan hukum tersier misalnya ensiklopedia, bahan dari internet, bibliografi dan sebagainya.

4. Alat pengumpul data

- 1) Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian untuk mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan mengumpulkan data-data dari internet, jurnal dan ensiklopedia guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian. Studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan dua cara yaitu:
 - a) *Offline* yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung mengunjungi serta membeli buku, perpustakaan guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.
 - b) *Online* yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data skunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

5. Analisis data

Data yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dianalisis dengan analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah analisa yang didasarkan pada

paradigma hubungan dinamis antara teori, konsep-konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada data yang dikumpulkan dan berhubungan dengan Partisipasi masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat adalah peran serta masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁴ Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang pada dasarnya dapat dilakukan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara. Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dalam tatanan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Sifat partisipasi masyarakatnya masih “*pure*” atau murni. Artinya rakyat selaku warga negara dalam suatu negara demokrasi keterlibatannya dalam pengambilan putusan publik.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk Perda. Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda haruslah diatur secara lebih jelas

¹⁴Ni Made Ari Guliartini Griadhi “*partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*”, <http://www.e-jurnal.com/2014/01/partisipasi-masyarakat-dalam.html> ?m=1, (diakses pada 17 juli 2022 pukul 18.00).

Dalam kerangka negara kesatuan yang di desentralisasikan, adanya impor energi dari pemerintah pusat merupakan hal yang wajar terutama untuk menjamin terjadinya keserasian hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Bagi setiap negara demokratis, bagaimanapun akan melibatkan warganya dalam proses politik yang berlangsung.¹⁵

1. Kalau masyarakat setuju bahwa aturan main politik yang memberikan kesempatan pada yang diperintah untuk menentukan siapa yang memerintah.
2. Memberikan kepada setiap warga negara kemungkinan untuk menaiki jenjang atas skala sosial dan dengan demikian menurut hukum membuka jalan bagi hak-hak masyarakat untuk meniadakan semua hak istimewa yang dibawa sejak lahir. Untuk menjamin pengaruh dan partisipasi pertama dalam mengatur kepentingan bersama bagi semuanya. Masyarakat sendiri dapat berpartisipasi pada beberapa tahap, terutama dalam pembangunan, yakni: pada tahap inisiasi, legitimasi dan eksekusi. Dari pendapat yang ada tersebut dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dapat terjadi pada empat jenjang:

- 1) Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan
- 2) Partisipasi dalam pelaksanaan
- 3) Partisipasi dalam pemanfaatan hasil
- 4) Partisipasi dalam evaluasi

¹⁵ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2009, hal. 25.

Proses penyelenggaraan terutama dalam kehidupan bersama masyarakat, pasti melewati tahap penentuan kebijaksanaan. Partisipasi masyarakat pada tahap ini sangat mendasar sekali, terutama karena putusan politik yang diambil menyangkut nasib mereka secara keseluruhan. Kemudian partisipasi dalam pelaksanaan dapat dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat dalam memberikan kontribusi guna menunjang pelaksanaan pembangunan yang berwujud tenaga, uang, barang material maupun informasi yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan.

Partisipasi dalam memanfaatkan hasil, menurut Uphoff dkk, partisipasi dalam menikmati hasil dapat dilihat dari tiga segi, yaitu dari aspek manfaat materialnya (*material benefits*), manfaat sosialnya (*social benefits*) dan manfaat pribadi (*personal benefits*). Kemudian partisipasi dalam evaluasi untuk mengetahui hal ini, sudah sepantasnya masyarakat diberi kesempatan menilai hasil yang telah dicapai. Masyarakat dapat dijadikan sebagai hakim yang adil dan jujur dalam menilai hasil yang ada.¹⁶

Pengertian partisipasi masyarakat secara etimologis, berasal dari bahasa latin *pars* yang artinya bagian dan *capere*, yang artinya mengambil, sehingga diartikan “mengambil bagian”. Dalam bahasa Inggris, *participate* atau *participation* berarti mengambil bagian atau mengambil peranan. Sehingga partisipasi berarti mengambil bagian atau mengambil peranan dalam aktivitas atau kegiatan politik suatu Negara.

¹⁶ Josef Riwo Kaho, 2007, *Prospek otonomi daerah di Negara Republik Indonesia*, Depok, Rajawali Pers, hal 120-129.

Pokok pikiran yang melandasi perlunya partisipasi masyarakat dikemukakan oleh hardjasoemantri, sebagai berikut:

- a. Memberikan informasi kepada pemerintah, partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk memberikan masukan kepada pemerintah tentang masalah yang ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian, pemerintah akan dapat mengetahui adanya berbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut. Pengetahuan dan pemahaman mengenai aspek tertentu yang diinginkan masyarakat melalui informasi dari masyarakat itu sendiri maupun dari ahli yang dimintai tanggapan oleh masyarakat tentang masalah yang mungkin timbul merupakan masukan partisipasi masyarakat bagi proses pengambilan keputusan dan dapat meningkatkan kualitas tindakan Negara dibidang yang direncanakan tersebut.
- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan, seorang warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan cenderung memperlihatkan kesediaan menerima keputusan yang lebih besar dan lebih mudah menyesuaikan diri dengan keputusan itu. Dengan demikian, dapat mengurangi timbulnya pertentangan asal partisipasi tersebut dilaksanakan pada waktu yang tepat.
- c. Membantu perlindungan hukum, jika keputusan diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka setelah keputusan diambil maka keberatan dari warga akan kecil kemungkinannya karena semua alternatif sudah dibicarakan setidaknya sampai tingkatan tertentu

d. Mendemokraskan pengambilan keputusan, dalam hubungannya dalam partisipasi masyarakat ini, ada pendapat yang menyatakan bahwa dalam pemerintahan dengan sistem perwakilan, maka hak untuk melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat.

Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan, jadi tanpa keterbukaan pemerintah maka tidak mungkin masyarakat dapat melakukan partisipasi dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa keterbukaan merupakan syarat demokrasi yang merupakan suatu *condition sine qua non*. Keterbukaan, baik *openheid* (sikap mental masyarakat berupa kesediaan untuk member informasi dan kesediaan menerima pendapat pihak lain) maupun *openbaar*-heid (menunjukkan suatu keadaan yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk member informasi) sangat penting bagi demokrasi.

Dengan demikian keterbukaan dipandang sebagai suatu asas ketatanegaraan mengenai pelaksanaan wewenang secara layak. Philipus M. Hadjon mengemukakan pula bahwa sekitar tahun 1960 muncul suatu konsep demokrasi yang disebut demokrasi partisipasi. Dalam konsep ini, rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan.¹⁷Selain menganut konsep kedaulatan hukum (Nomokrasi), Indonesia juga menganut konsep kedaulatan rakyat (Demokrasi), Sebagaimana disebutkan dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar*”

¹⁷ *Ibid*, Hendra Karianga, 2013, hal. 158.

Konsekuensinya rakyat memiliki peran dalam setiap sendi berbangsa dan bernegara salah satunya keterlibatan dalam proses Pembentukan Undang-undang.¹⁸

Demikian pula dalam proses perencanaan pembangunan melibatkan partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat seperti yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan undang-undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah kemudian disempurnakan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah sebagaimana telah dirubah beberapa kali terakhir dengan undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah, yakni dalam pasal 354 ayat (3) dan ayat (4) yang menyatakan sebagai berikut :¹⁹

- (1) Partisipasi Masyarakat mencakup :
 - (a) Penyusunan perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat.
 - (b) Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah.
 - (c) Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah, dan
 - (d) Penyelenggaraan pelayanan publik.

¹⁸ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hal.1.

¹⁹ Eka, N.A.M, *Pembentukan Daerah Partisipatif*, Malang: Inteligencia Media, 2018), hal.30-31.

(2) Partisipasi Masyarakat Dilakukan dalam bentuk :

- (a) Konsultasi Publik
- (b) Musyawarah
- (c) Kemitraan
- (d) Penyampaian aspirasi
- (e) Pengawasan dan/atau
- (f) Keterlibatan lin sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

B. Syarat Formil Pembentukan Undang-undang

Keberadaan undang-undang dalam suatu negara mempunyai kedudukan yang strategis dan penting, baik dilihat dari konsepsi negara hukum, hierarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. 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.

Dalam kerangka negara kesatuan yang didesentralisasikan, adanya impor energi dari pemerintah pusat merupakan hal yang wajar terutama untuk menjamin terjadinya keserasian hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Bagi setiap negara demokratis, bagaimanapun akan melibatkan warganya dalam proses politik yang berlangsung.

1. Kalau masyarakat setuju bahwa aturan main politik yang memeberikan kesempatan pada yang diperintah untuk menentukan siapa yang memerintah.

2. Memberikan kepada setiap warga negara kemungkinan untuk menaiki jenjang atas skala sosial dan dengan demikian menurut hukum membuka jalan bagi hak-hak masyarakat untuk meniadakan semua hak istimewa yang dibawa sejak lahir.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang pada dasarnya dapat dilakukan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara. Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dalam tatanan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara. Sifat partisipasi masyarakatnya masih “*pure*” atau murni. Artinya rakyat selaku warga negara dalam suatu negara demokrasi keterlibatannya dalam pengambilan putusan publik. Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting yang harus diperhatikan dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda).

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan termasuk Perda. Partisipasi masyarakat ini merupakan salah satu bentuk partisipasi politik masyarakat yang sangat penting dalam rangka menciptakan Pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk Perda haruslah diatur secara lebih jelas.²⁰

Untuk menjamin pengaruh dan partisipasi pertama dalam mengatur kepentingan bersama bagi semuanya. Masyarakat sendiri dapat berpartisipasi pada

²⁰ <http://www.ejournal.com.2014/Partisipasimasyarakat.dalam.html.?m=1>, Diakses pada 17 Juni 2022. Pukul 18.00.

beberapa tahap, terutama dalam pembangunan, yakni: pada tahap inisiasi, legitimasi dan eksekusi. Dari pendapat yang ada tersebut dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dapat terjadi pada empat jenjang: 1. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan 2. Partisipasi dalam pelaksanaan 3. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil 4. Partisipasi dalam evaluasi Proses penyelenggaraan terutama dalam kehidupan bersama masyarakat, pasti melewati tahap penentuan kebijaksanaan.

Partisipasi masyarakat pada tahap ini sangat mendasar sekali, terutama karena putusan politik yang diambil menyangkut nasib mereka secara keseluruhan. Kemudian partisipasi dalam pelaksanaan dapat dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat dalam memberikan kontribusi guna menunjang pelaksanaan pembangunan yang berwujud tenaga, uang, barang material maupun informasi yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan. Partisipasi dalam memanfaatkan hasil, menurut Uphoff dkk, partisipasi dalam menikmati hasil dapat dilihat dari tiga segi, yaitu dari aspek manfaat materialnya (*material benefits*), manfaat sosialnya (*social benefits*) dan manfaat pribadi (*personal benefits*).

Kemudian partisipasi dalam evaluasi untuk mengetahui hal ini, sudah sepantasnya masyarakat diberi kesempatan menilai hasil yang telah dicapai. Masyarakat dapat dijadikan sebagai hakim yang adil dan jujur dalam menilai hasil yang ada. Meski Indonesia terkenal sebagai negara demokrasi, tapi kondisi demokrasi di Indonesia masih belum maksimal. Menurut laporan *The Economist*

Intelligence Unit, Indonesia mendapatkan skor 6,48 pada Indeks Demokrasi 2019, secara umum Indonesia berada diperingkat 64 dai 167 negara yang disurvei. Apabila dikategorikan demokrasi indonesia masih masuk ke dalam demokrai cacat (*flaved demokrasi*) sebab dari beberapa indikator yang dinilai masih menunjukkan angka yang belum memuaskan, diantaranya nilai kebebasan sipil indonesia juga hanya sebesar 5,63 poin. Selanjutnya untuk proses pemilihan dan pluralisme berada di angka 7,92 untuk fungsi pemerintahan di angka 7,14 dan 6,11 untuk partisipasi politik menjadi pekerjaan rumah untuk perbaiki tidak hanya pada partisipasi dalam pemilihan umum, partisipasi politik yang perlu ditingkatkan juga melingkupi keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan Undang-undang.

Secara normatif, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-undang telah diatur pada pasal 96 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan perundang-undangan dimana masyarakat berhak memberikan secara lisan dan/ataupun tulisan dalam pembentukan perundang-undangan, masukan secara lisan atau tertulis disampaikan dalam bentuk rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, dan seminar, lokakarya dan atau diskusi.

Selain itu proses pembentukan undang-undang harus didasarkan pada “Asas Keterbukaan” yang berarti bahwa dalam pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahsan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian,

seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang luas untuk memberikan masukan dalam pembentukan perundang-undangan.²¹

Asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, berasal dari *algemene beginselen van behoorlijke regelgeving*. Undang-undang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum. karenanya, proses pembentukan undang-undang akan sangat di pengaruhi oleh sistem hukum yang dianut oleh negara tempat undang-undang itu di bentuk.

C. Pertimbangan Hukum Atas Partisipasi Masyarakat

Hukum merupakan suatu instrumen pengaturan masyarakat. Pada awal perkembangannya, hukum dibawah budaya faedal dengan sistem pemerintahan Monarki Absolut menjadi alat bagi pengusaha untuk digunakan menghancurkan siapa saja yang dianggap mengancam keberlangsungan *status que*. Selain itu, organ pemerintahan dibawah sistem pemerintahan monarki absolut.

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya, sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat kuas merupakan pekerjaan yang sulit. 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. Dalam proses pembentukan undang-

²¹ Dwi Hadya Jayani, *Kebebasan Sipil Terendah Dalam Demokrasi Indonesia*. <https://databooks.katadata.co.id/datapublish/2020/01/24/kebebasansipil.terendah.dalam.demokrasi.indonesia>. diakses pada JULI 2022. Pkl 17.05.

undang ini, di dalamnya terdapat transformasi visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk undang-undang dengan masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum. Pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan.

Pertama, mampu dilaksanakan; kedua, dapat ditegakkan; ketiga, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur; dan keempat, mampu menyerap aspirasi masyarakat. Selain berbagai kesulitan tersebut, pembentuk Undang-Undang berpacu dengan dinamika perkembangan masyarakat yang terus berubah sejalan 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.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), sebagai hukum dasar, merupakan kesepakatan umum (konsensus) warga negara mengenai norma dasar (*grundnorm*) dan aturan dasar (*grundgesetze*) dalam kehidupan bernegara. Kesepakatan ini utamanya menyangkut tujuan dan cita-cita bersama, *the rule of law* sebagai landasan penyelenggara negara, serta bentuk institusi dan prosedur ketatanegaraan. Berdasarkan UUD 1945 ini, Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsrtaat*). Negara juga menganut sistem konstitusional, dengan Pemerintahan berdasarkan konstitusi (hukum dasar), dan

tidak bersifat absolut (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.

Hal inilah yang membuat UUD 1945 sebagai konstitusi negara sebagai landasan Konstitusional bangsa Indonesia yang menjadi dasar bagi setiap peraturan perundang-undangan di bawahnya. Oleh karena itu, dalam negara yang menganut paham Konstitusional tidak ada satu pun perilaku penyelenggara negara dan masyarakat yang tidak berlandaskan konstitusi. Penghargaan yang tinggi terhadap peraturan perundang-undangan menjadi salah satu ciri yang dianut oleh sistem hukum kontinental. Sistem hukum kontinental mengutamakan hukum tertulis yang berupa peraturan perundang-undangan yang merupakan produk legislasi sebagai sendi 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*) bahkan dalam perkembangannya di negara-negara yang menganut sistem hukum anglo saxon (*common law*) juga mulai mengakui keunggulan peraturan perundang-undangan dalam kehidupan bernegara sekarang ini.

Keberadaan peraturan perundang-undangan dan kegiatan pembentukan undang-undang (legislasi) mempunyai peranan yang sangat penting dan strategis

sebagai pendukung utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini didasarkan atas beberapa alasan, yaitu:

- 1) Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi), mudah ditemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas, begitu pula pembuatnya;
- 2) Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah ditemukan kembali;
- 3) Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji baik segi-segi formal maupun materi muatannya;
- 4) Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi negara-negara yang sedang membangun, termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Cara memandang hukum secara formal sebagai tatanan norma hukum yang paling konsekuen adalah Hans Kelsen dalam *Reine Rechtslehre (The Pure Theory of Law)* karena memuaskan sebagai sebuah cara berpikir logis dalam *Theorie von Stufenordnung der Rechtsnormen* mengemukakan bahwa undang-undang (*Formell Gesetz*) berada di posisi tengah-tengah yang menjembatani antara konstitusi atau aturan dasar/aturan pokok (*Staatsgrundgesetz*) dengan aturan pelaksana dan aturan otonom (*Verordnung dan Autonome Satzung*).

Karena materi muatan konstusi sebagai aturan dasar atau pokok pada prinsipnya sangat terbatas pada hal-hal yang pokok dan mendasar, maka untuk bisa dilaksanakan secara aktual perlu dirumuskan lebih lanjut dalam aturan-aturan umum yang jelas dan terperinci dalam bentuk undang-undang dan selanjutnya baru dijabarkan lebih teknis dan terinci lagi dalam Aturan Pelaksana. Karena itu keberadaan undang-undang sangatlah penting karena merupakan penjabaran lebih lanjut dari konstitusi.

Dengan pengekangan dan kesewenangan kekuasaan absolut itulah cita-cita negara hukum lahir dengan tujuan untuk membatasi kekuasaan negara sebagai entitas yang cenderung dapat menggunakan kekuasaanya secara sewenang-wenang apabila tidak adanya mekanisme kontrol. Muncullah konstitusionalisme sebagai suatu paham untuk membatasi kekuasaan dengan menggunakan konstitusi, baik konstitusi yang tertulis maupun lisan, dimana konstitusi ini menjamin hak-hak politik penyelenggaraan pembagian kekuasaan negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan yudikatif.

Gagasan ini disebut sebagai konstitusionalisme sedangkan negara yang menganut gagasan ini disebut *Constitutional State* atau *Rechtsstaat*. Dalam Dasar-dasar Ilmu Politik, menyatakan Konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintahan merupakan:²²

²²Miriam Budiarto, Dasar-dasar Ilmu Politik, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2009, Hal 112.

“Suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah, (a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do governing).

Sehingga Konstitusionalisme dengan pembatasan terhadap kekuasaan dan jaminan hak politik warga negara dalam konstitusi, memunculkan suasana yang demokratis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, meminimalisir tindakan represif dari penguasa kepada rakyat, selain itu pemerintah memiliki legitimasi yang jelas.

Pembentukan undang-undang, pada prinsipnya merupakan proses pembuatan yang di mulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, rumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Dalam hubungannya dengan pembentukan undang-undang di Indonesia, terutama dilihat dari perspektif hukum positif, proses pembentukan undang-undang merupakan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi (Undang-Undang Dasar) kepada lembaga/ organ pembentuk undang-undang (*legislature*). Dimana Mahkamah Konstitusi memiliki beberapa kewenangan berdasarkan perundang-undangan yakni:

Dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan:“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

selanjutnya Pasal 24 C ayat (1) Perubahan Keempat UUD 1945 menyatakan:“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil Pemilihan Umum.

Berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan oleh UUD 1945 untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Kemudian oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Pokok pikiran yang melandasi perlunya partisipasi masyarakat dikemukakan oleh hardjasoemantri, sebagai berikut:²³

²³Hendra Karianga, 2013, Politik Hukum dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, Jakarta :Kencana, Hal 147-148..

- a. Memberikan informasi kepada pemerintah, partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk memberikan masukan kepada pemerintah tentang masalah yang ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian, pemerintah akan dapat mengetahui adanya berbagai kepentingan yang dapat terkena tindakan tersebut. Pengetahuan dan pemahaman mengenai aspek tertentu yang diinginkan masyarakat melalui informasi dari masyarakat itu sendiri maupun dari ahli yang dimintai tanggapan oleh masyarakat tentang masalah yang mungkin timbul merupakan masukan partisipasi masyarakat bagi proses pengambilan keputusan dan dapat meningkatkan kualitas tindakan Negara dibidang yang direncanakan tersebut.

- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan, seorang warga masyarakat yang telah memperoleh kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan cenderung memperlihatkan kesediaan menerima keputusan yang lebih besar dan lebih mudah menyesuaikan diri dengan keputusan itu. Dengan demikian, dapat mengurangi timbulnya pertentangan asal partisipasi tersebut dilaksanakan pada waktu yang tepat.

- c. Membantu perlindungan hukum, jika keputusan diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung, maka setelah keputusan

diambil maka keberatan dari warga akan kecil kemungkinannya karena semua alternatif sudah dibicarakan setidaknya sampai tingkatan tertentu.

- d. Mendemokrasi pengambilan keputusan, dalam hubungannya dalam partisipasi masyarakat ini, ada pendapat yang menyatakan bahwa dalam pemerintahan dengan system perwakilan, maka hak untuk melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat.

dalam melaksanakan kewenangannya menguji Undang-Undang terhadap UUD, Mahkamah sedang menjalankan fungsi sebagai Pengawal Konstitusi (*The Guardian of Constitution*). berdasarkan seluruh uraian di atas berkenaan dengan yurisdiksi Mahkamah Konstitusi sebagaimana diuraikan di atas, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk melakukan pengujian Konstitusionalitas Pembentukan Undang-Undang terhadap UUD 1945.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-undang

Pada era demokrasi, negara tidak menjadi suatu entitas kekuatan absolut tanpa kontrol, sehingga dapat membuat hukum secara sewenang-wenang tanpa melihat kepentingan rakyat. Selain itu, rakyat pun bukan tak berdaya. Pada era demokrasi, rakyat mempunyai posisi yang dapat mempengaruhi jalannya kebijakan pemerintahan. Hal ini tidak lain akibat pengaruh Negara Hukum serta Konstitusionalisme. Negara adalah kekuatan yang memiliki “infrastruktur” secara politik apabila tidak terdapat kontrol maka akan mengakibatkan adanya tindakan pelanggaran terhadap hak-hak rakyat.

Salah satu “infrastruktur” yang dimiliki oleh negara adalah peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu menjadi penting adanya perlindungan, jaminan kepastian hukum yang adil atas hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Jika dicermati bahwa hukum merupakan himpunan peraturan-peraturan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan perundang-undangan merupakan proses dan teknik penyusunan dari himpunan peraturan hukum, maka dapat ditarik sebuah garis bahwa suatu hukum harus diproduksi sebagai produk hukum dengan sebuah proses dan teknik yang kemudian disebut sebagai peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan harus mempunyai kriteria bersifat tertulis, mengikat umum, dan dikeluarkan oleh Pejabat atau Lembaga yang berwenang .

Dalam sistem demokrasi partisipasi masyarakat pada hakekatnya adalah sarana untuk:

- 1) menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pemimpin;
- 2) menyalurkan aspirasi masyarakat (warga) kepada pemerintah;
- 3) melibatkan warga dalam pengambilan keputusan publik;
- 4) menegakkan kedaulatan rakyat. Partisipasi adalah hak sekaligus kewajiban warga untuk menegakkan tata pemerintahan yang baik.

Parameter peraturan perundang-undangan yang partisipatif bisa dilihat dari:

- 1) penyusunan peraturan perundang-undangan dijalankan dengan tujuan untuk menyelenggarakan tata pemerintahan yang baik;
- 2) partisipasi, akuntabilitas, keterbukaan dan pengawasan agar tidak terjadi penyalahgunaan terhadap anggaran pembangunan pemerintahan, merupakan dasar-dasar yang prinsipal dalam penyusunan peraturan perundang-undangan;
- 3) partisipasi dalam penyusunan peraturan pemerintahan merupakan hak sekaligus kewajiban masyarakat;
- 4) adanya pemberdayaan para pihak agar mampu berpartisipasi secara seimbang;
- 5) setiap aspirasi diperhatikan tanpa terkecuali;
- 6) pengambilan keputusan melalui proses yang jujur, terbuka dan adil;
- 7) adanya akses yang luas terhadap berbagai informasi yang merupakan hak publik;
- 8) adanya mekanisme penilaian terhadap hasil-hasil keputusan dan pelaksanaannya

Menurut Alexander Abe sebagaimana telah dikutip oleh Sirajuddin dan kawan-kawan dalam bukunya berjudul *Legislative Drafting* Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa:²⁴ “Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan segelintir orang yang duduk dalam lembaga perwakilan karena institusi dan orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan seringkali menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok mereka sendiri.

Partisipasi rakyat secara langsung akan membawa tiga dampak penting, yakni: pertama, terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat; kedua, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan. Semakin banyak jumlah mereka yang terlibat semakin baik; dan ketiga, meningkatkan kesadaran dan ketrampilan politik masyarakat.”

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukan merupakan suatu aktivitas yang menghilangkan kekuasaan ataupun mengurangi wewenang dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dipandang sebagai suatu bagian dari proses demokratisasi pembentukan peraturan perundang-undangan dan merupakan bentuk dari langkah memperkuat legitimasi ataupun membuat peraturan perundang-undangan memiliki akar sosial yang kuat sehingga masyarakat merasa memiliki suatu peraturan perundang-undangan.

²⁴Sirajuddin, *Legislative Drafting Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang, Setaraperss, 2016, hal. 237.

Hal demikian dapat dilihat dari tata urutan perundang-undangan di Indonesia menurut Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan, yang menyatakan jenis dan susunan Hierarki perundang-undangan 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 bernegara. Dalam mewujudkannya diperlukan mekanisme tertentu yang tercermin dalam kebijakan publik yang dibuat. Permasalahan kebijakan atau sering disebut sebagai *implementation gap* adalah suatu keadaan dalam proses kebijakan selalu terbuka akan kemungkinan perbedaan antara apa yang direncanakan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan.

Hal ini salah satunya dikarenakan dalam proses implementasi kebijakan seringkali dikumpul oleh banyak kepentingan dan harapan terutama pengaruh persepsi setting lingkungan di mana kebijakan itu dilaksanakan negara untuk memenuhi kemakmuran rakyat dan menyelenggarakan kesejahteraan sosial dalam satu bagian khusus, yaitu Bab XIV mengenai Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial.

Namun, wacana mengenai seberapa besar negara memainkan peranannya dalam konteks ini senantiasa berada dalam ruang perdebatan panjang. Sebagian berpendapat bahwa keterlibatan negara dalam pelaksanaan kedua hal tersebut

adalah bersifat langsung (*interventionist*), sementara sebagian yang lain berpandangan bahwa negara memang memegang peranan dominan tanpa perlu mengambil alih keseluruhan peran tersebut.

Globalisasi memicu kecenderungan untuk menyerahkan segala urusan pemerintahan pada mekanisme “pasar” (*market*) dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas. Pelayanan publik seperti di bidang kesehatan, transportasi dan jaminan sosial, yang sedianya diberikan langsung oleh negara, kini diserahkan pada pihak ketiga, yaitu sektor privat. Peran negara adalah dalam hal membuat peraturan dan mengawasi penerapan aturan-aturan yang harus ditaati oleh pihak-pihak yang terlibat. Beberapa ilmuwan politik menyatakan bahwa Indonesia mengarah pada model Negara regulasi. Salah satu indikasinya, negara memproduksi peraturan secara masif, terutama dalam lingkup peraturan perundang-undangan.

Sisi negatif dari produksi peraturan perundang-undangan yang berlebihan adalah buruknya kualitas materi muatan yang terkandung serta banyaknya norma yang tumpang tindih antara satu dengan yang lain. Selaras dengan itu, *the Organisation for Economic Co-operation And Development (OECD)* dalam laporannya telah menangkap komitmen pemerintah Indonesia untuk menghasilkan produk perundang-undangan yang berkualitas sebagai upaya Indonesia dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan mempertahankan stabilitas politik dalam negeri.

Sirajuddin mengklasifikasikan kedelapan tingkat partisipasi tersebut di atas menjadi tiga tingkat antara lain:

1. tingkat pertama diklasifikasikan sebagai tidak partisipasi (*non participation*), yaitu tingkat manipulasi dan terapi,
2. tingkat kedua disebut dengan partisipasi semu (*degree of takenism*), yaitu tingkat peredaman, konsultasi, dan informasi. Dalam tingkatan kedua ini masyarakat didengarkan dan diperkenankan berpendapat, tetapi tidak memiliki kemampuan dan tidak ada jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan secara sungguh-sungguh oleh penentu kebijakan,
3. tingkat ketiga adalah kekuasaan masyarakat (*degree of citizen power*), yaitu tingkat kemitraan, delegasi kekuasaan dan kendali masyarakat. Dalam tingkat ini masyarakat memiliki pengaruh dalam proses penentuan kebijakan.

Tingkat tertinggi atau pertama adalah kontrol warga negara (*citizen control*). Pada tahap ini partisipasi sudah mencapai tataran di mana publik berwenang memutuskan, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan sumber daya. Turun ke tingkat kedua delegasi kewenangan (*delegated power*) disini kewenangan masyarakat lebih besar daripada penyelenggaraan negara dalam merumuskan kebijakan. Ketiga kemitraan (*partnership*) ada keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama-sama. Tiga tangga ini mengakui eksistensi hak rakyat untuk membuat peraturan perundang-undangan.

Tangga keempat sampai keenam mengindikasikan partisipasi semu. Terdiri dari peredaman (*placation*) konsultasi dan informasi (*informing*). Ditangga peredaman rakyat sudah memiliki pengaruh terhadap kebijakan tetapi bila akhirnya terjadi potong pengambilan keputusan akan tampak sejatinya keputusan ada

ditangan lembaga negara, sedangkan kontrol dari rakyat tidak amat sangat menentukan. Di tangga konsultasi rakyat di dengar pendapatnya lalu disimpulkan, rakyat sudah berpartisipasi dalam membuat peraturan perundang-undangan dan lembaga negara sudah memenuhi kewajiban, melibatkan rakyat dalam membuat peraturan perundang-undangan. Sementara di tangga informasi rakyat sekedar diberi tahu akan adanya peraturan perundang-undangan, tidak peduli apakah rakyat sudah memahami pemberitahuan itu, apalagi memberikan pilihan guna melakukan negosiasi atas kebijakan itu.

Tangga ketujuh dan kedelapan, terapi dan manipulasi menunjukkan keadaan partisipasi. Di tangga terapi kelompok kebijakan masyarakat korban kebijakan dianjurkan mengadu kepada pihak yang berwenang tetapi tidak jelas pengaduan itu ditindaklanjuti atau tidak. Paling sial di tangga manipulasi lembaga negara melakukan pembinaan terhadap kelompok-kelompok masyarakat untuk seolah-oleh berpartisipasi padahal sejatinya yang terjadi adalah kooptasi dan represi penguasa. Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan segelintir orang yang duduk dalam lembaga perwakilan karena institusi dan orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan seringkali menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok mereka sendiri. Partisipasi rakyat secara langsung akan membawa tiga dampak penting, yakni:

- 1) terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat;
- 2) memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan; dan
- 3) meningkatkan kesadaran dan keterampilan politik masyarakat.

Masalah-masalah yang hidup dalam masyarakat harus dapat diidentifikasi secara jelas oleh aparat pemerintahan agar dapat diteliti dan dicarikan alternatif pemecahan yang tepat untuk dirumuskan sebagai kebijakan publik (*public policy*). Badan atau pusat penelitian dan pusat penelitian dan pengembangan di Departemen-departemen dimaksudkan untuk melakukan penelitian kebijakan yang masuk ruang lingkup departemen yang bersangkutan serta melakukan koordinasi dan konsultasi dengan instansi pemerintahan yang terkait dan dapat pula memanfaatkan dan diputuskan untuk kemudian dilaksanakan dan selanjutnya dievaluasi apakah kebijaksanaan tersebut benar-benar telah mengenai sasaran yang diharapkan, Sehingga partisipasi masyarakat untuk menciptakan peraturan yang responsif kepada masyarakat semakin terlihat dan ada pembandingnya dengan penelitian yang dilakukan oleh pihak yang telah disebutkan.

Bila kita beranjak pada Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUPPP) menyatakan bahwa: ayat (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ayat (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:

- a) rapat dengar pendapat umum;
- b) kunjungan kerja;
- c) sosialisasi; dan/atau
- d) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Ayat (3) masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

Ayat (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Dari ketentuan tersebut sebenarnya sudah menjelaskan bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan yang baik dan bersifat responsif di Indonesia. Namun pembentukannya terkadang di dalam implementasi belum seperti yang ada di dalam konsep-konsep teoritis dan normatif seperti yang dijelaskan di atas, pembentukan perundang-undangan lebih condong kepada kepentingan politik yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan dalam ranah legislatif.

Dalam sistem demokrasi partisipasi masyarakat pada hakekatnya adalah sarana untuk:

- 1) menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pemimpin;
- 2) menyalurkan aspirasi masyarakat (warga) kepada pemerintah;
- 3) melibatkan warga dalam pengambilan keputusan publik;
- 4) menegakkan kedaulatan rakyat.

Partisipasi adalah hak sekaligus kewajiban warga untuk menegakkan tata pemerintahan yang baik. Tingkat tertinggi atau pertama adalah kontrol warga negara (*citizen control*). Pada tahap ini partisipasi sudah mencapai tataran di mana publik berwenang memutuskan, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan

sumber daya. Turun ketingkat kedua delegasi kewenangan (*delegated power*) disini kewenangan masyarakat lebih besar daripada penyelenggaraan negara dalam merumuskan kebijakan. Ketiga kemitraan (*partnership*) ada keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama-sama. Tiga tangga ini mengakui eksistensi hak rakyat untuk membuat peraturan perundang-undangan.

B. Partisipasi Masyarakat Sebagai Syarat Formil Dalam Pembentukan Undang-undang

Masyarakat berhak untuk memberikan masukan baik dalam bentuk tulisan dan/atau lisan pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat yang dimaksud adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan. Termasuk dalam kelompok orang antara lain, kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat. Hal ini telah termuat dalam Pasal 96 beserta penjelasannya dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Namun dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak dijelaskan secara rinci mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan hanya menjelaskan pada Pasal 188 Perpres tersebut bahwa pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pelaksanaan dalam rangka melaksanakan kegiatan konsultasi publik dan

pengaturan mengenai konsultasi publik lebih lanjut diatur dalam peraturan menteri.

Hingga sekarang Peraturan Menteri Hukum dan HAM mengenai Konsultasi Publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masih dalam berbentuk rancangan sebagaimana terdapat pada situs resmi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN). Hal ini mengakibatkan adanya suatu ketidakpastian hukum dalam melindungi hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga dapat mengakibatkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan suatu tindakan yang hanya sebatas formalitas terhadap kegiatan partisipasi masyarakat. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan secara rinci dapat diuraikan dalam tabel 1.

Table 1 Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat

UU nomor 12 tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	UU nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan	Permendagri No 80 tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum
<ul style="list-style-type: none"> - rapat dengar pendapat umum - kunjungan kerja - sosialisasi - seminar - lokakarya - diskusi. 	<ul style="list-style-type: none"> - konsultasi publik - musyawarah - kemitraan - penyampaian aspirasi - pengawasan - keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan 	<ul style="list-style-type: none"> - rapat dengar pendapat umum - kunjungan kerja - sosialisasi - rapat dengar pendapat umum - kunjungan kerja - sosialisasi

Namun selain bentuk partisipasi masyarakat yang telah diatur secara tegas dalam perundang-undangan, secara teoritis bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat juga dibedakan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara. Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Berikut ini model lain dari partisipasi public.

- a. Model Pertama: *Pure Representative Democracy*
- b. Model ke dua: *A Basic Model of Public Participation*
- c. Model ke tiga: *A Realism Model of Public Participation*
- d. Model ke empat: *The Possible Ideal for South Africa*

Negara adalah kekuatan yang memiliki “infrastruktur” secara politik apabila tidak terdapat kontrol maka akan mengakibatkan adanya tindakan pelanggaran terhadap hak-hak rakyat. Salah satu “infrastruktur” yang dimiliki oleh negara adalah peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu menjadi penting adanya perlindungan, jaminan kepastian hukum yang adil atas hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan tidak dibuat dalam kondisi ataupun situasi yang netral, tetapi berada dalam dinamika kehidupan masyarakat luas dengan segala kompleksitasnya.

Maksudnya, masyarakat yang akan dituju oleh peraturan perundang-undangan menghadapi berbagai keterbatasan dalam menerima kehadiran suatu peraturan perundang-undangan. Suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat secara sepihak oleh legislator, akan sangat mungkin kehadirannya ditolak karena

tidak sesuai dengan rasa keadilan di masyarakat. Disinilah arti pentingnya peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Demokrasi yang partisipatif diharapkan lebih menjamin bagi terwujudnya produk hukum yang responsif, karena masyarakat ikut membuat dan memiliki lahirnya suatu peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, dalam proses pembentukan hukum, seharusnya dapat mengakomodir aspirasi masyarakat yang ada.

Bukan sebaliknya, malah merugikan masyarakat terdampak dari penerapan suatu peraturan perundang-undangan. Menurut Sampford, seorang yang mencetuskan Teori Chaos pada hukum, menyatakan bahwa masyarakat realitasnya selalu berada dalam kondisi tidak teratur ataupun Chaos, ataupun masyarakat selalu berada dalam kondisi yang tidak dapat diprediksi dan tidak sistematis. Hal demikian terjadi diakibatkan karena adanya banyak sekali faktor yang mempengaruhi di dalam masyarakat, sebagai contoh, kekuatan atau kekuasaan yang saling tarik menarik. Oleh karenanya bagaimana situasi yang seperti itu dijelaskan sebagai kondisi yang teratur. Pandangan yang menganggap situasi yang tersebut sebagai situasi yang teratur hanya akan mereduksi realitas yang sesungguhnya dari masyarakat.

Sebagaimana dikemukakan oleh Sampford bahwa ketidakteraturan yang ada disebabkan oleh hubungan antar kekuatan yang tidak seimbang yang ada di masyarakat. Akan tetapi ketidakseimbangan dan ketidakteraturan tersebut bersifat sementara. Kondisi tersebut akan kembali pada kondisi teratur.²⁵ Oleh karena itu bahwa ketidakteraturan ada untuk menjadi teratur. Ketidakteraturan yang

²⁵Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Bandung, Refika Aditama, 2007, hlm. 104-105.

sementara disebabkan oleh adanya kekuatan penarik (*strange attractor*) yang mendorong terjadi keteraturan atau ketertiban. Kekuatan penarik gaya dalam alam semesta terdapat gaya nuklir kuat atau lemah dan gravitasi. Sedangkan dalam bidang sosial terdapat kekuatan atau kekuasaan. Kekuatan penarik tersebut mewujudkan diri dalam hukum dan kekuasaan negara. Hukum dan kekuasaan negara adalah dua lembaga yang memiliki kemampuan menarik suasana tidak teratur menjadi tertib.²⁶

Indonesia memiliki apa yang disebut oleh kita Pancasila sebagai dasar negara. Pancasila memiliki fungsi yaitu sebagai kaidah penuntun dalam pembangunan hukum dikarenakan Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum yang ada di Indonesia sehingga terjadi kerapihan dalam substansi peraturan perundang-undangan yang bersumber dari Pancasila dan bermuara pada tujuan negara yang merdeka bersatu, berdaulat adil dan makmur. Menurut Moh. Mahfud. M.D, dalam pembangunan hukum atau kaidah politik hukum Indonesia.

Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa proses pembentukan produk hukum yang tidak transparan dan tidak memberikan ruang kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya dan menerapkan hukum dari peraturan perundang-undangan yang merupakan hasil dari proses yang “kucing-kucingan” adalah sesuatu yang tidak sesuai dengan Sistem Hukum Pancasila yang mencita-citakan pembangunan hukum nasional melalui cara yang demokratis dan nomokratis.

Partisipasi masyarakat adalah suatu keniscayaan bagi suatu negara-negara demokrasi dalam rangka membangun hubungan yang harmonis antara negara

²⁶Amir Syarifudin dan Indah Febriani, Sistem Hukum dan Teori Hukum Chaos, Hasanuddin Law Review, Vol. I Issue 2, August 2015, hlm. 304.

dengan masyarakat sipil. Tidak mengherankan jika pada negara-negara yang telah maju maupun negara-negara berkembang memberikan tempat bagi adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang meskipun melalui proses yang berbeda. Ada Negara demokrasi di mana partisipasi masyarakat lahir sebagai suatu proses evolusi dari kematangan politik suatu bangsa.

Namun ada pula negara demokrasi yang sejak awal berdirinya negara secara sadar menempatkan partisipasi masyarakat sebagai bagian dari materi muatan konstitusinya. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan baik yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan teori, terdiri dari berbagai bentuk yang pelaksanaannya disesuaikan dengan proses atau tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan termasuk pembentukan Peraturan Daerah. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat dalam proses atau tahapan pembentukan perundang-undangan secara rinci diuraikan dalam tabel 2.

Tabel 2 Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam proses tahapan pembentukan Perundang-Undangan

No	Bentuk Partisipasi Masyarakat	Keterangan
1	Rapat dengar pendapat umum	- dapat dilakukan pada tahap perencanaan, penyusunan atau pembahasan
2	Kunjungan kerja	- untuk mengetahui aspirasi masyarakat
3	Sosialisasi	- dilakukan setiap

		tahapan pembentukan PUU
4	Seminar	- untuk membahas materi
5	Lokarya	- Untuk membahas materi
6	Diskusi	- untuk membahas materi
7	Konsultasi	- untuk mempertajam materi
8	Publik musyawarah	- mencapai kesepakatan dengan semua pihak sesuai dengan materi yang dibahas
9	Kemitraan	- dapat dilakukan oleh perseorangan/kelompok
10	Penyampaian Aspirasi	- dilakukan oleh semua pihak
11	Pengawasan Partisipasi dalam bentuk penelitian	- dapat dilakukan oleh perseorangan/kelompok
12	Partisipasi dalam bentuk pengajuan usul inisiatif rancangan PUU Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media sosial	- ditujukan langsung kepada pembentuk PUU - tulisan berupa ide, masukan atau konsep
13	Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa	- mendukung atau menolak peraturan yang

		sedang atau sudah dibuat
--	--	--------------------------

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukan merupakan suatu aktivitas yang menghilangkan kekuasaan ataupun mengurangi wewenang dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dipandang sebagai suatu bagian dari proses demokratisasi pembentukan peraturan perundang-undangan dan merupakan bentuk dari langkah memperkuat legitimasi ataupun membuat peraturan perundang-undangan memiliki akar sosial yang kuat sehingga masyarakat merasa memiliki suatu peraturan perundang-undangan.

- a. Badan perwakilan rakyat mempengaruhi pengambilan keputusan melalui sarana "*mede beslissing-recht*" (hak untuk ikut memutuskan dan/atau melalui wewenang pengawas);
- b. Asas keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan sifat keputusan yang terbuka;
- c. Dihormatinya hak-hak kaum minoritas.

partisipasi masyarakat sudah diatur dimana prinsipnya masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara komprehensif peraturan daerah dibentuk bukan sekedar disusun, dibahas, ditetapkan ataupun disebarluaskan. Akan tetapi pembentukan peraturan daerah diartikan melakukan suatu proses pembuatan

peraturan daerah yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, pengundangan dan penyebarluasan.

Salah satu tahapan yang penting dilakukan dalam proses penyusunan Undang-undang adalah communication, yaitu adanya komunikasi antara pemangku kepentingan dan pengambilan kebijakan. Komunikasi ini sangat penting dalam pelaksanaan peraturan daerah. Setidaknya komunikasi yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah sosialisasi. Meskipun bersifat searah, informasi yang didapatkan oleh masyarakat melalui sosialisasi Peraturan Daerah sedikit banyak dapat memberikan kesempatan masyarakat untuk melaksanakan atau tidak melaksanakan peraturan tersebut sesuai dengan kebutuhannya.

Ketidakefektifan suatu peraturan daerah mungkin terjadi karena beberapa faktor yang saling berkaitan dalam sistem hukum. Menurut Lawrence Meir Friedman, ada 3 unsur yang sangat berpengaruh dalam sistem hukum, yaitu substansi, struktur, dan kultur hukum dalam masyarakat. Faktor-faktor yang memengaruhi partisipasi masyarakat di dalam pelaksanaan suatu peraturan daerah, antara lain:

- a. Substansi Peraturan Undang-undang yang tidak sesuai dengan nilai masyarakat memancing reaksi masyarakat, sedangkan prosedur partisipasi tidak jelas.
- b. Kurangnya optimal kinerja aparat pemerintah yang berwenang dalam menangani setiap penyelewengan atau pelanggaran peraturan. Dalam struktur hukum, masyarakat sebagai subjek hukum memiliki peran yang sangat besar dalam pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan. 64

- c. Kurangnya sosialisasi dan kesadaran serta kesadaran politik masyarakat yang rendah karena tingkat pendidikan atau karena prioritas hidup sebagian besar masyarakat yang lebih tersita untuk memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari. Sehingga kepekaan masyarakat terhadap proses pembentukan suatu Peraturan Daerah sangat rendah.

tahapan partisipasi di atas dan mengklasifikasikannya dalam 5 tingkat. Namun menurut Muluk hanya 4 tahapan yang tergolong partisipatif, satu tergolong nonpartisipatif karena partisipasi yang ada hanya formalitas, pengerahan masa "bayaran" maupun distorsi informasi. Oleh sebab itu, tahap ini disebut dengan nonpartisipatif. Dan terakhir kendali warga bukan lagi sekadar partisipasi, tetapi wargalah yang mengambil keputusan (*decision maker*). Gambaran lebih jelas lihat di dalam tabel di bawah ini.

Tabel 3.
Tingkat Partisipasi Masyarakat

Tingkat Partisipasi	Klasifikasi	Statistik
6.Kendali	Kendali Warga	Kuat
5.Delegasi	Partisipasi	Kuat
4.Kemitraan	Partisipasi	Sedang
3.Konsultasi	Partisipasi	Sedang
2. Informasi	Partisipasi	Lemah
1.Manipulasi	Nonpartisipasi	Lemah

Apa pun model partisipasi yang disediakan, tidak akan berarti jika masyarakat masih saja bersikap apatis terhadap keputusan atau kebijakan pemerintah. Untuk itu harus ada strategi khusus untuk mendorong masyarakat agar aktif berpartisipasi dalam setiap proses kebijakan. Ada beberapa strategi yang dapat dilakukan untuk menstimulasi partisipasi masyarakat, antara lain;

1. Mensolidkan kekuatan masyarakat terutama para stakeholders.
2. Memberdayakan masyarakat (membangun kesadaran kritis masyarakat).
3. Publikasi hasil-hasil investigasi atau riset-riset yang penting.
4. Berupaya mempengaruhi pengambil kebijakan.
5. Memunculkan aksi dan gerakan secara kontinu.

Ada beberapa problematika yang terjadi berkaitan dengan hal partisipasi masyarakat dalam peraturan perundang-undangan. Setidaknya ada 3 faktor yang melatarbelakangi munculnya problematika partisipasi, yaitu: faktor masyarakat, yuridis, dan birokrasi. Dari ketiga faktor tersebut ditemukan beberapa permasalahan yang dapat diuraikan, sebagai berikut

Tabel 4.
Problematika Partisipasi Masyarakat

Faktor	Problematika
Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sikap apatis masyarakat. 2. Kurangnya pengetahuan dan pemahaman masyarakat. 3. Budaya paternalistis yang masih kuat mengakar. 4. Tidak ada reward (berupa tindak

	<p>lanjut) partisipasi masyarakat</p> <p>5. Responsibilitas masyarakat yang kurang.</p> <p>6. Masyarakat tidak mengetahui mekanisme penyaluran aspirasi.</p> <p>7. Keterbatasan akses masyarakat informasi.</p> <p>8. Kurangnya dukungan elemen masyarakat yang seharusnya membantu memberdayakan seperti : Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau media massa yang cenderung provokatif dan/atau profit oriented.</p>
Yuridis	<p>1. Banyak peraturan yang belum berpihak pada kepentingan masyarakat.</p> <p>2. Belum ada peraturan yang dapat memaksa pemerintah untuk melibatkan rakyat dalam proses pembentukan perda.</p> <p>3. Belum ada peraturan yang menjamin Birokrasi masyarakat mendapatkan informasi</p> <p>4. Mudahnya melakukan korupsi</p>

	<p>kebijakan di bawah payung legalitas.</p> <p>5. Adanya ketentuan partisipasi yang tidak mengikat karena tidak adanya sanksi atas pengabaianya.</p> <p>6. Banyak peraturan yang menyangkut kewajiban masyarakat (ex. perda retribusi), tetapi mengabaikan hak-hak masyarakat.</p> <p>7. Tidakadanya sosialisasi peraturan atau kebijakan</p>
Birokrasi	<p>1. Sistem birokrasi yang belum memberikan ruang bagi publik.</p> <p>2. Birokrasi diposisikan sebagai mesin yang hanya bekerja sesuai jalur.</p> <p>3. Tidak ada keterlibatan masyarakat dalam pengambilan kebijakan dengan dalih high cost. 4. Kurang pahamnya birokrat akan makna partisipasi secara mendasar.</p> <p>5. Image birokrasi yang kental dengan uang.</p> <p>6. Saluran aspirasi yang kurang baik.</p> <p>7. Kerap terjadi mobilitas massa untuk</p>

	<p>kepentingan politik.</p> <p>8. Partai tidak mampu berperan untuk kepentingan rakyat.</p>
--	---

Pada penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan dikenal 3 (tiga) asas, yaitu:

1. Asas desentralisasi

Asas desentralisasi merupakan asas yang menyatakan penyerahan urusan pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Berdasarkan asas ini, maka pemerintah daerah mempunyai wewenang sekaligus tanggung jawab terhadap urusan-urusan yang berdasarkan undang-undang telah diserahkan baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan dan pelaksanaan serta pembiayaan. “ Saripudin bebyl dalam buku yang berjudul Tata Negara mengemukakan Desentralisasi berarti pembagian Negara kedalam wilayah-wilayah yang lebih kecil dan penciptaan lembaga-lembaga baik bersifat politis maupun administratif di wilayah-wilayah tersebut”.

Desentralisasi dilakukan agar roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar, mengingat luasnya wilayah Indonesia dengan berbagai suku bangsa. Tujuan utama desentralisasi adalah untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan mandiri dalam berbagai macam aspek pemerintahan.

2. Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Latar belakang diadakannya system dekonsentrasi karena tidak semua urusan Pemerintah Pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi.

3. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan merupakan asas yang menyatakan penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Dalam pembuatan Undang-undang perlu adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, antara lain:

- a. Dimilikinya pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam Peraturan Undang-undang
- b. Adanya pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut kedalam peraturan daerah secara singkat tetapi jelas, dengan pilihan bahasa yang baik dan mudah dipahami, disusun secara sistematis berdasarkan kaidah-kaidah Bahasa Indonesia yang baik dan benar.

Apabila mengikuti pembagian mengenai adanya asas yang formal dan asas yang material, maka A. Hamid S. Attamimi cenderung untuk membagi asas-asas pembentukan perundang-undangan yang patut tersebut ke dalam:

a) pertama, yaitu asas-asas formal, dengan rincian:

- 1) asas tujuan yang jelas;
- 2) asas perlunya pengaturan;
- 3) asas/organ lembaga yang tepat;
- 4) asas materi mautan yang tepat;
- 5) asas dapat dilaksanakan; dan
- 6) asas dapatnya dikenali,

b) kedua, yaitu asas-asas material, dengan rincian:

- 1) asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan norma fundamental negara;
- 2) asas sesuai dengan hukum dasar negara;
- 3) asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum;
- 4) asas sesuai dengan prinsip-prinsip pemerintahan berdasar sistem konstitusi.

Dalam hal peran serta masyarakat, Maria Farida Indrati Soeprapto beranggapan bahwa masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksudkan dengan istilah masyarakat, ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait. Kemudian menjadi pertanyaan dan permasalahan, sampai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Untuk hal tersebut dapat tergantung pada keadaan dari pembentuk peraturan perundangundangan sendiri, oleh karena UUD 1945 dan berbagai peraturan perundangundangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk peraturan perundang-undangan tersebut. Oleh karena, itu diperlukan peningkatan kualitas para anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, maupun seluruh jajaran pemerintahan, terutama yang mempunyai tugas dalam pembentukan peraturan perundang-undang.

Kondisi negara modern dengan jumlah masyarakat yang begitu besar dan terkadang pun dengan kondisi geografis negara yang kepulauan, seperti Indonesia membuat pelaksanaan dari demokrasi tidak dimaknai secara sempit hanya berbentuk pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden serta untuk mengisi Lembaga Perwakilan. Namun juga salah satunya adalah bagaimana masyarakat yang mana dalam hal penerapan ataupun pelaksanaan peraturan perundang-undangan memiliki kepentingan dan terdampak atas penerapan ataupun pelaksanaan peraturan perundang-undangan, dapat memberikan aspirasinya dan terdapat akses terkait pembentukan peraturan perundang-undangan yang didukung dengan adanya transparansi.

Dengan adanya keterbukaan ataupun transparansi akan memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk menyalurkan aspirasinya sebagai bentuk kontrol terhadap langkah yang akan ditempuh oleh pemerintah dalam pemeentukan peraturan perundang-undangan. Kontrol masyarakat ini penting agar pemerintah berhati-hati dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan ditujukan kepada masyarakat luas.

Proses penyelenggaraan terutama dalam kehidupan bersama masyarakat, pasti melewati tahap penentuan kebijaksanaan. Partisipasi masyarakat pada tahap ini sangat mendasar sekali, terutama karena putusan politik yang diambil menyangkut nasib mereka secara keseluruhan. Kemudian partisipasi dalam pelaksanaan dapat dilakukan melalui keikutsertaan masyarakat dalam memberikan kontribusi guna menunjang pelaksanaan pembangunan yang berwujud tenaga, uang, barang material maupun informasi yang berguna bagi pelaksanaan pembangunan.

Partisipasi dalam memanfaatkan hasil dalam menikmati hasil dapat dilihat dari tiga segi, yaitu dari aspek manfaat materialnya (*materian benefits*), manfaat sosialnya (*social benefits*) dan manfaat pribadi (*personal benefits*). Kemudian partisipasi dalam evaluasi untuk mengetahui hal ini, sudah sepantasnya masyarakat diberi kesempatan menilai hasil yang telah dicapai. Masyarakat dapat dijadikan sebagai hakim yang adil dan jujur dalam menilai hasil yang ada.

Undang-undang merupakan salah satu bagian dari sistem hukum. Karenanya, proses pembentukan undang – undang akan sangat di pengaruhi oleh sistem hukum yang dianut oleh negara tempat undang-undang itu di bentuk. Sehingga, untuk mengkaji pembentukan undang-undang secara kompretensif, haruslah dimulai dengan mengkaji sistem hukum itu sendiri. Pembentukan undang-undang, pada prinsipnya merupakan proses pembuatan yang di mulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, rumusan, pembahasan, pengesahaan, pengundangan, dan penyebarluasan. Dalam hubungannya dengan pembentukan undang-undang di Indonesia, terutama dilihat dari perspektif hukum positif, proses

pembentukan undang-undang merupakan kewenangan yang diberikan oleh konstitusi (Undang-Undang Dasar) kepada lembaga/ organ membentuk undang-undang (legislature). Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa pembentukan undang-undang merupakan kewenangan dari Dewan Perwakilan Rakyat bersama dengan Presiden.

Proses pembentukan Undang-Undang dilaksanakan oleh pihak DPR dan cara membicarakan serta membahas secara mendalam bersama pihak kepala daerah untuk memperoleh kata sepakat, kata mufakat dan persetujuan yang nantinya hasil yang diperoleh akan menjadi keputusan perundang-undangan yang akan diberlakukan di daerah. Proses dalam pembentukan peraturan daerah memiliki beberapa elemen dasar, diantaranya:

1. Proses persiapan terlebih dahulu, proses diadakannya persiapan-persiapan yang nantinya akan dicantumkan sebagai peraturan daerah. Misalnya lengkapnya dalam membuat dan menyusun makalah tentang keakademikan, makalah tentang perancangan peraturan daerah yang berlaku didalam kedaerahan provinsi yang terkait
2. Proses untuk kata sepakat, proses untuk mengumpulkan kata sepakat, kata mufakat dan persetujuan hasil dari pertemuan, pembahasan bersama dan hasil seminar.
3. Proses pengesahan persetujuan, proses persetujuan yang telah mendapat pengesahan dari pihak-pihak yang berwenang antara lain dari sekretaris daerah, pemerintahan daerah, biro hukum dan para kepala daerah didaerah

provinsi masing-masing dimana aturan-aturan yang telah disahkan didalam peraturan daerah diketahui oleh masyarakat daerah yang terkait.

Pembentukan Undang-undang tidak bisa dipisahkan dari yang namanya program pemerintah daerah provinsi karena didalamnya mencakup berbagai masalah yang harus diselesaikan yang saling berkaitan untuk kemajuan daerah yang bersangkutan, Dengan disertai dengan naskah akademik, maka tahap-tahapan pembasan Undang-undang akan lebih mendalan dan setiap tahap pembahasan yang harus dilalui dapat berjalan dengan baik. Karena suatu Rancangan Undang-undang untuk dapat ditetapkan sebagai Peraturan ada beberapa tahapan yang harus dilalui sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat sebagai syarat formil Dalam pembentukan Undang-undang meskipun secara langsung atau tidak langsung dalam mengikuti prosesnya. Akan tetapi salah satu ciri Negara demokrasi adalah Negara yang mengakui adanya kedaulatan rakyat artinya bahwa sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem pemerintahan yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan berada ditangan rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Oleh karena itu, semua proses pembentukan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan kepentingan rakyat haruslah didasarkan pada kedaulatan rakyat. Ini berarti dengan jelas partisipasi masyarakat sangat penting dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik termasuk peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan.

Akan tetapi, pada hakekatnya partisipasi masyarakat bukanlah merupakan tujuan akhir dalam pembentukan peraturan daerah, yang terpenting adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat, khususnya bagi kelompok masyarakat yang berkepentingan dengan rancangan atau materi yang sedang dibahas atau masyarakat rentan sebagaimana kriteria masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang "rentan" terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait. Hal ini penting untuk dilaksanakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang lebih responsif terhadap berbagai kebutuhan dan permasalahan dalam masyarakat.

Dalam konsep ini rakyat mempunyai hak untuk ikut memutuskan dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan. Dalam konsep demokrasi, asas keterbukaan atau partisipasi merupakan salah satu syarat minimum, sebagaimana dikemukakan oleh Burkensb dalam buku yang berjudul "*Beginselen van de democratische rechtsstaat*" bahwa:

- a. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak yang sama dalam pemilihan yang bebas dan rahasia;
- b. Pada dasarnya setiap orang mempunyai hak untuk dipilih;
- c. Setiap orang mempunyai hak-hak politik berupa hak atas kebebasan berpendapat dan berkumpul;

Tampak jelas bahwa dalam paham demokrasi terdapat asas keterbukaan, yang berkaitan dengan asas partisipasi masyarakat, karena pemerintah bertindak demi dan atas nama seluruh masyarakat, maka seluruh masyarakat berhak untuk

mengetahui apa yang dilakukannya. Bukan saja berhak mengetahui, juga berhak berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. manfaat partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik, termasuk dalam pembuatan Perundang-undangan adalah:

- a. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
- b. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
- c. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
- d. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

C. Pertimbangan Hukum Atas Partisipasi Masyarakat Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-undang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Undang-undang sebagai induk pengaturan pembentukan perundang-undangan. Diatur pada Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Undang-undang, dengan menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan baik tertulis dan/ataupun lisan dalam pembentukan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakuakn melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya dan/atau diskusi.

Masyarakat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-undangan adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Perundang-undangan. sedangkan yang termasuk dalam kelompok orang antara lain yaitu kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis maka setiap Rancangan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat..

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara prinsip dilakukan pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dipertegas dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang diatur pada Pasal 5 huruf g Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu asas keterbukaan, yang menyatakan bahwa pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara transparan atau terbuka. Sehingga setiap elemen masyarakat dapat memiliki kesempatan untuk memberikan masukan.

Walaupun melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan hak kepada masyarakat untuk berpartisipasi memberikan masukan baik berupa tulisan dan/atau lisan, hanya saja masih banyak kekurangan yang mengakibatkan tidak maksimalnya peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-

undangan. Kekurangan tersebut adalah: Pertama, tidak adanya keharusan untuk pembentuk peraturan perundang-undangan memfasilitasi hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bahwa adanya hubungan hak dan kewajiban harus jelas, ketika masyarakat memiliki hak maka negara (pembentuk peraturan perundang-undangan) memiliki kewajiban atas bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan. Kedua, tidak adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan secara spesifik bagaimana partisipasi masyarakat harus dilakukan. Hal ini, yang dapat memunculkan keraguan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk melakukannya secara maksimal ataupun menganggap partisipasi masyarakat hanya memperpanjang proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara ideal dilakukan dalam setiap tahap dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun secara maksimal dapat dilakukan pada tahap perencanaan, penyusunan dan pembahasan. Tahap pengesahan dan pengundangan secara maksimal kurang tepat dilakukan karena perundang-undangan secara formal dapat dikatakan sah mengikat secara umum.

lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara umum peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, yaitu:

a. Regulator

Mengatur seluruh kepentingan daerah, baik yang termasuk urusan urusan rumah tangga daerah (otonomi) maupun urusan-urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan);

b. *Policy Making.*

Merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program-program pembangunan di daerahnya;

c. *Budgeting.*

Perencanaan anggaran daerah (APBD) Dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD menempatkan diri selaku kekuasaan penyeimbang (*balanced power*) yang mengimbangi dan melakukan *control efektif* terhadap Kepala Daerah dan seluruh jajaran pemerintah. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD merupakan wewenang DPRD Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Daerah, dan Keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Pengawasan yang dilakukan DPRD penting, bukan hanya karena merupakan tugas dan kewenangan DPRD untuk menilai apakah berbagai kebijakan publik telah dijalankan sesuai rencana. Pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD terhadap lembaga eksekutif dapat diartikan sebagai suatu proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, pemeriksaan, dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan publik yang dilaksanakan untuk menjamin agar semua kebijakan, program maupun kegiatan yang dilakukan oleh lembaga publik berjalan sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dilihat dari tiga tahap pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilihat secara maksimal dapat dilakukan partisipasi masyarakat, yaitu, Perencanaan, Penyusunan, dan Pembahasan, yang mana komunikasi antara pembentuk peraturan perundang-undangan dan pemegang kepentingan dapat dikonsepsikan sebagai berikut.

1. Tahap Perencanaan

Pada tahap ini, produk hukum direncanakan untuk dibentuk dalam beberapa waktu kedepan dengan memasukannya dalam dokumen yang disebut Program Legislasi Nasional (Prolegnas) apabila itu undang-undang. Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) apabila itu Peraturan Daerah baik pada tingkat Provinsi ataupun Kabupaten/Kota. Partisipasi masyarakat dalam tahap ini dilakukan baik dalam penyusunan prolegnas/propemperda di tingkat Pemerintah/Pemerintah Daerah, penyusunan Prolegnas/Propemperda di tingkat DPR/DPRD dan Penyusunan bersama, yang mana harus dilakukan dengan transparan dan memberikan informasi yang *massif* kepada masyarakat.

Informasi yang *massif* adalah informasi yang disebar dengan melihat kondisi/kemampuan masyarakat secara umum untuk memperoleh informasi. Masyarakat yang memberikan masukan baik berupa tertulis dan/atau lisan ditampung dan dibahas secara internal, yang mana nantinya disampaikan kepada masyarakat (individu, kelompok) yang memberikan masukan bahwa gagasannya diterima atau ditolak beserta alasan-alasannya. Pada tahap Penetapan Prolegnas/Propemperda dilakukan secara tranparan dan disebarluaskan kepada masyarakat menggunakan berbagai saluran informasi secara *massif*.

2. Tahap Penyusunan

Pada tahap ini dibentuknya rancangan produk hukum (Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah). Rancangan peraturan perundang-undangan wajib disebarluaskan tanpa terkecuali secara massif. Hal ini agar rancangan peraturan perundang-undangan menjadi konsumsi publik dan pembentuk peraturan perundang-undangan mengetahui ketentuan mana yang menjadi pro-kontra ditengah masyarakat.

3. Tahap Pembahasan

Pada tahap ini, rancangan peraturan perundang-undangan mulai dibahas. Partisipasi masyarakat pada tahap ini dilaksanakan dengan memperhatikan pula masukan yang mungkin ada pada tahap-tahap sebelumnya. Pada tahap ini masukan masyarakat dilakukan paling sering dengan rapat dengan pendapat. Hanya saja kelemahannya adalah terkadang pembentuk peraturan perundang-undangan hanya memilih pemangku kepentingan yang mendukung adanya rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Sehingga pembahasan tidak komprehensif, hasil kurang legitimate, karena pembentuk peraturan perundang-undangan mengakomodir partisipasi masyarakat hanya secara formalitas peraturan perundang-undangan saja.

Kedepannya pada tahap pembahasan, partisipasi masyarakat dilakukan secara lebih substantif dengan melihat secara menyeluruh pemangku kepentingan baik yang pro ataupun kontra, dan menemukan titik temu substansi peraturan perundang-undangan. Selain itu, masukan yang didapatkan diolah serta diputuskan untuk diakomodir atau tidaknya harus diberitahukan kepada

pemangku kepentingan terkait yang memberikan masukan dengan memberikan pula alasan diterima ataupun ditolak. Pada intinya hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu partisipasi masyarakat dilakukan secara komunikatif dua arah antara pembentuk peraturan perundang-undangan dengan pemangku kepentingan.

Suatu yang penting untuk kedepannya pula bahwa pemangku kepentingan dalam partisipasi masyarakat pada pembentukan peraturan perundangundangan harus dilihat secara menyeluruh oleh pembentuk peraturan perundangundangan dan harus mempertimbangkan dari berbagai sisi, baik pemangku kepentingan yang mendapatkan manfaat dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dan pemangku kepentingan atau pihak yang nantinya secara potensial akan mendapatkan dampak negatif paling besar dari dibentuknya peraturan perundang-undangan.

4. Tahap Penetapan

Adapun hal-hal yang dilakukan pada tahap penetapan sebuah Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a) Rancangan Perundang-undang yang telah disetujui bersama oleh Pemerintah dan Mahkamah Konstitusi dalam tahap pembahasan sebelumnya, disampaikan oleh pimpinan Mahkamah kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Perda Provinsi dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. (Pasal 78)

- b) Penetapan Rancangan Peraturan dilakukan dengan membubuhkan tanda tangan Mahkamah Konstitusi dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Perpu tersebut disetujui bersama oleh Pemerintah dan Mahkamah Konstitusi dalam tahap pembahasan. Dalam hal Rancangan Perpu tersebut tidak ditandatangani oleh Presiden dalam jangka waktu paling 30 (tiga puluh) hari sejak Rancangan Perpu tersebut disetujui bersama, maka Rancangan Perpu tersebut sah menjadi Perpu dan wajib diundangkan. (Pasal 79)

5. Tahap Pengundangan

Tahap pengundangan merupakan suatu tahapan yang ditandai dengan dimasukkannya Perpu ke dalam Lembaran Daerah. Perda Provinsi mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain. (Pasal 87) Peraturan presiden dan Peraturan Mahkamah Konstitusi diundangkan dalam Berita Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

6. Tahap Penyebarluasan

Tahap penyebarluasan Perda Provinsi yang telah diundangkan dilakukan bersama oleh Presiden dan Mahkamah Konsitusi dengan tujuan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para

pemangku kepentingan. (Pasal 88 (2)) Penyebarluasan dilakukan untuk dapat memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat dan para pemangku kepentingan. Penyebarluasan Prolegda dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Penyebarluasan Rancangan Perpu yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh alat kelengkapan DPRD.

Penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Mahkamah Konstitusi dilaksanakan oleh Seluruh Daerah. Penyebarluasan Perpu yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dilakukan bersama oleh DPRD dan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota. Naskah Peraturan Perundang-undangan yang disebarluaskan harus merupakan salinan naskah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah, Tambahan Lembaran Daerah, dan Berita Daerah.

Beberapa hal yang dapat dilakukan dalam kaitannya dengan pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan antara lain: dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang bertujuan menyerap aspirasi masyarakat, dilakukannya kunjungan oleh anggota DPRD untuk mendapat masukan dari masyarakat, ataupun diadakannya seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindak lanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu rancangan peraturan daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya kadang masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang

dimaksud dengan istilah masyarakat, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat.

Masyarakat adalah setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang “rentan” terhadap peraturan tersebut, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait. Mengenai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (dalam hal ini UU) hal tersebut dapat tergantung pada keadaan dari pembentuk perundang-undangan sendiri oleh karena UUD dan berbagai peraturan perundang-undangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk lembaga peraturan perundang-undangan tersebut.

Apabila suatu perda telah dapat menampung aspirasi masyarakat luas tentunya peran serta masyarakat tersebut tidak akan terlalu dipaksakan pelaksanaannya. Oleh karena itu diperlukan peningkatan kualitas anggota DPRD maupun seluruh jajaran pemerintah yang mempunyai tugas membentuk suatu peraturan daerah. Bentuk partisipasi masyarakat dalam peraturan perundang-undangan Indonesia sebagai sebuah negara hukum yang seluruh keputusan dan kebijakan yang dibentuk oleh pemerintah dalam mengurus dan mengatur kehidupan masyarakat harus berdasarkan peraturan perundang-undangan, sehingga hukum menjadi suatu hal yang sangat penting. Peraturan yang dibentuk menjadi sebuah hal yang melandasi seluruh tingkah laku masyarakat. Mengingat pentingnya kedudukan hukum dalam sebuah negara, maka dalam penyusunan setiap peraturan perundang-

undangan sangat membutuhkan perhatian yang besar dari pemangku kepentingan.

Berdasarkan Pertimbangan Hukum Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai hak dari masyarakat untuk mempengaruhi substansi peraturan perundang-undangan dilakukan dengan komunikasi dua arah antara pembentuk peraturan perundang-undangan dengan stakeholder (pemegang kepentingan). Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai partisipasi politik, oleh Huntington dan Nelson partisipasi politik diartikan sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.

Partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam proses rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik dan alasan dari pengambilan keputusan publik merupakan salah satu ciri dari penyelenggaraan negara demokratis. Hasil penelitian secara normatif terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara jelas diatur dalam Bab XI mengenai partisipasi masyarakat Pasal 96.

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk selanjutnya dalam rangka mengatur peraturan pelaksanaan maka

dibentuk Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Namun dalam Perpres tersebut tidak menjelaskan lebih dari apa yang telah dijelaskan dalam Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan memberikan pengaturan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat yang disebut dalam Perpres tersebut dalam rangka melaksanakan konsultasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, ketentuan mengenaiya diatur dalam Peraturan Menteri. Namun ternyata Peraturan Menteri terkait konsultasi publik masih dalam bentuk rancangan sebagaimana yang ditemukan dalam laman resmi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Kepastian hukum menjadi penting dikarenakan hal tersebut telah dijelaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil. Selain itu juga, bahwa dalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan adanya ketidakpastian mengakibatkan kebingungan dari pembuat peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini, dijelaskan oleh Sirajuddin dan Zulkarnain dalam penelitiannya bahwa adanya keengganan dari pembentuk Peraturan Perundang-undangan, Alasannya adalah tidak dilibatkannya masyarakat secara maksimal karena tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengharuskan masyarakat terlibat dalam proses pembentukan peraturan

perundang-undangan dalam hal penelitian yang dilakukan Sirajuddin dan Zulkarnain adalah perda termasuk model-model partisipasi yang harus diterapkan.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian maka kesimpulan yang dapat diberikan dalam penelitian ini adalah

1. Partisipasi adalah hak sekaligus kewajiban warga untuk menegakkan tata pemerintahan yang baik. Tingkat tertinggi atau pertama adalah kontrol warga negara (*citizen control*). Pada tahap ini partisipasi sudah mencapai tataran di mana publik berwenang memutuskan, melaksanakan dan mengawasi pengelolaan sumber daya. Turun ketingkat kedua delegasi kewenangan (*delegated power*) disini kewenangan masyarakat lebih besar daripada penyelenggaraan negara dalam merumuskan kebijakan. Ketiga kemitraan (*partnership*) ada keseimbangan kekuatan relatif antara masyarakat dan pemegang kekuasaan untuk merencanakan dan mengambil keputusan bersama-sama. Tiga tangga ini mengakui eksistensi hak rakyat untuk membuat peraturan perundang-undangan.
2. Partisipasi masyarakat sebagai syarat formil Dalam pembentukan Undang-undang meskipun secara langsung atau tidak langsung dalam mengikuti prosesnya. Akan tetapi salah satu ciri Negara demokrasi adalah Negara yang mengakui adanya kedaulatan rakyat artinya bahwa sistem pemerintahan yang demokratis adalah sistem pemerintahan yang meletakkan kedaulatan dan kekuasaan berada ditangan rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Oleh karena itu, semua proses pembentukan peraturan perundang-undangan berkaitan

dengan kepentingan rakyat haruslah didasarkan pada kedaulatan rakyat. Ini berarti dengan jelas partisipasi masyarakat sangat penting dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik termasuk peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan.

3. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai hak dari masyarakat untuk mempengaruhi substansi peraturan perundang-undangan dilakukan dengan komunikasi dua arah antara pembentuk peraturan perundang-undangan dengan *stakeholder* (pemegang kepentingan). Namun pada kenyataannya tidak dilibatkannya masyarakat secara maksimal karena tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengharuskan masyarakat terlibat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

B. Saran

1. Setiap terlaksananya suatu kepastian hukum dalam pembentukan Undang-undang terkait hak masyarakat dalam berpartisipasi pada proses pembentukan Undang-undang maka seyogyanya UU No 13 tahun 2022 dijabarkan lebih lanjut dengan peraturan pemerintah agar pelaksanaan partisipasi masyarakat lebih teknis operasional.
2. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU juga perlu dijabarkan melalui peraturan tata tertib DPR RI sehingga dapat mempercepat tercapainya *meaning full participation* dalam Pembentukan Undang-undang.

3. Untuk mengatasi masalah masyarakat yang seringkali tidak mengetahui dan memahami hak-haknya untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan daerah ini diperlukan optimalisasi komunikasi hukum, baik pada tahap penyusunan perencanaan pembentukan Undang-undang, diperlukannya informasi, komunikasi dan edukasi dalam setiap proses pembentukan rancangan Undang-undang antara lain melalui dengar pendapat antara pemerintah daerah, dan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Bambang Sunggono. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada,.
- Eka N.A.M sihombing dan Chyntia hadita. 2022. *Penelitian Hukum*. Malang: Kencana Press.
- Eka N.A.M sihombing. 2018. *Pembentukan Daerah Partisipatif*. Malang: CV.Intrans Selaras.
- Firdaus Ramadhan Fahmi. 2021. *Mewujudkan Pembentukan Undang-undang yang Partisipatif*. Malang: CV.Amerta Media.
- Hendra Karianga. 2018. *Politik Hukum Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta, Kencana.
- Ida Hanifah dkk. 2018. *Pedomanan Tugas Akhir Mahasiswa*. FH. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Jimly Asshiddiqie. 2005. *Konstitusi & Kosntitusionalisme Indonesia* Jakarta, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Josef Riwu Kaho. 2007. *Prospek otonomi daerah di Negara Republik Indonesia*, Depok, Rajawali Pers.
- Loekman Soetrisno. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Yogyakarta, Kanisius.
- M. Solly Lubis. 2019. *Ilmu Pengetahuan Perundang–undangan* , Bandung, CV. Mandar Maju.
- Philipus M. Hadjon, dkk. 2010. *Hukum administrasi dan Good Governance*, Jakarta, Universitas Trisakti.
- P. Antonius Sitepu. 2018. *Studi Ilmu Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Saifudin. 2018. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan*, Yogyakarta, FH UII Pres.
- Yahya Ahmad Zein. 2016. *Legislative Drafting*, Yogyakarta, Thafa Media.

Yuliandri. 2009. *Asas-Asas Pembentukan peraturan Perundang-undangan yang Baik*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.

B. Jurnal

Lauriunsius Arliman S. 2017. *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Negara Kesejahteraan Indonesia*, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 1. Agustus 2017.

Mohamad Roky Huzaeni dan Wildan Rofikil Anwar,” *Pelaksanaan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*”, Vol. 3 No. 2 Tahun 2021.

Salahuddin Tanjung Seta. 2019. *Hak Masyarakat dalam pembentukan peraturan Perundang-undangan* , Jurnal Bisnis dan Kenegaraan, Vol 16, Nomor 23 . Tahun 2019.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2020 Tentang Cipta kerja, Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 tentang Kekuasaan kehakiman.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 354 tentang partisipasi masyarakat, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2004 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Putusan Mahkamah Konstitusi No 91/PUU /XVIII/2020 Tentang UU Cipta Kerja.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 41.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerundangUndangan pasal 96.

D. Internet

Achmad Adhito “*Jumlah Pekerja Informal 70,49 Juta Orang*”, <https://www.topbusiness.id/26116/jumlah-pekerja-informal-7049-juta-orang.html>, diakses pada:25 juli 2022.

Andrean Winaka “*Urgensi UU Cipta Kerja*”, <https://indonesiabaik.id/infografis/urgensi-uu-cipta-kerja>, diakses pada:25 juli 2022.

Ali Taher, “*Internalisasi Nilai-Nilai Pancasila Dalam Pembentukan Perundang-Undangan*”, <https://fh.umj.ac.id/internalisasi-nilai-nilai-pancasila-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan/>, diakses pada:26 Juli 2022.

Andrean Winaka “*Urgensi UU Cipta Kerja*” <https://indonesiabaik.id/infografis/urgensi-uu-cipta-kerja>, diakses pada 25 juli 2022.

Cipta Desa “*UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*”, <https://www.ciptadesa.com/2020/11/uu-cipta-kerja.html>, diakses pada:25 juli 2022.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia “*RUU PPP Solusi Atasi Obesitas dan Tumpang Tindih Regulasi*”, <https://www.dpr.go.id/berita/detail/id/38746/t/RUU+PPP+Solusi+Atasi+besitas+dan+Tumpang+Tindih+Regulasi>, diakses pada:25 juli 2022.

Kementerian Investasi, “*UU Cipta Kerja Berikan Jalan Mudah untuk Berinvestasi di Indonesia*” <https://www.bkpm.go.id/id/publikasi/detail/berita/uu-ciptakerja-berikan-jalan-mudah-untuk-berinvestasi-di-indonesia>, diakses pada:25 juli 2022.

Ni Made Ari Guliartini Griadhi “*partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah*”, <http://www.e-jurnal.com/2014/01/partisipasi-masyarakat-dalam.html?m=1>, diakses pada:17 juli 2022.