

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pilar utama dalam penyelenggaraan negara hukum demokratis. Negara hukum mensyaratkan seluruh tindakan pemerintah dan penyelenggara negara harus berlandaskan hukum, dan hukum itu sendiri harus dibentuk melalui prosedur yang sah dan demokratis.¹ Dalam negara demokrasi, hukum idealnya tidak hanya merupakan hasil keputusan lembaga negara formal, melainkan juga harus mencerminkan aspirasi dan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan². Oleh karena itu, partisipasi publik menjadi syarat penting dalam mewujudkan hukum yang legitimatif dan adil.

Dalam pemikiran mengenai negara hukum terdapat prinsip-prinsip yang mendasari negara hukum (*nomocratie*). Sementara itu, dalam pemikiran demokrasi, ada prinsip-prinsip yang menekankan pada kekuasaan rakyat (*democratie*). Kedua prinsip dari dua pemikiran ini diterapkan secara bersamaan, layaknya dua sisi dari koin yang sama. Pandangan tentang negara hukum yang seperti itu dikenal dengan istilah

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2021, h. 84.

² Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2007, h. 238.

"negara hukum yang demokratis" (*demokratische rechtsstaat*) atau, dalam konteks konstitusi, disebut dengan demokrasi konstitusional.³

Masyarakat memiliki hak untuk berkontribusi dalam menentukan kebijakan utama dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya partisipasi masyarakat dalam proses tersebut, sulit untuk mencapai penerimaan dan pelaksanaan yang baik terhadap peraturan tersebut. Hal ini disebabkan karena salah satu syarat penting untuk menciptakan hukum yang peka adalah partisipasi aktif dari masyarakat. Terwujudnya peraturan perundang-undangan yang peka, berasal dari aspirasi masyarakat, serta memiliki keberlakuan yang lama dan kegunaan yang efektif bagi semua lapisan masyarakat adalah hasil dari penerapan partisipasi masyarakat.

Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) secara eksplisit menegaskan prinsip kedaulatan rakyat. Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam konteks ini, partisipasi publik dalam proses legislasi adalah perwujudan dari prinsip kedaulatan rakyat tersebut. Partisipasi publik juga merupakan perwujudan dari hak asasi manusia, khususnya hak untuk didengar dalam proses pengambilan keputusan yang berdampak pada kehidupan masyarakat. Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 memberikan jaminan konstitusional bahwa setiap orang berhak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan.

³ Sarah Malena Andrea Dondokambey dkk, "Penerapan Prinsip Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*) Dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Lex Privatum* Vol.XI, No.2, (2023), h. 3.

Konsep mengenai kedaulatan yang terdapat dalam UUD 1945 mencakup kedaulatan oleh rakyat dan kedaulatan hukum. Kedaulatan oleh rakyat berarti bahwa kekuasaan tertinggi di negara kesatuan Republik Indonesia dipegang oleh rakyat, dan inilah yang menjadi dasar bagi perkembangan kehidupan bernegara dengan sistem demokrasi.

Secara luas, demokrasi dipandang sebagai jenis pemerintahan atau sistem politik yang berlandaskan pada kebutuhan masyarakat. Selaku pemegang kekuasaan tertinggi, masyarakat terlibat dalam semua aktivitas politik dan pemerintahan, baik dalam tahap pengambilan keputusan, penerapan kebijakan, maupun pengawasan. Keterlibatan masyarakat secara menyeluruh memungkinkan terwujudnya pemerintahan yang berasal dari masyarakat, oleh masyarakat, dan untuk masyarakat.⁴

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 (selanjutnya disebut UU PPP), secara tegas mengatur bahwa pembentukan undang-undang harus dilakukan secara transparan, partisipatif, dan akuntabel.

Partisipasi bisa dipahami sebagai keterlibatan dan kontribusi dalam berbagai aktivitas, dari tahap perencanaan hingga evaluasi. Secara umum, partisipasi menggambarkan aktivitas individu atau grup untuk berperan aktif dalam aspek politik, seperti memberikan suara untuk pemimpin negara dan

⁴ Jayadi Nas, "Demokrasi dan Demokratisasi: Konsep, Teori, dan Aplikasinya," *Wacana Indonesia. Jurnal Pemikiran Mahasiswa*, Vol. 5, No. 1. (2005). h. 24.

berdampak langsung atau tidak langsung pada kebijakan pemerintah. Istilah partisipasi mencerminkan adanya keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pembentukan hukum, dimulai dari perencanaan hingga penilaian terhadap pelaksanaan peraturan.⁵

Partisipasi masyarakat adalah syarat dan cerminan dari terwujudnya pemerintahan yang demokratis. Dalam sebuah pemerintahan yang tidak melibatkan partisipasi dan hanya bergantung pada mobilisasi, demokrasi pasti tidak akan terwujud dalam struktur pemerintahan suatu negara. Oleh karena itu, sebuah pemerintahan yang baik harus berusaha meningkatkan aliran informasi, memastikan akuntabilitas, melindungi masyarakat, dan memberikan suara kepada mereka yang paling terkena dampak kebijakan publik.

Dengan demikian, sebagai salah satu asas dari tata kelola yang baik dan bentuk dari kedaulatan rakyat, partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan publik harus dilindungi oleh konstitusi atau peraturan yang berlaku. Jaminan ini penting untuk menunjukkan bahwa masyarakat memiliki kesempatan untuk terlibat baik dalam pelaksanaan maupun pengawasan kebijakan publik.

Sejalan dengan prinsip keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan, salah satu dasar yang krusial untuk menghasilkan peraturan yang baik adalah pelaksanaannya harus berlandaskan pada prinsip keterbukaan. Prinsip keterbukaan ini berarti

⁵ Sarah Malena Andrea Dondokambey dkk, *Op. Cit.*, h. 1-2.

bahwa dalam setiap tahap pembuatan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan, harus dilaksanakan secara jelas dan dapat diakses. Hal ini memungkinkan semua kelompok dalam masyarakat mendapatkan peluang yang sebesar-besarnya untuk memberikan masukan pada proses pembuatan peraturan tersebut, atau dengan kata lain, partisipasi masyarakat dalam perumusan peraturan perundang-undangan merupakan hal yang sangat penting.

Namun, dalam praktiknya, partisipasi publik sering kali bersifat prosedural semata. Kegiatan seperti dengar pendapat publik atau uji publik sering dilakukan hanya untuk memenuhi formalitas administratif, tanpa sungguh-sungguh mempertimbangkan masukan yang diberikan masyarakat.⁶

Harapan agar proses penyusunan peraturan perundang-undangan dapat menampung seluruh aspirasi serta keterlibatan masyarakat belum sepenuhnya terwujud. Keterlibatan masyarakat, setidaknya, diatur oleh beberapa ketentuan, termasuk dalam Pasal 28 UUD 1945 yang menyatakan bahwa kebebasan untuk berserikat dan berkumpul, serta menyampaikan pendapat baik secara lisan maupun tulisan, harus diatur dengan undang-undang.

⁶ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2013, h. 190.

Pengakuan atas hak ini mencakup hak untuk menyampaikan pendapat, yang mana penting untuk berpartisipasi dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Adanya syarat partisipasi membawa makna signifikan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan yang bersifat aspiratif serta partisipatif. Hal ini karena dapat mendorong proses yang lebih transparan, sekaligus memberikan dampak positif terhadap substansi pengaturan dalam setiap peraturan perundang-undangan. Pemenuhan partisipasi yang bermakna dijadikan parameter untuk menilai bahwa sebuah produk hukum telah disusun dengan baik secara formal, sehingga secara substansial juga memenuhi rasa keadilan yang diharapkan oleh masyarakat.

Ketimpangan antara norma dan praktik tersebut menjadi sorotan tajam, terutama dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang menggunakan metode *omnibus law*.⁷ Undang-undang tersebut disusun dengan tujuan menyederhanakan regulasi untuk mendukung investasi dan pertumbuhan ekonomi.

Akan tetapi, penyusunan UU Cipta Kerja menuai kritik keras dari berbagai kalangan, mulai dari akademisi, masyarakat sipil, serikat pekerja, hingga organisasi lingkungan hidup. Kritik utama tertuju pada minimnya keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan UU tersebut.⁸ Banyak

⁷ Bivitri Susanti, "Omnibus Law dan Masalah Kelembagaan Legislasi di Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17 No. 3 (2020), h. 434.

⁸ Komnas HAM, *Laporan Pengaduan UU Cipta Kerja Tahun 2020*, Jakarta, 2021, h. 17.

pihak menilai bahwa proses legislasi UU Cipta Kerja dilakukan secara tertutup, tergesa-gesa, dan tidak memberikan ruang dialog yang memadai kepada publik. Substansi regulasi pun dinilai condong menguntungkan kepentingan investor dan mengabaikan hak-hak pekerja serta perlindungan lingkungan.⁹

Situasi tersebut mendorong sejumlah elemen masyarakat untuk mengajukan permohonan pengujian formil ke Mahkamah Konstitusi (MK). Salah satu permohonan yang menjadi sorotan adalah perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang diajukan oleh serikat buruh dan masyarakat sipil. Dalam putusan tersebut, MK menyatakan bahwa UU Cipta Kerja cacat formil karena tidak memenuhi asas keterbukaan dan partisipasi publik yang bermakna dalam proses pembentukannya.

Dengan menyadari betapa pentingnya harapan masyarakat, maka isi dari peraturan yang ada akan lebih mendukung kepentingan rakyat. Jika terdapat penyimpangan pada isi yang seharusnya diperuntukkan bagi masyarakat, itu sama dengan menolak esensi dari peraturan di dalam komunitas. Pemberlakuan peraturan yang tidak mendukung kepentingan masyarakat umum dapat menimbulkan risiko bagi keberlangsungan kehidupan masyarakat secara keseluruhan.¹⁰

Putusan ini menjadi preseden penting bagi pembentukan hukum yang demokratis. Mahkamah menekankan bahwa partisipasi publik tidak boleh

⁹ Greenpeace Indonesia, *Dampak Lingkungan UU Cipta Kerja*, Jakarta: 2021, h. 23.

¹⁰ Henny Andriani, "Partisipasi Bermakna Sebagai Wujud Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-undang", *Jurnal UNES Journal of Swara Justisia*, Vol. 7, No. 1, (2023), h. 45.

hanya bersifat prosedural, tetapi harus bermakna (*meaningful participation*), yakni melibatkan publik sejak tahap awal perencanaan hingga pengesahan, dengan akses terhadap informasi yang cukup dan waktu yang memadai.¹¹

Putusan MK ini menandai pentingnya penguatan prinsip demokrasi deliberatif dalam proses legislasi, di mana hukum merupakan hasil dari dialog rasional dan terbuka antara negara dan warga negara. Implikasi dari putusan ini sangat luas, tidak hanya terhadap keabsahan UU Cipta Kerja, tetapi juga terhadap seluruh praktik pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Ke depan, pembentuk undang-undang harus menyesuaikan diri dengan standar partisipasi publik yang lebih substansial.

Putusan ini juga membuka ruang diskursus akademik tentang kriteria operasional partisipasi publik bermakna. Apa yang dimaksud “bermakna” masih memerlukan rumusan indikator yang jelas agar dapat diimplementasikan dan diawasi secara efektif. Lebih jauh, partisipasi publik dalam pembentukan hukum juga telah menjadi prinsip universal dalam tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), sebagaimana ditegaskan dalam berbagai instrumen internasional seperti Resolution ECOSOC 2006/38 dan Aarhus Convention.

Dengan demikian, Indonesia sebagai negara demokrasi yang menjunjung hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) dituntut untuk menyelaraskan proses legislasi nasionalnya dengan prinsip-prinsip

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hal. 402-405.

internasional tersebut. Revisi terhadap UU PPP yang dilakukan pasca putusan MK menjadi momentum penting untuk mengintegrasikan prinsip partisipasi publik bermakna secara lebih eksplisit dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.¹²

Namun demikian, pembentukan norma hukum tidak akan efektif tanpa disertai dengan komitmen politik dan kelembagaan yang kuat untuk melaksanakan partisipasi publik secara nyata. Dalam hal ini, kapasitas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Kementerian dan organisasi masyarakat sipil perlu diperkuat. Kebutuhan akan mekanisme pengawasan publik terhadap proses legislasi menjadi semakin penting, agar hak masyarakat untuk menyampaikan pendapat tidak hanya formal, tetapi benar-benar diakomodasi dalam substansi peraturan yang disusun.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, Adapun yang menjadi judul dalam penelitian ini adalah: **“Kajian Yuridis Partisipasi Publik Bermakna Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020)”**.

B. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana pengaturan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia?

¹² Tim Ahli DPR RI, *Naskah Akademik Revisi UU Nomor 12 Tahun 2011*, Jakarta, 2022, h. 34.

2. Bagaimana partisipasi publik bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020?
3. Bagaimana pertimbangan hakim terkait partisipasi publik bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Untuk mengkaji dan mengetahui pengaturan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Untuk mengkaji dan mengetahui bagaimana partisipasi publik bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020?
3. Untuk mengkaji, mengetahui dan menganalisis bagaimana pertimbangan hakim terkait partisipasi publik bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Sedangkan manfaat penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap pengembangan hukum tata negara Indonesia yang lebih demokratis, inklusif, dan akuntabel. Terutama dalam menjamin keterlibatan publik yang adil dan setara dalam pembentukan hukum. kajian ini tidak hanya akan memperkaya khazanah akademik, tetapi juga dapat menjadi rujukan praktis bagi pembentuk undang-undang, akademisi,

organisasi masyarakat sipil, dan publik luas dalam mendorong reformasi proses legislasi yang lebih terbuka, demokratis, dan inklusif.

Adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini dapat dirinci sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Manfaat teoritis dalam penelitian merujuk pada kontribusi yang diberikan oleh penelitian tersebut terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang teori atau konsep yang digunakan. Dengan kata lain, manfaat teoritis menjelaskan bagaimana hasil penelitian dapat memperkuat, mengembangkan, mengkritisi, atau merekonstruksi teori-teori yang sudah ada sebelumnya, atau bahkan membentuk teori baru.

Maka dalam konteks penelitian ini, diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan tentang partisipasi publik bermakna (*meaningful participation*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, baik tingkat pusat hingga daerah.

2. Manfaat praktis

Manfaat praktis dari sebuah penelitian adalah kontribusi nyata yang dapat langsung diterapkan atau dirasakan dalam praktik, baik oleh masyarakat, pembuat kebijakan, institusi, maupun profesi tertentu. Jika manfaat teoritis menyumbang pada pengembangan ilmu pengetahuan, maka manfaat praktis fokus pada penerapan hasil penelitian untuk menyelesaikan masalah riil.

Sehingga penelitian ini juga diharapkan juga dapat memberikan suatu gambaran kepada masyarakat tentang betapa pentingnya partisipasi dalam pembentukan setiap peraturan perundang-undangan.

D. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Dalam setiap karya ilmiah, khususnya tesis, kehadiran kerangka teori merupakan komponen yang tak dapat diabaikan. Kerangka teori berfungsi sebagai landasan konseptual yang menopang seluruh struktur argumen dalam penelitian. Ia menjadi pijakan dalam memahami, menjelaskan, dan menganalisis fenomena yang menjadi fokus kajian. Tanpa kerangka teori yang jelas, suatu tesis akan kehilangan arah dalam menjawab pertanyaan penelitiannya, serta rentan terhadap bias subjektif karena tidak memiliki tolok ukur ilmiah yang tegas.

Kerangka teori disusun berdasarkan teori-teori yang telah dikembangkan oleh para ahli sebelumnya dan memiliki relevansi dengan permasalahan penelitian. Teori-teori tersebut tidak hanya dipilih secara sembarangan, melainkan harus dikaji secara kritis untuk menemukan teori mana yang paling sesuai dijadikan alat bantu analisis dalam penelitian yang dilakukan. Dalam konteks ini, peneliti bertindak bukan hanya sebagai penyusun teori, tetapi juga sebagai penyaring dan pengolah konsep-konsep ilmiah agar relevan terhadap konteks empiris yang diteliti.

Kerangka teori, kerangka pemikiran, atau rincian pendapat bisa digunakan sebagai acuan, pedoman teoritis yang mungkin disetujui atau

ditolak. Setelah itu, teori atau rincian pendapat tersebut diharapkan dapat dihubungkan dengan fakta-fakta tertentu yang bisa menjadi informasi eksternal bagi penulis dalam karya ilmiah penelitian.¹³ Peter Mahmud Marzuki menyampaikan bahwa, penelitian di bidang hukum dilakukan dengan tujuan untuk menghasilkan argumen, teori, atau konsep yang berfungsi sebagai pedoman dalam mengatasi permasalahan.¹⁴

Maka dalam menganalisis permasalahan yang dikemukakan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa teori yang relevan, yaitu teori negara hukum, teori demokrasi deliberatif, dan teori pembentukan hukum.

a. Teori Negara Hukum

Konsep negara hukum merupakan salah satu pilar fundamental dalam teori hukum dan tata negara modern. Sebagai doktrin yang sudah berakar dalam sejarah pemikiran politik dan hukum, teori negara hukum menyatakan bahwa hukum harus menjadi dasar dan batas bagi segala tindakan kekuasaan. Gagasan ini berkembang sebagai reaksi terhadap bentuk-bentuk pemerintahan otoriter dan absolutis di masa lalu yang berjalan tanpa batas hukum, di mana kekuasaan dipandang sebagai satu-satunya sumber legitimasi.

Sejarah panjang pemikiran negara hukum berakar sejak zaman Yunani Kuno. Plato dan Aristoteles telah memperdebatkan gagasan apakah hukum seharusnya mengatur manusia atau manusia yang mengatur

¹³ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, h. 80.

¹⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, h. 35.

hukum. Aristoteles dalam karya *Politics* menyatakan bahwa “hukum adalah akal tanpa nafsu,” sehingga lebih layak menjadi penguasa daripada manusia, karena hukum bersifat rasional dan tidak dipengaruhi kepentingan pribadi.¹⁵ Pandangan ini menjadi salah satu landasan awal munculnya prinsip bahwa hukum harus menjadi pengendali kekuasaan.

Hal tersebut senada dengan apa yang dijelaskan Soedikno Mertokusumo¹⁶, bahwa gagasan negara hukum tersebut tumbuh dari pergulatan panjang sejarah umat manusia dalam mencari bentuk negara yang ideal, yaitu negara yang tidak dijalankan berdasarkan kekuasaan mutlak, melainkan dijalankan berdasarkan hukum yang adil dan mengikat semua pihak, termasuk penguasa. Dalam konsepsi klasik, negara hukum (*rechtsstaat*) merupakan antitesis dari negara kekuasaan (*machtsstaat*), di mana kekuasaan raja atau penguasa tidak dibatasi dan dapat bertindak sewenang-wenang. Negara hukum hadir sebagai upaya untuk menundukkan kekuasaan kepada hukum, sehingga hukumlah yang menjadi panglima tertinggi dalam kehidupan bernegara.

Secara umum, terdapat dua tradisi besar dalam pemikiran negara hukum, yaitu tradisi Eropa Kontinental dengan konsep *rechtsstaat* dan tradisi Anglo-Saxon dengan konsep *rule of law*. Meskipun memiliki titik tekan yang berbeda, keduanya memiliki semangat yang sama, yakni bahwa hukum harus mengatur negara, bukan sebaliknya. Dalam sistem

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Op.Cit.*, h. 40.

¹⁶ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2005, h. 89.

rechtsstaat, seperti yang berkembang di Jerman dan Belanda, negara dibangun atas asas legalitas, konstitusionalisme, perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, dan pembagian kekuasaan. Sementara itu, dalam sistem *rule of law* yang dikembangkan di Inggris dan negara-negara Anglo-Saxon lainnya, penekanan lebih diberikan pada supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan independensi peradilan.¹⁷

Tokoh-tokoh seperti Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl adalah pelopor penting dalam mengembangkan gagasan ini. Kant menekankan pentingnya hukum sebagai sarana untuk menjamin kebebasan individu, sementara Stahl merumuskan elemen-elemen formil negara hukum seperti supremasi hukum, pembagian kekuasaan, dan perlindungan hak asasi manusia.¹⁸

Friedrich Julius Stahl, salah satu pemikir besar dari tradisi *rechtsstaat*, menjelaskan bahwa negara hukum harus memenuhi empat unsur utama, yaitu: (1) perlindungan terhadap hak asasi manusia, (2) pembagian kekuasaan, (3) pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan (4) peradilan yang bebas dan tidak memihak¹⁹. Pandangan ini kemudian memengaruhi pemikiran hukum di berbagai negara, termasuk Indonesia, yang meletakkan dasar negara hukum dalam prinsip-prinsip konstitusionalnya.

¹⁷ Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, h. 91–93.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit.*, h. 40.

¹⁹ *Ibid.*

Sedangkan tokoh penting dalam pengembangan konsep *rule of law* adalah A.V. Dicey, yang pada abad ke-19 mengidentifikasi tiga prinsip utama *rule of law*, yaitu: (1) tidak ada seorang pun yang berada di atas hukum, (2) semua orang tunduk kepada hukum yang sama, dan (3) perlindungan hak-hak individu dijamin melalui proses peradilan²⁰. Meskipun berasal dari tradisi yang berbeda, baik *rechtsstaat* maupun *rule of law* memiliki tujuan yang serupa, yaitu menundukkan kekuasaan kepada norma hukum.

Dalam perkembangan kontemporer, pemikiran negara hukum tidak lagi semata-mata menekankan formalisme hukum (legalitas belaka), tetapi telah berkembang menjadi apa yang dikenal sebagai negara hukum dalam arti materil, yaitu negara hukum yang tidak hanya tunduk pada hukum yang berlaku, tetapi juga harus menjamin keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan secara seimbang. Dalam pengertian ini, hukum tidak cukup hanya sah secara formal, tetapi juga harus adil secara substansial. Oleh karena itu, hukum harus berorientasi pada nilai-nilai keadilan sosial, kesetaraan, dan perlindungan terhadap kelompok rentan.²¹

Di Indonesia, prinsip negara hukum secara eksplisit ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: "Negara Indonesia adalah negara hukum." Pernyataan ini bukan sekadar simbolik atau deklaratif, tetapi merupakan komitmen konstitusional untuk membangun

²⁰ A.V. Dicey, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi* (terj), Nusamedia, Bandung, 2019, h. 183–187.

²¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 28.

pemerintahan yang dijalankan berdasarkan hukum, bukan berdasarkan kekuasaan atau kehendak sewenang-wenang.

Namun, pemahaman terhadap negara hukum dalam konteks Indonesia tidak bisa dilepaskan dari dinamika sejarah dan nilai-nilai ideologis bangsa. Konsep negara hukum Indonesia tidak hanya mengadopsi prinsip-prinsip *rechtsstaat* atau *rule of law* secara utuh, melainkan memadukannya dengan nilai-nilai Pancasila dan kearifan lokal. Karena itu, banyak pakar hukum tata negara seperti Jimly Asshiddiqie menyebut bahwa Indonesia menganut sistem negara hukum dalam pengertian negara hukum Pancasila.²²

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa konsep negara hukum Indonesia adalah hasil sintesis antara konsep *rule of law* dan *rechtsstaat*, dengan tambahan nilai-nilai khas Indonesia seperti Pancasila dan prinsip-prinsip demokrasi Pancasila. Ia merumuskan dua belas pilar negara hukum Indonesia, di antaranya adalah: supremasi hukum, *due process of law*, pembatasan kekuasaan, peradilan yang bebas dan tidak memihak, legalitas, akuntabilitas, serta penghormatan terhadap hak asasi manusia. Pilar-pilar ini bukan hanya representasi dari konsep barat, tetapi juga mencerminkan semangat keadilan sosial yang terkandung dalam ideologi Pancasila.²³

²² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, h. 112–113.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, h. 152–155.

Dalam praktiknya, negara hukum tidak hanya menekankan pada kepatuhan terhadap hukum yang tertulis (positivisme hukum), tetapi juga harus mencerminkan nilai-nilai keadilan dan kepatutan. Oleh karena itu, negara hukum modern tidak hanya dipahami secara formil, tetapi juga secara materiil. Negara hukum dalam arti materiil berarti bahwa hukum tidak hanya berlaku karena ia ditetapkan oleh lembaga yang sah, tetapi karena hukum itu adil, bermanfaat, dan mengabdikan kepada kepentingan umum.²⁴

Prinsip pembagian kekuasaan atau *separation of powers* adalah pilar utama lainnya dalam konsep negara hukum. Konsep ini, sebagaimana dikembangkan oleh Montesquieu, bertujuan untuk mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan pada satu lembaga atau individu. Dalam praktiknya, kekuasaan negara dibagi ke dalam tiga fungsi utama: legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Masing-masing memiliki peran dan fungsi yang berbeda namun saling mengawasi.²⁵

Indonesia sebagai negara hukum juga mengadopsi prinsip *check and balances* antara lembaga negara. Peran Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan lembaga pengawasan lainnya merupakan bentuk konkret penerapan prinsip ini. Misalnya, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penguji undang-undang terhadap UUD 1945, guna menjamin bahwa setiap

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan*, Kompas, Jakarta, 2009, h. 45.

²⁵ Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, diterjemahkan oleh Thomas Nugent, Hafner Press, New York, 1949, h. 152.

produk legislasi tidak bertentangan dengan prinsip negara hukum dan konstitusi.

Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, prinsip negara hukum menuntut agar proses legislasi dijalankan secara demokratis, transparan, dan partisipatif. Proses pembentukan hukum harus melibatkan masyarakat secara bermakna (*meaningful participation*), bukan sekadar formalitas atau prosedur simbolik. Jika proses tersebut dilakukan secara tertutup atau tanpa melibatkan masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa proses itu melanggar prinsip negara hukum.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menjadi preseden penting dalam konteks ini. Dalam putusan tersebut, Mahkamah menyatakan bahwa pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja cacat formil karena tidak melibatkan partisipasi publik yang bermakna. Mahkamah menegaskan bahwa partisipasi publik adalah bagian dari prinsip negara hukum, terutama dalam hal keadilan prosedural (*procedural justice*).²⁶

Keadilan prosedural merupakan aspek penting dari negara hukum materiil. Keadilan prosedural menyangkut bagaimana hukum dibuat dan ditegakkan. Hukum yang adil tidak hanya dinilai dari isinya, tetapi juga dari proses pembentukannya. Jika hukum dibentuk secara tidak partisipatif,

²⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, bagian Pertimbangan Hukum.

tergesa-gesa, dan tidak transparan, maka hukum tersebut kehilangan legitimasi moral meskipun secara formil sah.

Teori negara hukum juga mengandung tuntutan akan adanya lembaga peradilan yang independen. Independensi peradilan adalah jantung dari negara hukum. Tanpa peradilan yang merdeka, tidak akan ada jaminan perlindungan hukum. Dalam hal ini, hakim harus bebas dari intervensi politik dan tekanan kekuasaan dalam memutus suatu perkara. Lembaga peradilan harus menjadi benteng terakhir bagi warga negara dalam mencari keadilan.

Negara hukum juga tidak dapat dilepaskan dari prinsip akuntabilitas dan transparansi. Pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan segala kebijakan dan tindakannya di hadapan hukum dan rakyat. Dalam sistem negara hukum, tidak ada kekuasaan yang absolut. Semua harus tunduk kepada hukum, dan semua kebijakan publik harus dapat diaudit secara hukum dan etika.

Dalam kerangka negara hukum, hukum bukan sekadar alat kontrol sosial, tetapi juga sebagai sarana rekayasa sosial (*social engineering*) yang digunakan untuk menciptakan masyarakat yang adil, tertib, dan berkeadaban. Oleh karena itu, kualitas hukum yang dihasilkan sangat ditentukan oleh proses dan niat pembentukannya. Hukum yang dibuat dengan mengabaikan partisipasi publik atau hanya melayani kepentingan kelompok tertentu akan menciptakan hukum yang koruptif, diskriminatif, dan represif.

Negara hukum juga mengedepankan supremasi konstitusi. Konstitusi adalah hukum tertinggi yang menjadi sumber legitimasi dari seluruh peraturan perundang-undangan. Setiap tindakan pemerintah harus sesuai dan tidak bertentangan dengan konstitusi. Dalam konteks ini, Mahkamah Konstitusi memainkan peran vital sebagai pengawal konstitusi (*guardian of the constitution*), yang memastikan bahwa hukum dan kebijakan publik tetap berada dalam koridor konstitusional.

Mewujudkan negara hukum bukanlah proses yang instan. Ia membutuhkan komitmen bersama dari seluruh elemen bangsa: pemerintah, lembaga negara, masyarakat sipil, media, dan akademisi. Negara hukum harus terus diperjuangkan dalam kehidupan sehari-hari, melalui pendidikan hukum, budaya kritis, dan pengawasan terhadap kekuasaan.

Dengan demikian, teori negara hukum tidak hanya merupakan konsep yuridis normatif, tetapi juga merupakan pedoman etis dan praksis dalam membangun negara yang adil, demokratis, dan berkeadaban. Ia adalah cita hukum yang harus dijaga agar kekuasaan tidak menyimpang, hukum tidak dijadikan alat kekuasaan, dan keadilan tidak menjadi barang mewah.

b. Teori Demokrasi Deliberatif

Demokrasi deliberatif merupakan salah satu teori politik kontemporer yang berkembang sebagai respons terhadap kelemahan model demokrasi elektoral dan agregatif. Teori ini menekankan pentingnya diskusi rasional dan partisipasi warga negara dalam proses pengambilan keputusan politik,

bukan sekadar perhitungan suara mayoritas. Dalam demokrasi deliberatif, proses dialog, pertukaran alasan, dan pencarian konsensus menjadi inti dari legitimasi demokrasi.²⁷

Konsep dasar dari demokrasi deliberatif berakar pada gagasan bahwa legitimasi keputusan politik tidak semata-mata ditentukan oleh hasil *voting*, tetapi oleh kualitas diskusi publik yang mendahuluinya. Oleh karena itu, partisipasi publik tidak hanya dimaknai sebagai keikutsertaan pasif dalam pemilu, melainkan keterlibatan aktif dalam diskursus politik, termasuk dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁸

Tokoh utama yang mempopulerkan demokrasi deliberatif adalah Jürgen Habermas, seorang filsuf Jerman dari mazhab Frankfurt. Dalam karyanya *Between Facts and Norms*, Habermas mengemukakan bahwa ruang publik (*public sphere*) harus menjadi arena diskursif di mana warga negara secara rasional dan setara mendiskusikan isu-isu publik. Hasil deliberasi tersebut, menurut Habermas, akan membentuk legitimasi normatif atas kebijakan publik.²⁹

Menurut Habermas, komunikasi yang ideal dalam ruang publik harus bebas dari dominasi, manipulasi, dan tekanan kekuasaan. Ia menyebutnya sebagai situasi wicara ideal (*ideal speech situation*), di mana semua peserta dapat berbicara, mendengarkan, memberikan argumen, dan mengkritik

²⁷ Amy Gutmann & Dennis Thompson, *Why Deliberative Democracy?* Princeton University Press, Princeton, 2004, h. 3–6.

²⁸ John S Dryzek, *Deliberative Democracy and Beyond*, Oxford University Press, Oxford 2000, h. 1–3.

²⁹ Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, Cambridge, 1996, h. 296–299.

tanpa paksaan. Proses deliberasi seperti ini akan menghasilkan keputusan yang lebih sah karena terbentuk dari kehendak rasional kolektif.³⁰

Teori demokrasi deliberatif juga dikembangkan oleh tokoh-tokoh lain seperti John Rawls, Joshua Cohen, dan Amy Gutmann & Dennis Thompson. Rawls, dalam *Political Liberalism*, menyebut deliberasi sebagai bagian dari “*reasonableness*” dalam masyarakat pluralistik, sedangkan Cohen menggambarkan deliberasi sebagai prosedur rasional dalam demokrasi yang menjamin kesetaraan warga.³¹

Amy Gutmann dan Dennis Thompson dalam *Why Deliberative Democracy?* menekankan bahwa deliberasi mengharuskan adanya pertukaran alasan yang moral dan publik, artinya argumen harus dapat diterima oleh orang lain yang memiliki pandangan hidup berbeda. Inilah yang membedakan deliberasi dari negosiasi atau kompromi politik biasa, yang seringkali bersifat pragmatis dan transaksional.³²

Demokrasi deliberatif menolak pendekatan prosedural semata dalam demokrasi. Pemilu, meski penting, tidak cukup untuk menjamin demokrasi yang sehat. Dalam konteks ini, pemilu yang dilakukan tanpa adanya ruang deliberatif yang kuat justru dapat memunculkan demokrasi elektoral yang dangkal, bahkan manipulatif. Oleh karena itu, deliberasi publik harus menjadi bagian integral dari demokrasi.³³

³⁰ *Ibid.*, h. 322.

³¹ John Rawls, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993, h. 212–215.

³² *Ibid.*

³³ Joshua Cohen, “Deliberation and Democratic Legitimacy” dalam *The Good Polity*, ed. Alan Hamlin & Philip Pettit, Blackwell, Oxford, 1989, h. 17–34.

Salah satu aspek penting dalam demokrasi deliberatif adalah inklusivitas. Semua warga negara, tanpa memandang status sosial, ekonomi, atau latar belakang budaya, memiliki hak yang setara untuk terlibat dalam diskusi publik. Ini berarti negara harus menyediakan ruang dan mekanisme yang memungkinkan semua suara didengar dan dipertimbangkan dalam proses pengambilan kebijakan.³⁴

Dalam praktiknya, demokrasi deliberatif menuntut adanya akses terhadap informasi publik, transparansi proses legislasi, serta forum-forum partisipatif seperti dengar pendapat publik (*public hearing*), konsultasi publik, dan debat kebijakan yang terbuka. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus membuka ruang bagi partisipasi masyarakat secara nyata, bukan sekadar formalitas administratif.³⁵

Dalam konteks Indonesia, prinsip demokrasi deliberatif mendapatkan momentum melalui pengakuan terhadap hak partisipasi publik dalam berbagai regulasi, seperti Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Undang-undang tersebut secara normatif mewajibkan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang, baik melalui aspirasi, konsultasi, maupun uji publik.³⁶

³⁴ Simone Chambers, "Deliberative Democratic Theory," *Annual Review of Political Science*, Vol. 6 (2003): h. 307–326.

³⁵ Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1970, h. 43.

³⁶ Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Namun, implementasi prinsip tersebut seringkali jauh dari harapan. Kasus pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang diputus Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 sebagai inkonstitusional bersyarat, menjadi bukti bahwa deliberasi publik yang bermakna tidak dijalankan. Mahkamah menilai proses pembentukan undang-undang tersebut tidak melibatkan partisipasi publik yang berarti, tertutup, dan tergesa-gesa.³⁷

Putusan tersebut sejalan dengan semangat demokrasi deliberatif yang menekankan pentingnya prosedur deliberatif dalam legislasi. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh sekadar formalitas, tetapi harus bersifat inklusif, terbuka, dan dapat memengaruhi substansi kebijakan. Ini menunjukkan bahwa hukum yang dihasilkan dari proses yang tidak deliberatif akan kehilangan legitimasi konstitusionalnya.³⁸

Demokrasi deliberatif juga memiliki implikasi terhadap cara kita memandang fungsi parlemen. Lembaga legislatif tidak boleh hanya menjadi tempat agregasi suara politik, tetapi juga harus menjadi forum deliberasi yang mempertemukan berbagai pandangan masyarakat. Kinerja legislatif seharusnya diukur dari sejauh mana mereka mampu membangun dialog dengan konstituennya, bukan hanya dari jumlah produk hukum yang dihasilkan.

³⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020.

³⁸ *Ibid.*, pertimbangan hukum bagian III.3.

Partisipasi masyarakat dalam demokrasi deliberatif bukan hanya hak, tetapi juga tanggung jawab. Warga negara dituntut untuk berperan aktif dalam mempelajari isu-isu publik, memberikan masukan, serta mengkritisi kebijakan pemerintah. Dengan demikian, deliberasi tidak hanya menjadi ruang bagi elite, tetapi juga menjadi arena pendidikan politik bagi seluruh warga negara.

Penting juga dicatat bahwa demokrasi deliberatif tidak identik dengan konsensus absolut. Dalam masyarakat plural, perbedaan pandangan adalah hal yang wajar. Namun, deliberasi memungkinkan terciptanya kesepakatan rasional minimal yang diterima bersama sebagai dasar kebijakan. Deliberasi dengan demikian bukan tentang menghapus perbedaan, tetapi mengelola perbedaan melalui dialog yang setara dan terbuka.³⁹

Dalam konteks global, praktik demokrasi deliberatif telah diterapkan dalam berbagai bentuk seperti citizens' assemblies, deliberative polling, dan mini-publics, di mana warga biasa dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan melalui forum diskusi yang terstruktur. Model-model ini bisa menjadi inspirasi bagi perbaikan mekanisme partisipasi di Indonesia, khususnya dalam konteks penyusunan undang-undang.⁴⁰

Di Indonesia, tantangan terbesar dalam mewujudkan demokrasi deliberatif adalah dominasi elite politik, rendahnya literasi hukum

³⁹ James Bohman & William Rehg, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, MIT Press, Cambridge, 1997, h. 17.

⁴⁰ James S. Fishkin, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, Oxford, 2009. h. 76.

masyarakat, dan lemahnya infrastruktur partisipatif. Banyak regulasi yang dibentuk tanpa konsultasi yang memadai, atau hanya melibatkan kelompok tertentu secara eksklusif. Hal ini bertentangan dengan semangat deliberasi yang egaliter dan inklusif.

Media massa dan media sosial juga memiliki peran strategis dalam demokrasi deliberatif. Di satu sisi, media dapat memperluas akses informasi dan membuka ruang diskusi publik. Namun di sisi lain, media juga rentan terhadap polarisasi, disinformasi, dan agenda *setting* oleh kekuatan tertentu. Oleh karena itu, penguatan literasi media menjadi bagian integral dari pembangunan demokrasi deliberatif.

Penguatan demokrasi deliberatif harus dimulai dari tingkat lokal. Forum Musyawarah Desa, konsultasi publik di tingkat kecamatan atau kota, hingga penyusunan Rancangan Peraturan Daerah harus dirancang sebagai ruang deliberasi yang otentik. Dari sinilah budaya deliberatif dapat berkembang sebagai fondasi demokrasi substansial.

Dengan memperkuat demokrasi deliberatif, maka pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya akan menjadi prosedur teknis, tetapi juga ruang perwujudan kedaulatan rakyat yang sejati. Undang-undang yang dihasilkan dari proses deliberatif akan memiliki legitimasi yang lebih kuat, karena mencerminkan aspirasi dan nilai-nilai bersama warga negara.

Dalam kerangka teori hukum, demokrasi deliberatif menekankan bahwa hukum bukan hanya produk otoritas formal, tetapi juga hasil proses

komunikasi publik yang rasional. Dengan demikian, validitas hukum tidak hanya ditentukan oleh sumber formalnya, tetapi juga oleh partisipasi dan akseptabilitas publik terhadap isi hukum tersebut.⁴¹

c. Teori Pembentukan Hukum

Pembentukan hukum merupakan salah satu aspek krusial dalam sistem hukum suatu negara. Istilah ini mencakup seluruh proses dan mekanisme yang digunakan untuk menciptakan norma hukum, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, maupun kebiasaan hukum. Dalam teori hukum, pembentukan hukum tidak hanya dipahami sebagai kegiatan teknis-formal, tetapi juga sebagai proses sosial-politik yang sarat dengan nilai dan kepentingan.⁴²

Secara umum, teori pembentukan hukum membahas bagaimana hukum dilahirkan, siapa yang melahirkannya, melalui mekanisme apa, dan dengan tujuan apa hukum itu dibentuk. Dalam tradisi filsafat hukum, para pemikir seperti Hans Kelsen dan Herbert Hart telah memberikan kontribusi penting terhadap pemahaman normatif tentang struktur pembentukan hukum. Kelsen, melalui *Stufenbau des Recht* atau teori norma dasar (*Grundnorm*), menjelaskan bahwa setiap norma hukum memperoleh validitasnya dari norma di atasnya, hingga pada akhirnya bermuara pada

⁴¹ Frank I. Michelman, "Law's Republic," *Yale Law Journal*, Vol. 97 (1988), h. 1493–1570.

⁴² Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya*, Elsam, Jakarta, 2002, h. 132.

Grundnorm sebagai dasar normatif yang tidak dapat dibuktikan lebih lanjut.⁴³

Berbeda dengan Kelsen yang melihat hukum dalam kerangka hierarkis normatif, Herbert Hart melalui *The Concept of Law* menekankan pentingnya *rule of recognition*, yaitu aturan yang diterima oleh pejabat hukum sebagai kriteria validitas suatu hukum. Hart melihat pembentukan hukum sebagai bagian dari sistem sosial yang bersandar pada konsensus pejabat tentang apa yang sah dianggap sebagai hukum.⁴⁴

Teori pembentukan hukum tidak dapat dilepaskan dari pemikiran tentang fungsi hukum itu sendiri. Jika hukum dianggap sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*), sebagaimana dikemukakan oleh Roscoe Pound, maka pembentukan hukum adalah upaya sadar untuk mengatur dan mengarahkan masyarakat menuju keadaan yang diidealkan.⁴⁵ Oleh karena itu, proses pembentukan hukum harus melibatkan pertimbangan sosiologis dan filosofis, bukan sekadar prosedural-formal belaka.

Dalam konteks negara demokratis seperti Indonesia, pembentukan hukum idealnya mencerminkan kehendak rakyat yang diwakili melalui lembaga legislatif. Akan tetapi, dalam praktiknya, pembentukan hukum tidak lepas dari tarik menarik kepentingan politik, ekonomi, bahkan ideologi.

⁴³ Hans Kelsen, *Op.Cit.*, h. 194–195.

⁴⁴ H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford University Press, Oxford, 1994, h. 91.

⁴⁵ Roscoe Pound, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, New Haven, 1922, h. 24.

Teori pembentukan hukum modern harus mampu mengakomodasi kompleksitas ini.⁴⁶

Lon L. Fuller, seorang teoritikus hukum yang menekankan moralitas hukum (*inner morality of law*), menyatakan bahwa pembentukan hukum yang baik harus memenuhi prinsip-prinsip kejelasan, konsistensi, dan dapat dipatuhi. Baginya, hukum yang sah bukan hanya yang dibentuk oleh lembaga yang berwenang, tetapi juga yang dapat dijalankan secara efektif dan adil.⁴⁷

Pembentukan hukum juga berkaitan erat dengan teori keadilan. Dalam pembentukan suatu norma hukum, keadilan substantif harus menjadi pertimbangan utama, bukan hanya keadilan prosedural. Teori keadilan John Rawls dan Amartya Sen menekankan pentingnya memastikan bahwa hukum yang dibentuk tidak hanya adil secara formal, tetapi juga tidak merugikan kelompok-kelompok rentan dalam masyarakat.⁴⁸

Sementara itu, pendekatan sosiologis dalam teori pembentukan hukum melihat bahwa hukum adalah produk dari interaksi sosial. Tokoh seperti Eugen Ehrlich menyatakan bahwa "*law in the books*" berbeda dari "*law in action*", sehingga pembentukan hukum harus berpijak pada

⁴⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Op, Cit.*, h. 155.

⁴⁷ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Yale University Press, New Haven, 1969, h. 39.

⁴⁸ John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, h.

kenyataan hidup masyarakat. Dengan kata lain, hukum yang tidak selaras dengan kondisi sosialnya akan sulit diterapkan secara efektif.⁴⁹

Teori pembentukan hukum kontemporer juga banyak dipengaruhi oleh teori sistem yang dikembangkan oleh Niklas Luhmann. Dalam kerangka ini, hukum adalah subsistem dari sistem sosial yang memiliki otonomi dan logika sendiri. Pembentukan hukum adalah proses komunikasi yang beroperasi dalam logika biner legal/illegal dan tidak sepenuhnya dikendalikan oleh aktor politik atau sosial.⁵⁰

Dalam konteks Indonesia, pembentukan hukum telah diatur secara formil melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011). Namun, teori pembentukan hukum menyoroti bahwa kepatuhan pada prosedur tidak menjamin legitimasi substansial dari suatu hukum. Oleh karena itu, partisipasi publik yang bermakna dalam proses legislasi menjadi sangat penting untuk mencapai hukum yang demokratis.⁵¹

Partisipasi publik dalam pembentukan hukum adalah elemen krusial dari demokrasi deliberatif, sekaligus menjadi aspek penting dalam teori pembentukan hukum modern. Tanpa keterlibatan masyarakat, hukum yang dibentuk berpotensi menjadi instrumen kekuasaan semata, dan kehilangan sifatnya sebagai perwujudan kehendak umum.

⁴⁹ Eugen Ehrlich, *Fundamental Principles of the Sociology of Law*, Harvard University Press, Cambridge, 1936, h. 102.

⁵⁰ Niklas Luhmann, *Law as a Social System*, Oxford University Press, Oxford, 2004, h. 134.

⁵¹ Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022.

Seiring perkembangan zaman, teori pembentukan hukum juga harus mempertimbangkan dinamika globalisasi dan teknologi. Di era digital, proses pembentukan hukum tidak lagi bisa dilakukan secara tertutup. Keterbukaan informasi dan digitalisasi memberikan peluang sekaligus tantangan baru bagi mekanisme legislasi yang responsif dan inklusif.⁵²

Dalam ranah praktis, banyak peraturan yang terbukti cacat secara prosedural maupun substansial karena tidak mengindahkan prinsip-prinsip dasar teori pembentukan hukum. Salah satunya adalah Undang-Undang Cipta Kerja yang kemudian diputus inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020. Mahkamah menyatakan bahwa pembentukan UU tersebut tidak memenuhi prinsip partisipasi publik yang bermakna, serta menimbulkan ketidakpastian hukum.⁵³

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sejalan dengan prinsip dalam teori pembentukan hukum bahwa legitimasi hukum tidak hanya ditentukan oleh aktor yang membentuknya, tetapi juga oleh proses dan hasil dari hukum itu sendiri. Suatu hukum harus dapat dipertanggungjawabkan secara normatif, sosial, dan moral.⁵⁴

Dalam literatur hukum, teori pembentukan hukum juga dikaitkan dengan teori perundang-undangan (*legisprudence*). *Legisprudence* menekankan pentingnya teori normatif dan kritis dalam merancang dan

⁵² Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1990, h. 213.

⁵³ Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, Pertimbangan Hakim.

⁵⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, *Op. Cit.*, h. 50.

mengevaluasi hukum. Tokoh seperti Luc J. Wintgens mengembangkan konsep ini untuk memperkuat dimensi rasionalitas dan akuntabilitas dalam proses legislasi.⁵⁵

Salah satu aspek penting yang dibahas dalam *legisprudence* adalah pertanyaan: Apakah hukum yang dibentuk layak ditaati? Ini berkaitan dengan teori efektivitas hukum, yang menyatakan bahwa hukum hanya efektif jika diterima dan dipatuhi oleh masyarakat. Oleh karena itu, proses pembentukan hukum harus memperhatikan aspek sosiologis, psikologis, dan etika publik.⁵⁶

Dari perspektif hukum tata negara, pembentukan hukum juga berkaitan erat dengan sistem *checks and balances*. Lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif harus saling mengontrol agar proses pembentukan hukum tidak disalahgunakan. *Judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi adalah mekanisme penting untuk menjaga agar proses pembentukan hukum tetap konstitusional dan demokratis.⁵⁷

Dalam kerangka negara hukum, pembentukan hukum tidak bisa dilepaskan dari prinsip *due process of law*. Ini berarti bahwa setiap hukum yang dibentuk harus melalui prosedur yang adil, terbuka, dan partisipatif.

⁵⁵ Luc J. Wintgens, *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Hart Publishing, Oxford, 2002, h. 11.

⁵⁶ Philip Selznick, *The Moral Commonwealth*, University of California Press, Berkeley, 1992, h. 122.

⁵⁷ Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Check and Balances*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 73.

Pelanggaran terhadap prosedur ini dapat merusak integritas hukum itu sendiri, bahkan membatalkan keberlakuannya secara hukum.⁵⁸

Pembentukan hukum juga menyangkut persoalan kualitas perumusan. Hukum yang kabur, multitafsir, atau terlalu teknokratis dapat menimbulkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, teori pembentukan hukum juga mencakup kajian tentang teknik perundang-undangan (*legislative drafting*) yang baik, seperti prinsip kejelasan rumusan, konsistensi antar norma, dan daya laku yang adil.⁵⁹

Secara keseluruhan, teori pembentukan hukum memberikan kerangka konseptual yang sangat penting bagi perancang hukum, akademisi, dan pengambil kebijakan. Dengan memahami teori ini, kita dapat menilai apakah suatu produk hukum memiliki legitimasi tidak hanya secara formal, tetapi juga secara substantif dan sosial.⁶⁰

Dengan berkembangnya kesadaran akan pentingnya *good governance* dan transparansi, pembentukan hukum kini diarahkan untuk lebih terbuka terhadap partisipasi publik, serta mengutamakan hasil legislasi yang adil, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu, teori pembentukan hukum harus terus dikembangkan agar relevan dengan tantangan zaman.⁶¹

⁵⁸ Brian Z. Tamanaha, *Op. Cit.*, h. 117.

⁵⁹ Maria Farida Indrati, *Op. Cit.*, h.145.

⁶⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, h. 173.

⁶¹ Lawrence M. Friedman, *Legal Culture and the Legal Profession*, Westview Press, Boulder, 1989, h. 98.

2. Kerangka Konsep

Dalam penulisan tesis hukum, kerangka konsep berfungsi sebagai dasar berpikir untuk membingkai dan membatasi ruang lingkup pembahasan. Ia merupakan hasil konkretisasi dari kerangka teori yang bersifat abstrak menjadi konsep-konsep operasional yang akan digunakan dalam penelitian. Dalam pendekatan hukum normatif, kerangka konsep sangat penting karena membantu peneliti mengidentifikasi serta mengkonstruksi norma dan asas hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

Dalam penelitian ini yang menjadi kerangka konsep adalah sebagai berikut:

1. Kajian yuridis adalah suatu penelitian hukum yang berfokus pada norma-norma hukum positif dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan, doktrin, maupun putusan pengadilan untuk menemukan kepastian hukum, keadilan, serta penerapan hukum yang tepat. Kajian ini biasanya menggunakan pendekatan yuridis normatif, yakni menitikberatkan pada studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier tanpa mengesampingkan relevansi aspek praktik hukum.⁶²
2. Partisipasi publik bermakna Partisipasi publik bermakna (*meaningful participation*) dipahami sebagai suatu bentuk keterlibatan masyarakat

⁶² Yusriadi, "Kajian Yuridis tentang Sumber-Sumber Hukum di Indonesia," Jurnal Iqtishadiah, Vol. 3, No. 1 (2016), h. 67–68.

dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak sekadar bersifat formalitas, melainkan bersifat substantif, inklusif, dan efektif. Hal ini berarti bahwa kehadiran masyarakat dalam proses legislasi tidak hanya dimaknai sebagai pelengkap prosedural, tetapi benar-benar ditujukan agar suara masyarakat dapat berkontribusi secara nyata terhadap kualitas hasil regulasi. Dalam kerangka ini, partisipasi publik bermakna bertumpu pada prinsip bahwa demokrasi tidak hanya berhenti pada pemilu, melainkan juga harus mewujudkan dalam keterlibatan aktif masyarakat dalam setiap proses pembuatan kebijakan.⁶³

Konsep partisipasi publik bermakna menuntut adanya tiga hak mendasar yang wajib dipenuhi oleh pembentuk undang-undang. Pertama, hak untuk didengar (*right to be heard*), yaitu memastikan bahwa masyarakat memperoleh ruang untuk menyampaikan pendapat, kritik, maupun masukan terhadap rancangan undang-undang. Kedua, hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*), yang menekankan bahwa masukan yang telah diberikan masyarakat tidak boleh diabaikan, melainkan harus dijadikan bagian dari pertimbangan pembentukan peraturan. Ketiga, hak untuk mendapat penjelasan atau jawaban (*right to be explained*), yang berarti masyarakat berhak

⁶³ Fahrul Rozi, "Partisipasi Publik Bermakna dalam Pembentukan Undang-Undang: Analisis Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18, No. 1 (2021), h. 34–36.

mengetahui alasan atau argumentasi dari pembentuk undang-undang apabila pendapat mereka tidak diterima.⁶⁴

3. Pembentukan Peraturan perundang-undangan adalah suatu proses kegiatan penyusunan, perencanaan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan peraturan perundang-undangan yang dilakukan sesuai dengan tata cara dan prosedur yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pembentukan ini bertujuan untuk mewujudkan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan bagi masyarakat.⁶⁵

Dalam konteks Indonesia, pembentukan peraturan perundang-undangan diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Proses ini mencakup berbagai tahapan, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, serta pengundangan. Setiap tahapan tersebut merupakan rangkaian yang saling berkaitan untuk menjamin bahwa peraturan yang dihasilkan memenuhi prinsip kejelasan tujuan, kesesuaian hierarki, dan dapat dilaksanakan secara efektif dalam praktik.⁶⁶

⁶⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Uji Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

⁶⁵ Muhammad Iqbal, "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik dalam Sistem Hukum Nasional," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, No. 1 (2016), h. 1–10.

⁶⁶ Dian Agung Wicaksono, "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam Kerangka Negara Hukum Demokratis," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 25, No. 2 (2018), h. 289–290.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian dengan judul “Kajian Yuridis Partisipasi Publik Bermakna dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020)” merupakan kajian hukum normatif yang berangkat dari putusan penting Mahkamah Konstitusi yang membatalkan UU Cipta Kerja melalui mekanisme uji formil. Fokus utama dari penelitian ini adalah mengkaji makna konstitusional dari partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*) dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia pasca putusan tersebut.

Sejauh penelusuran yang dilakukan oleh penulis, belum ditemukan karya ilmiah baik dalam bentuk tesis, disertasi, maupun jurnal ilmiah yang secara khusus dan mendalam membahas makna dan implikasi hukum dari partisipasi publik bermakna dalam perspektif konstitusional dengan menggunakan Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 sebagai objek utama kajian. Beberapa karya memang membahas partisipasi publik secara umum atau dalam konteks lain, namun belum mengkaji aspek "partisipasi publik bermakna" sebagai prinsip hukum baru yang ditegaskan Mahkamah Konstitusi dan belum mengkaji bagaimana dampaknya terhadap praktik legislasi nasional di masa depan.

Keaslian penelitian ini terletak pada:

1. Objek utama yang digunakan, yaitu Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang merupakan putusan uji formil yang langka dan berdampak sistemik terhadap sistem pembentukan undang-undang.
2. Fokus penelitian yang spesifik, yaitu pada aspek partisipasi publik bermakna sebagai konsep yuridis yang belum banyak dikaji secara teoritis dan aplikatif dalam kerangka hukum tata negara Indonesia.
3. Tujuan normatif yang ingin dicapai, yakni merumuskan batasan hukum tentang partisipasi publik bermakna dalam proses legislasi sebagai syarat konstitusional, serta menyusun rekomendasi normatif untuk praktik pembentukan peraturan perundang-undangan ke depan.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya yang hanya mengulas prosedur formil dalam pembuatan undang-undang atau mengkaji partisipasi publik dari sudut pandang sosiologis atau politik, penelitian ini menempatkan partisipasi publik bermakna sebagai prinsip hukum konstitusional yang memiliki kekuatan mengikat dan menjadi parameter pengujian formalitas legislasi. Hal ini mempertegas bahwa penelitian ini memiliki unsur kebaruan (*novelty*) yang jelas dalam konteks hukum tata negara Indonesia.

Berdasarkan penelusuran terhadap beberapa penelitian terdahulu yang relevan, penulis tidak menemukan karya ilmiah yang secara khusus dan mendalam membahas aspek yuridis dari partisipasi publik bermakna dalam konteks Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 sebagai basis utama kajian. Beberapa penelitian yang ditemukan cenderung mengkaji aspek

partisipasi publik secara umum, baik dari sisi prosedural maupun partisipasi dalam kebijakan publik, namun belum sampai pada analisis yuridis konseptual dan implikatif terhadap pengujian formil produk legislasi.

Berikut adalah perbandingan penelitian ini dengan beberapa karya ilmiah terdahulu:

1. Risa Amalia (2022), Universitas Gadjah Mada "Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja". Penelitian ini menganalisis partisipasi publik dari segi prosedural dan teknokratis dalam UU Cipta Kerja. Tidak mengulas Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 secara mendalam, serta belum menggunakan pendekatan konstitusional terhadap partisipasi bermakna.
2. Eka Wardani (2021), Universitas Diponegoro "Urgensi Partisipasi Publik dalam Pembentukan UU di Indonesia". menguraikan teori partisipasi publik dalam pembentukan hukum dari aspek sosiologis dan kebijakan publik. Belum masuk ke analisis yuridis atau menjadikan partisipasi publik sebagai norma hukum konstitusional.
3. Jurnal Konstitusi MK RI, Vol. 18 No. 1 (2021) "Problematika Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja: Telaah Terhadap Partisipasi Publik. Menganalisis secara umum kelemahan partisipasi publik dalam pembentukan UU Cipta Kerja. Artikel ini lebih bersifat reflektif, bukan penelitian ilmiah sistematis berbasis kerangka hukum responsif dan teori negara hukum.

4. Dwi Aryani (2023), UIN Syarif Hidayatullah "Implikasi Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 Terhadap Legislasi Nasional Membahas implikasi putusan MK terhadap harmonisasi regulasi. Tidak mengkaji kedudukan partisipasi publik sebagai prinsip hukum substantif dalam uji formil.

Dari daftar penelitian di atas dapat disimpulkan bahwa penelitian ini memiliki unsur kebaruan (*novelty*) yang cukup signifikan, karena menjadikan partisipasi publik bermakna sebagai objek normatif dan prinsip hukum konstitusional, bukan sekadar prosedur administratif. Selanjutnya, menganalisis secara mendalam putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020 sebagai preseden dalam pengujian formil yang menegaskan pentingnya keterlibatan publik substantif. Kemudian, menggunakan teori negara hukum, teori hukum responsif, dan teori demokrasi deliberatif untuk membingkai pembentukan hukum dari pendekatan yang lebih progresif.

Penelitian diharapkan memberikan kontribusi baru dalam bidang hukum tata negara dan teori pembentukan hukum di Indonesia, khususnya dalam mendorong legislasi yang lebih demokratis, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi masyarakat.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan menelaah bahan-bahan hukum sebagai dasar argumentasi yuridis dalam menjawab permasalahan

hukum yang diangkat. Penelitian ini berfokus pada norma-norma hukum tertulis, baik yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, maupun doktrin para ahli hukum.⁶⁷

Penelitian ini bersifat preskriptif dan teoritis, karena bertujuan untuk merumuskan argumentasi hukum tentang kedudukan dan makna partisipasi publik bermakna dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia berdasarkan konstitusi dan putusan Mahkamah Konstitusi.

2. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan, yaitu:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini digunakan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya, serta peraturan lain yang terkait dengan partisipasi publik dan proses legislasi.⁶⁸

b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis secara mendalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, khususnya dalam hal penilaian MK terhadap proses partisipasi publik dalam pembentukan UU Cipta Kerja. Penelaahan terhadap

⁶⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, h. 35.

⁶⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, h. 13.

pertimbangan hukum Mahkamah menjadi bahan utama untuk merumuskan kedudukan partisipasi publik bermakna dalam pengujian formil.⁶⁹

c. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Digunakan untuk menelusuri konsep-konsep hukum seperti meaningful participation, negara hukum, kedaulatan rakyat, serta demokrasi deliberatif. Pendekatan ini juga penting dalam membangun kerangka teoritis dari partisipasi publik sebagai prinsip hukum dalam pembentukan undang-undang.⁷⁰

d. Pendekatan Historis (*Historical Approach*)

Pendekatan ini diperlukan untuk menelusuri sejarah perkembangan partisipasi publik dalam sistem perundang-undangan Indonesia, serta memahami konteks perubahan dan urgensinya pasca reformasi.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam tesis ini adalah partisipasi publik bermakna (meaningful participation) sebagai suatu prinsip hukum dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya ditinjau dari sudut pandang yuridis-konstitusional pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

Dalam konteks ini, objek penelitian mencakup dua aspek utama:

⁶⁹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, h. 41.

⁷⁰ *Ibid.*, h. 49.

a. Objek Material (*material object*)

Yaitu hukum tata negara, khususnya dalam hal pengujian konstitusional terhadap proses pembentukan undang-undang serta prinsip negara hukum demokratis yang menjamin partisipasi rakyat dalam proses legislasi.

b. Objek Formal (*formal object*)

Yaitu kajian yuridis terhadap kedudukan, makna, dan implikasi hukum dari partisipasi publik yang dianggap "bermakna" dalam proses legislasi, sebagaimana ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020. Termasuk di dalamnya bagaimana parameter partisipasi publik bermakna dijadikan standar pengujian formil terhadap undang-undang.

4. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka (*library research*), dengan cara menginventarisasi peraturan perundang-undangan, membaca, menelaah, dan mencatat pendapat para ahli, doktrin, serta jurisprudensi yang berkaitan dengan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang.

5. Prosedur Pengambilan dan Pengumpulan Data

a. Jenis Data

Dalam studi ini, penulis memanfaatkan informasi kualitatif. Informasi kualitatif disampaikan dalam bentuk cerita lisan, bukan angka.

Contoh informasi kualitatif dalam studi ini mencakup deskripsi umum mengenai objek yang diteliti.⁷¹

b. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder dalam penelitian ini bersumber dari:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek penelitian.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer berupa buku-buku dan hasil penelitian yang berhubungan dengan objek yang diteliti.
- 3) Bahan hukum tertier yakni yang memberikan informasi lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum.

C. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpul informasi berfungsi sebagai dasar penting dalam pembuatan tesis ini yang mengandalkan penelitian literatur. Dengan pendekatan ini, penulis mampu mengumpulkan berbagai jenis literatur, seperti undang-undang, keputusan pengadilan, buku, jurnal, artikel ilmiah, dokumen, serta sumber-sumber teori lainnya, yang kemudian digunakan sebagai dasar untuk mengatasi isu-isu yang dibahas dalam penelitian ini.

⁷¹ Neong Muhadjir, *Metotologi Penelitian Kuantitatif*, Rakasarasih, Yogyakarta, 1996, h. 2.

6. Analisa Data

Analisis dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif-analitis, yaitu menggambarkan peraturan hukum dan putusan Mahkamah Konstitusi serta menganalisisnya secara sistematis dengan mengaitkan antar norma dan konsep hukum. Penalaran hukum yang digunakan adalah penalaran deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari norma umum (konstitusi dan UU) terhadap kasus konkret (proses legislasi UU Cipta Kerja). Tujuannya adalah untuk merumuskan parameter hukum tentang partisipasi publik bermakna sebagai prinsip hukum pembentukan undang-undang.

Dalam melaksanakan analisis data untuk penelitian ini, terdapat tiga kegiatan utama yang penting, yaitu mencatat, mengenali konsep-konsep, serta mengembangkan batasan konsep dan teori. Proses analisis data yang digunakan dalam studi ini terdiri dari beberapa langkah, yaitu sebagai berikut:

a. Analisis Data

Analisis data dilaksanakan setelah data dikumpulkan melalui penelitian literatur. Dari analisis ini, tema dan rumusan hipotesis berhasil diidentifikasi. Saat menentukan tema dan merumuskan hipotesis, sangat penting untuk terus mengacu pada tujuan penelitian dan perumusan masalah yang telah ditentukan.

b. Reduksi Data

Dalam konteks metodologi penelitian, reduksi data merupakan tahapan awal dalam proses analisis data, di mana peneliti

menyederhanakan, memilih, memfokuskan, dan mengabstraksi data mentah menjadi informasi yang bermakna. Reduksi data bertujuan untuk menyaring dan menata data yang relevan dengan fokus permasalahan penelitian, agar dapat ditarik makna yang terarah dan mendalam terhadap isu yang dikaji.

Miles dan Huberman menyatakan bahwa reduksi data adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data mentah yang muncul dari catatan tertulis di lapangan atau dari dokumen yang dikaji.⁷² Reduksi data bukan hanya tahap awal, tetapi merupakan proses yang terus berlangsung selama penelitian, sejak data dikumpulkan hingga laporan akhir ditulis.

Dalam penelitian hukum normatif, meskipun data yang digunakan bukan data lapangan, reduksi data tetap memiliki peran penting. Reduksi dalam penelitian normatif dilakukan terhadap bahan hukum yang dikumpulkan, baik berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, doktrin, maupun artikel ilmiah. Peneliti harus menyaring data hukum berdasarkan relevansi dan kontribusinya terhadap rumusan masalah, agar proses analisis hukum dapat berlangsung secara fokus dan tidak meluas ke hal-hal yang tidak berkaitan langsung.

⁷² Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2017, h. 288.

c. Penyajian Data

Setelah data direduksi, langkah selanjutnya adalah mempersembahkan data. Penyajian data ini merupakan cara mengumpulkan informasi yang disusun menurut kategori atau pengelompokan yang dibutuhkan. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh Miles dan Huberman, pada tahap ini data yang telah dipilih dan disederhanakan disusun dalam bentuk tertentu agar dapat dipahami dan ditelusuri hubungan antarkomponennya secara lebih jelas.

d. Interpretasi Data

Setelah data dipresentasikan, langkah berikutnya adalah menginterpretasikan arti dari kumpulan informasi yang telah disampaikan. Proses ini melibatkan tidak hanya pengamatan terhadap yang tampak secara langsung, tetapi juga menitikberatkan pada pemahaman dan penafsiran makna yang terdapat di balik data yang telah dipresentasikan.

e. Penarikan Kesimpulan/Verifikasi

Tahap akhir dalam pengolahan data adalah penyimpulan atau validasi. Pada fase ini, proses menentukan arti dari hasil riset dilakukan dengan menyampaikan pernyataan-pernyataan yang ringkas, jelas, dan mudah dimengerti. Selain itu, fase ini juga mencakup peninjauan kembali secara terus-menerus mengenai keakuratan kesimpulan yang diambil, khususnya berhubungan

dengan kesesuaian dan konsistensi terhadap judul, tujuan, serta rumusan masalah yang telah ditentukan.

G. Sistematika Penulisan

Agar pembahasan dalam karya ilmiah ini lebih teratur dan mudah dipahami, penulis menyusun sebuah kerangka yang sistematis, di mana setiap bagian saling terkait. Berikut adalah sistematika penulisan karya ilmiah ini:

BAB I Pendahuluan: pada bab ini berisikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan konsep, keaslian penelitian, metode penelitian serta sistematika penulisan sebagai dasar penelitian dan pemikiran pada bab-bab selanjutnya.

BAB II berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dibahas sesuai dengan rumusan permasalahan pertama yaitu pengaturan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

BABB III berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dibahas sesuai dengan permasalahan kedua yaitu partisipasi publik bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

BAB IV berisi tentang hasil penelitian dan pembahasan yang dibahas sesuai dengan rumasan masalah ketiga yakni pertimbangan hakim terkait partisipasi publik bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

BAB V Penutup, pada bagian ini berisi kesimpulan yang diperoleh dari analisis dan pembahasan, serta memberikan beberapa saran yang ditarik dari hasil analisa data.

BAB II

PENGATURAN HUKUM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG UNDANGAN DI INDONESIA

A. Pengertian Pembentukan Perundang-Undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan, merupakan bagian fundamental dari dinamika ketatanegaraan Indonesia. Sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, segala tindakan penyelenggara negara, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, harus didasarkan pada hukum. Hukum dalam hal ini bukan hanya dipahami sebagai norma tertulis yang berlaku umum, tetapi juga sebagai instrumen demokrasi yang menjamin kepastian hukum, keadilan, serta perlindungan hak-hak konstitusional warga negara.

Oleh sebab itu, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak dapat dimaknai sekadar sebagai aktivitas administratif dalam menghasilkan teks hukum, melainkan sebuah proses politik-hukum yang kompleks, melibatkan pertimbangan akademik, politik, sosiologis, dan filosofis.

Secara etimologis, istilah perundang-undangan di Indonesia dimaknai sebagai segala sesuatu yang berkaitan dengan undang-undang, baik menyangkut proses pembuatannya, keberlakuannya, maupun pengaruhnya terhadap sistem hukum secara keseluruhan. Menurut Maria Farida Indrati, perundang-undangan dapat dilihat dari dua sisi: pertama, sebagai produk hukum yang dituangkan dalam bentuk tertulis; kedua,

sebagai proses hukum yang melibatkan lembaga negara yang berwenang dalam membentuk norma.⁷³

. Pandangan ini menegaskan bahwa setiap undang-undang yang lahir bukan hanya sebuah dokumen hukum, tetapi juga hasil dari proses panjang yang mengandung legitimasi politik dan yuridis. Menurut Bagir Manan, peraturan perundang-undangan adalah setiap keputusan tertulis yang dibuat, ditetapkan, dan dikeluarkan oleh lembaga atau pejabat negara yang menjalankan fungsi legislasi sesuai dengan tata cara yang berlaku.⁷⁴

. Definisi ini memberi penekanan bahwa keabsahan sebuah produk hukum tidak hanya terletak pada isinya, melainkan juga pada prosedur pembentukannya. Dengan kata lain, jika prosedur tidak terpenuhi, maka produk hukum tersebut dapat dipersoalkan, baik melalui mekanisme uji formil maupun uji materiil di Mahkamah Konstitusi.

Pembentukan undang-undang sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022. Regulasi ini menegaskan bahwa pembentukan undang-undang mencakup beberapa tahapan penting, yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, penetapan, dan pengundangan.⁷⁵ Dengan adanya tahapan

⁷³ Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, hlm. 15.

⁷⁴ Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill Co, Jakarta, 1992, h. 23.

⁷⁵ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, h. 41.

ini, maka pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh dilakukan secara tergesa-gesa atau tanpa dasar ilmiah yang kuat.

Secara historis, pembentukan peraturan perundang-undang di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Pada masa sebelum reformasi, pembentukan peraturan perundang-undang cenderung bersifat elitis dan tertutup, di mana dominasi pemerintah lebih besar dibandingkan lembaga legislatif. Akibatnya, banyak produk perundang-undangan yang dianggap tidak demokratis dan kurang mencerminkan aspirasi masyarakat.

Namun, pasca amandemen UUD 1945, pembentukan undang-undang mengalami pergeseran paradigma. Legislatif kini memperoleh peran sentral sebagai lembaga legislatif yang sejajar dengan eksekutif, sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan prinsip persetujuan bersama. Hal ini merupakan pengejawantahan dari prinsip demokrasi konstitusional yang menekankan *checks and balances* antara cabang kekuasaan.⁷⁶

Selain aspek prosedural, pembentukan peraturan perundang-undang juga harus memperhatikan aspek substansial. Misalnya, suatu undang-undang yang baik harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain asas kejelasan tujuan, kejelasan rumusan, dapat dilaksanakan, keterbukaan, serta partisipasi masyarakat. Misalnya, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020,

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, h. 72.

Mahkamah menegaskan pentingnya partisipasi publik yang bermakna dalam pembentukan undang-undang. Putusan ini lahir dari uji formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang dinilai cacat karena tidak melibatkan partisipasi publik secara optimal. MK menyatakan bahwa *meaningful participation* adalah syarat fundamental agar undang-undang memiliki legitimasi demokratis dan tidak sekadar sah secara prosedural.

Dengan demikian, pengertian pembentukan peraturan perundang-undang di Indonesia tidak dapat dipandang semata dari definisi yuridis, melainkan juga harus dianalisis secara filosofis, sosiologis, dan politis. Dari perspektif filosofis, pembentukan undang-undang misalnya harus selaras dengan nilai-nilai dasar Pancasila. Dari perspektif sosiologis, undang-undang harus menjawab kebutuhan nyata masyarakat. Sementara dari perspektif politis, undang-undang harus lahir dari proses demokratis yang menjunjung tinggi partisipasi publik dan prinsip persetujuan bersama.

Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah sebuah proses multidimensi yang mencerminkan interaksi antara hukum, politik, dan masyarakat. Ia tidak hanya bertujuan melahirkan norma hukum baru, tetapi juga mewujudkan cita-cita negara hukum demokratis yang berkeadilan. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik harus selalu memperhatikan asas kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, serta menjamin keterlibatan publik sebagai bagian dari kedaulatan rakyat.

B. Landasan Hukum dan Sumber Regulasi

Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari kerangka konstitusional yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Konstitusi ini menjadi norma hukum tertinggi yang menempatkan dirinya sebagai puncak dari hierarki peraturan perundang-undangan. Setiap regulasi, baik yang berbentuk undang-undang maupun peraturan di bawah undang-undang, harus bersumber serta sejalan dengan nilai-nilai dan ketentuan konstitusi. Prinsip inilah yang menegaskan bahwa UUD 1945 bukan hanya sekadar dokumen politik, melainkan juga instrumen hukum yang menjadi landasan bagi seluruh kegiatan pembentukan norma di Indonesia.

UUD 1945 menegaskan konsep Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana termuat dalam Pasal 1 ayat (3). Konsekuensinya, seluruh tindakan penyelenggara negara, termasuk dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, harus didasarkan pada hukum yang berlaku, bukan pada kekuasaan semata. Prinsip negara hukum ini menuntut agar setiap produk hukum yang dibentuk tidak bertentangan dengan asas keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan. Dengan demikian, pembentukan undang-undang tidak hanya dipandang sebagai proses politik, tetapi juga proses hukum yang sarat dengan tanggung jawab konstitusional dan moral.

Kedudukan UUD 1945 sebagai landasan tertinggi juga tercermin dalam pengaturan mengenai kewenangan lembaga pembentuk undang-undang. Konstitusi memberikan peran yang seimbang antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam proses legislasi. Presiden memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang, sementara DPR memiliki kewenangan utama dalam membahas dan menyetujuinya. Keseimbangan ini mencerminkan prinsip checks and balances dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain itu, keberadaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) juga menandai adanya aspirasi daerah dalam proses legislasi nasional.

Dalam praktiknya, pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan dituangkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011. Undang-undang ini menjadi dasar hukum utama yang mengatur prosedur penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan peraturan perundang-undangan. Undang-undang tersebut memuat prinsip-prinsip fundamental, seperti asas kejelasan tujuan, keterbukaan, dan dapat dilaksanakan, yang bertujuan memastikan kualitas setiap produk hukum. Melalui pengaturan ini, pembentukan undang-undang tidak dilakukan secara serampangan, tetapi mengikuti standar hukum yang baku.⁷⁷

⁷⁷ Ria Casmi Arrsa, "Kualitas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011," *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 5, No. 2 (2016), h. 205.

Seiring dengan perkembangan zaman dan kebutuhan hukum yang dinamis, UU Nomor 12 Tahun 2011 mengalami beberapa perubahan, antara lain melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019. Perubahan ini menekankan perlunya partisipasi publik yang lebih luas dalam proses legislasi. Hal ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menekankan prinsip partisipasi publik bermakna (*meaningful participation*). Selain itu, perubahan lanjutan melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 kembali menegaskan pentingnya tata kelola legislasi yang lebih responsif, akuntabel, dan terbuka. Dinamika perubahan ini mencerminkan bahwa regulasi pembentukan undang-undang tidak statis, tetapi selalu beradaptasi dengan tuntutan demokrasi dan kebutuhan masyarakat.⁷⁸

Salah satu aspek penting dari UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah penegasan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7. Dalam hierarki tersebut, UUD 1945 ditempatkan pada posisi tertinggi, diikuti oleh Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan seterusnya hingga Peraturan Desa. Hirarki ini menegaskan prinsip *lex superior derogat legi inferiori*, yakni peraturan yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan peraturan yang lebih rendah jika terdapat pertentangan. Dengan demikian, seperti yang pernah ditegaskan oleh Bagir

⁷⁸ Sri Hastuti Puspitasari, "Konsep Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 18, No. 2 (2021), h. 213

Manan, bahwa setiap pembentukan regulasi wajib memperhatikan kedudukan dan kesesuaian antar norma dalam hierarki hukum nasional.⁷⁹

Selain bersumber dari undang-undang, pembentukan peraturan perundang-undangan juga memiliki dasar pada sumber hukum lainnya, termasuk hukum kebiasaan, traktat internasional, serta doktrin hukum. Meskipun demikian, dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, sumber regulasi utama tetap berakar pada UUD 1945 dan undang-undang yang mengatur secara teknis pembentukannya. Hukum kebiasaan misalnya, hanya dapat berlaku sepanjang diakui oleh undang-undang. Sementara itu, perjanjian internasional dapat menjadi bagian dari hukum nasional jika telah diratifikasi melalui undang-undang.

Regulasi teknis dalam pembentukan undang-undang juga banyak ditentukan oleh peraturan pelaksana seperti Perpres, Peraturan Menteri (Permen), hingga peraturan internal lembaga. Peraturan ini berfungsi memberikan detail teknis yang tidak dapat dijangkau oleh undang-undang karena sifatnya yang terlalu umum. Misalnya, Peraturan Presiden mengatur lebih lanjut tentang mekanisme perencanaan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), sedangkan Peraturan DPR mengatur tata tertib serta mekanisme pembahasan rancangan undang-undang. Keberadaan peraturan pelaksana ini menjadi penting untuk menjamin kelancaran operasional pembentukan regulasi.⁸⁰

⁷⁹ Bagir Manan, *Op.Cit.*, h. 31.

⁸⁰ Dian Agung Wicaksono, *Op.Cit.*, h. 289

Selain itu, terdapat pula pedoman teknis penyusunan naskah akademik yang menjadi syarat awal dalam perumusan rancangan undang-undang. Naskah akademik berfungsi sebagai kajian ilmiah yang memaparkan latar belakang, urgensi, serta analisis filosofis, yuridis, dan sosiologis terhadap materi yang akan diatur. Penyusunan naskah akademik diatur melalui Permen dan Peraturan DPR, sehingga proses legislasi tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga ilmiah. Dengan demikian, pembentukan undang-undang dapat dipertanggungjawabkan secara akademis.⁸¹

Lebih jauh, mekanisme perencanaan undang-undang dilakukan melalui Prolegnas. Prolegnas adalah instrumen perencanaan yang memuat daftar prioritas rancangan undang-undang untuk satu periode tertentu, baik jangka menengah (lima tahun) maupun tahunan. Melalui Prolegnas, diharapkan proses legislasi lebih terarah dan sesuai dengan kebutuhan hukum masyarakat. Namun, dalam praktiknya, Prolegnas seringkali dikritik karena banyaknya rancangan undang-undang yang tidak terselesaikan atau tidak sesuai dengan kebutuhan mendesak masyarakat.⁸²

Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki landasan hukum yang jelas, yaitu UUD 1945, UU Nomor 12 Tahun 2011 beserta perubahannya, serta berbagai peraturan pelaksana. Di samping itu, keberadaan naskah akademik dan Prolegnas menunjukkan

⁸¹ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 156.

⁸² Bivitri Susanti, "Prolegnas dan Dinamika Politik Legislasi di Indonesia," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 4 (2020), h. 703.

bahwa pembentukan undang-undang tidak hanya merupakan produk politik, tetapi juga hasil dari perencanaan yang matang dan kajian ilmiah.

C. Prinsip dan Asas Pembentukan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik merupakan bagian integral dari praktik negara hukum (*rechtstaat*) yang mengedepankan supremasi hukum di atas kekuasaan. Sebagai konsekuensi logis dari prinsip konstitusionalisme, setiap peraturan yang lahir tidak boleh hanya sekadar memenuhi aspek formal prosedural, tetapi juga harus mencerminkan kualitas substansi yang mampu menjawab kebutuhan masyarakat.

Oleh karena itu, proses legislasi di Indonesia harus berpedoman pada prinsip dan asas tertentu yang berfungsi sebagai guiding principles untuk menjamin kualitas regulasi yang dihasilkan. Prinsip-prinsip tersebut antara lain kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, keterbukaan, akuntabilitas, kohesi norma (konsistensi), proporsionalitas, serta prinsip keterlibatan publik atau meaningful participation.⁸³

Asas kepastian hukum menempati posisi utama dalam pembentukan undang-undang. Kepastian hukum berarti bahwa setiap norma hukum harus disusun dengan bahasa yang jelas, tidak menimbulkan multiinterpretasi, serta dapat ditegakkan secara konsisten oleh aparat penegak hukum. Menurut Gustav Radbruch, hukum tidak hanya harus adil

⁸³ Yuliandri, *Op.Cit.*, h. 45.

dan bermanfaat, tetapi terlebih dahulu harus memberikan kepastian sebagai pijakan dasar bagi masyarakat.⁸⁴

Di Indonesia, hal ini tercermin dalam Pasal 5 huruf a UU Nomor 12 Tahun 2011 yang menegaskan bahwa pembentukan peraturan harus berdasarkan asas kejelasan tujuan. Dengan kata lain, sebuah undang-undang tidak boleh memuat ketentuan yang kontradiktif atau kabur, karena akan melemahkan fungsi hukum sebagai pengatur kehidupan bermasyarakat.⁸⁵

Asas keadilan juga menjadi pijakan penting. Dalam teori hukum, keadilan sering dipahami sebagai memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya (*suum cuique tribuere*). Hukum yang adil harus melindungi semua golongan masyarakat tanpa diskriminasi. Dalam konteks pembentukan undang-undang, asas ini berarti peraturan yang disusun tidak boleh hanya menguntungkan pihak tertentu, melainkan harus mencerminkan keadilan distributif dan korektif. Keadilan dalam regulasi menjadi tolok ukur keberpihakan negara terhadap kelompok rentan, termasuk perempuan, anak, penyandang disabilitas, dan masyarakat adat.⁸⁶

Kemanfaatan hukum juga merupakan asas fundamental. Suatu undang-undang tidak boleh hanya sah secara formal, tetapi harus memberi manfaat nyata bagi masyarakat. Jeremy Bentham melalui teori utilitarianism

⁸⁴ Gustav Radbruch, *Gesetzliches Unrecht und Übergesetzliches Recht*, Metzner, Frankfurt, 1946, h. 20.

⁸⁵ Bagir Manan, *Op.Cit.*, h. 54

⁸⁶ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, h. 113

menegaskan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang mampu memberikan kebahagiaan terbesar bagi jumlah orang yang terbesar.⁸⁷

Oleh sebab itu, dalam proses legislasi, penyusunan naskah akademik harus memuat analisis manfaat sosial, ekonomi, maupun lingkungan, sehingga regulasi yang dihasilkan tidak hanya ideal di atas kertas, tetapi juga efektif dalam praktik.

Prinsip keterbukaan dan partisipasi publik menjadi pilar penting dalam pembentukan undang-undang yang demokratis. Proses legislasi bukanlah urusan elit semata, melainkan harus memberikan ruang bagi masyarakat untuk memberikan masukan, kritik, maupun kontrol terhadap substansi norma yang dibentuk. Keterbukaan ini selaras dengan asas transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*). UU Nomor 12 Tahun 2011 dan perubahannya menegaskan kewajiban untuk melibatkan publik dalam setiap tahap pembentukan peraturan, baik melalui konsultasi publik, dengar pendapat, maupun publikasi rancangan undang-undang secara terbuka.⁸⁸

MK dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menegaskan pentingnya *meaningful participation* atau partisipasi publik yang bermakna. Dalam putusan tersebut, MK menyatakan bahwa partisipasi publik bukan sekadar formalitas, tetapi harus memberi kesempatan yang nyata bagi

⁸⁷ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*,: Clarendon Press, Oxford, 1789, h. 11

⁸⁸ Sri Hastuti Puspitasari, *Op.Cit.*, h. 210.

masyarakat untuk didengar, dipertimbangkan, dan diakomodasi pendapatnya dalam proses legislasi.⁸⁹

Dengan demikian, keterlibatan publik kini menjadi tolok ukur sah atau tidaknya suatu undang-undang secara prosedural. MK menilai bahwa pembentukan UU Cipta Kerja cacat formil karena mengabaikan prinsip partisipasi publik yang bermakna, sehingga menimbulkan preseden baru bahwa keterbukaan bukan lagi pilihan, melainkan kewajiban konstitusional.

Prinsip akuntabilitas juga melekat dalam proses legislasi. Akuntabilitas berarti setiap produk hukum dapat dipertanggungjawabkan, baik dari segi substansi maupun prosesnya. DPR, Presiden, maupun pemerintah daerah sebagai pembentuk undang-undang harus mampu menjelaskan dasar filosofis, yuridis, dan sosiologis dari regulasi yang dihasilkan. Kegagalan dalam menjelaskan alasan pembentukan sebuah peraturan merupakan bentuk pelanggaran terhadap prinsip akuntabilitas. Oleh karena itu, keberadaan naskah akademik bukan hanya syarat administratif, tetapi juga instrumen akuntabilitas akademis dan publik.⁹⁰

Asas kohesi norma atau konsistensi menjadi penting dalam menjaga sistem hukum yang harmonis. Setiap undang-undang harus sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan dan tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang lebih tinggi. Hal ini sejalan dengan teori stufenbau Hans Kelsen yang menegaskan bahwa sistem hukum adalah

⁸⁹ Mahkamah Konstitusi RI, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

⁹⁰ Dian Agung Wicaksono, *Op.Cit.*, h. 290.

bangunan bertingkat, di mana norma yang lebih rendah bersumber pada norma yang lebih tinggi.⁹¹ Dengan demikian, keberadaan asas konsistensi mencegah terjadinya overlapping regulations atau tumpang tindih norma yang kerap menimbulkan ketidakpastian hukum dalam praktik.

Prinsip proporsionalitas juga menjadi pedoman dalam pembentukan undang-undang. Proporsionalitas mengajarkan bahwa setiap pembatasan hak oleh undang-undang harus seimbang dengan tujuan yang ingin dicapai. Konsep ini banyak digunakan dalam praktik hukum tata negara di Eropa, terutama Jerman, untuk menilai apakah suatu peraturan seimbang antara kepentingan publik dengan perlindungan hak asasi individu. Dalam konteks Indonesia, prinsip ini penting untuk memastikan bahwa pembatasan kebebasan tidak dilakukan secara berlebihan atau represif, tetapi selalu berdasarkan pertimbangan rasional.

Asas ini memperlihatkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan perpaduan antara aspek formal dan substansial. Aspek formal mengacu pada prosedur yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011, mulai dari perencanaan hingga pengundangan, aspek substansial menekankan prinsip-prinsip filosofis seperti kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, dan partisipasi publik. Keduanya tidak dapat dipisahkan, karena kualitas regulasi hanya akan tercapai bila prosedur yang

⁹¹ *Ibid.*, h. 310.

ditempuh sah secara hukum dan substansinya memenuhi kebutuhan masyarakat.⁹²

Dalam praktiknya, tantangan masih muncul dalam penerapan asas-asas ini. Banyak undang-undang yang disusun dengan terburu-buru sehingga mengabaikan partisipasi publik dan kualitas naskah akademik. Sebagai contoh, UU Cipta Kerja menuai kritik karena dianggap lahir tanpa konsultasi publik yang memadai. Fenomena ini menunjukkan perlunya komitmen politik yang kuat dari pembentuk undang-undang untuk menjadikan asas sebagai pedoman yang nyata, bukan sekadar formalitas hukum.⁹³

Dari sudut pandang akademis, penguatan asas pembentukan perundang-undangan memerlukan evaluasi berkelanjutan. Lembaga-lembaga seperti DPR, Kementerian Hukum dan HAM, serta Mahkamah Konstitusi harus memainkan peran aktif dalam memastikan bahwa asas-asas tersebut benar-benar diterapkan. Di sisi lain, masyarakat sipil, akademisi, dan media massa juga harus mengawal proses legislasi dengan memberikan masukan kritis dan pengawasan independen.⁹⁴

Prinsip dan asas pembentukan perundang-undangan tidak hanya menjadi landasan normatif, tetapi juga instrumen demokratisasi hukum di Indonesia. Kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan, keterbukaan, akuntabilitas, konsistensi, proporsionalitas, dan partisipasi publik yang

⁹² Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, h. 92.

⁹³ Ria Casmi Arrsa, *Op.Cit.*, h. 21

⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Op.Cit.*, h. 88.

bermakna adalah fondasi bagi terwujudnya undang-undang yang responsif, legitim, dan berkeadilan sosial. Implementasi nyata dari asas-asas tersebut akan menentukan apakah hukum mampu menjadi sarana rekayasa sosial yang efektif sekaligus instrumen perlindungan hak-hak warga negara.

Namun, dalam praktiknya, penerapan prinsip dan asas pembentukan perundang-undangan di Indonesia masih menghadapi sejumlah hambatan. Salah satu kendala utama adalah dominasi kepentingan politik praktis dalam proses legislasi. Banyak rancangan undang-undang yang diprioritaskan bukan semata karena urgensi hukum atau kebutuhan masyarakat, melainkan karena adanya kepentingan politik jangka pendek dari aktor-aktor tertentu. Hal ini berakibat pada lemahnya penerapan asas kemanfaatan, keadilan, maupun keterbukaan, karena regulasi yang lahir tidak selalu berpihak pada kepentingan publik yang luas, melainkan hanya pada kelompok tertentu yang dominan di parlemen.

Di sisi lain, masalah kualitas naskah akademik juga sering menjadi sorotan. Padahal, naskah akademik merupakan instrumen penting untuk menilai apakah sebuah rancangan undang-undang sudah sesuai dengan asas kemanfaatan, proporsionalitas, dan kepastian hukum. Banyak akademisi menilai bahwa naskah akademik di Indonesia sering kali hanya dijadikan syarat administratif semata, tanpa dilakukan kajian mendalam. Akibatnya, regulasi yang lahir kerap tumpang tindih, tidak konsisten, bahkan menimbulkan ketidakpastian hukum baru. Fenomena ini memperlihatkan

bahwa asas akuntabilitas dan asas kohesi norma masih belum sepenuhnya diterapkan secara serius.

Selain itu, meskipun Putusan Mahkamah Konstitusi telah menegaskan pentingnya partisipasi publik bermakna, pada praktiknya mekanisme partisipasi seringkali hanya dijalankan secara prosedural. Misalnya, undangan untuk mengikuti rapat dengar pendapat sering kali tidak disebarluaskan secara luas, atau waktu untuk memberikan masukan sangat terbatas. Kondisi ini menyebabkan partisipasi masyarakat menjadi tidak substansial, sehingga bertentangan dengan prinsip *meaningful participation*. Dengan demikian, ada kebutuhan mendesak untuk memperkuat regulasi teknis mengenai partisipasi publik, agar asas keterbukaan dan partisipasi benar-benar diwujudkan, bukan sekadar formalitas.⁹⁵

Perlu juga dicatat bahwa asas proporsionalitas dalam praktik legislasi di Indonesia belum sepenuhnya menjadi pertimbangan utama. Banyak undang-undang yang justru dianggap memberikan pembatasan berlebihan terhadap kebebasan masyarakat. Contoh yang sering diperdebatkan adalah penerapan ketentuan tertentu dalam UU ITE yang dinilai lebih menekankan aspek pembatasan dibandingkan perlindungan hak. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara teori proporsionalitas dengan

⁹⁵ Bivitri Susanti, "Demokrasi dan Partisipasi Publik dalam Legislasi," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16, No. 2 (2019), h. 487.

praktik legislasi, di mana keseimbangan antara kepentingan umum dan perlindungan hak asasi masih belum tercapai secara ideal.⁹⁶

Meskipun kerangka normatif mengenai asas pembentukan peraturan perundang-undangan telah lengkap dan ideal, implementasinya masih menghadapi berbagai tantangan. Hambatan tersebut terutama berkaitan dengan faktor politik, kelemahan teknis perundang-undangan, serta lemahnya penegakan asas dalam praktik.

Oleh sebab itu, ke depan perlu adanya komitmen bersama antara pemerintah, legislatif, dan masyarakat sipil untuk menjadikan asas-asas tersebut sebagai pedoman yang benar-benar dijalankan dalam setiap proses pembentukan undang-undang. Tanpa hal ini, regulasi yang dihasilkan hanya akan menjadi teks hukum yang sah secara formal tetapi lemah dalam legitimasi dan efektivitas sosialnya.⁹⁷

D. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu pilar utama dalam mewujudkan prinsip negara hukum di Indonesia. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensinya, segala bentuk kekuasaan harus tunduk pada hukum, termasuk proses legislasi yang menghasilkan norma hukum tertulis. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh dilakukan secara sembarangan, melainkan harus mengikuti prosedur,

⁹⁶ Wahyudi Djafar, "Problematika Implementasi Prinsip Proporsionalitas dalam UU ITE," *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 50, No. 3 (2020), h. 623.

⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *Op.Cit.*, h. 89.

tahapan, dan prinsip-prinsip yang diatur secara tegas dalam undang-undang.

UU Nomor 12 Tahun 2011 menjadi payung hukum utama yang mengatur prosedur pembentukan regulasi di Indonesia. UU ini kemudian mengalami beberapa kali perubahan, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Perubahan-perubahan tersebut menunjukkan dinamika politik hukum Indonesia yang berusaha menyesuaikan tata kelola legislasi dengan tuntutan masyarakat yang semakin kompleks. Sebagaimana dikemukakan oleh Bagir Manan, perubahan peraturan tentang legislasi adalah keniscayaan dalam rangka menyempurnakan kualitas produk hukum agar mampu menjawab kebutuhan masyarakat dan tantangan globalisasi hukum.⁹⁸

Dalam kerangka UU Nomor 12 Tahun 2011, proses pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup beberapa tahapan pokok, yaitu: perencanaan; penyusunan; pembahasan; pengesahan/penetapan; dan pengundangan serta publikasi. Semua tahapan tersebut bukan sekadar formalitas, melainkan bagian dari mekanisme yang saling terkait dan harus dilaksanakan secara konsisten. Misalnya apabila ada salah satu tahapan diabaikan atau dilaksanakan secara tidak sempurna, maka legitimasi dari undang-undang tersebut dapat dipertanyakan, undang-undang tersebut akan dinyatakan inkonstitusional bahkan berpotensi dibatalkan oleh

⁹⁸ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Jakarta, 2018, h. 144.

Mahkamah Konstitusi (jika UU) atau Mahkamah Agung (peraturan perundang-undangan dibawah UU).

1. Tahap Perencanaan

Tahap perencanaan menjadi fondasi awal dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Perencanaan legislasi dilakukan melalui penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), yaitu instrumen perencanaan hukum yang bersifat jangka menengah (lima tahun) dan tahunan. Prolegnas ditetapkan oleh DPR bersama pemerintah, dengan melibatkan DPD sesuai kewenangannya.

Prolegnas memiliki tujuan strategis untuk menghindari tumpang tindih regulasi, menjaga konsistensi antar peraturan, serta memastikan bahwa setiap regulasi yang dirumuskan sejalan dengan arah pembangunan nasional. Seperti dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, Prolegnas adalah bentuk konkret dari perencanaan hukum yang rasional karena menghubungkan antara kepentingan politik hukum dengan kebutuhan masyarakat.⁹⁹

Selain di tingkat nasional, terdapat pula Program Legislasi Daerah (Prolegda) yang berfungsi sebagai instrumen perencanaan hukum di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Prolegda disusun oleh DPRD bersama kepala daerah dengan mengacu pada kebutuhan lokal dan tetap memperhatikan prinsip harmonisasi dengan peraturan di atasnya.

⁹⁹ Jimly Asshiddiqie, Perihal Undang-Undang di Indonesia, *Op.Cit.*, h. 57.

Kritik terhadap perencanaan legislasi seringkali muncul karena banyak rancangan undang-undang dalam Prolegnas yang tidak terealisasi hingga akhir periode. Hal ini menunjukkan bahwa perencanaan legislasi masih sering dipengaruhi oleh dinamika politik sesaat dan kurang berdasarkan kajian kebutuhan hukum masyarakat. Sebuah studi oleh Firmansyah dalam *Jurnal Legislasi Indonesia* mencatat bahwa tingkat realisasi Prolegnas selama periode 2015–2019 hanya sekitar 50%, sehingga banyak agenda legislasi yang tertunda dan tidak dapat diselesaikan tepat waktu.¹⁰⁰

2. Tahap Penyusunan

Tahap penyusunan merupakan tahap teknis di mana gagasan hukum yang telah direncanakan dituangkan ke dalam bentuk naskah akademik dan rancangan undang-undang atau peraturan. Dalam UU 12/2011 ditegaskan bahwa setiap rancangan undang-undang pada prinsipnya harus disertai dengan naskah akademik, kecuali untuk jenis rancangan tertentu seperti rancangan undang-undang APBN atau penetapan Perppu.

Naskah akademik berfungsi sebagai landasan ilmiah yang menjelaskan latar belakang filosofis, yuridis, dan sosiologis dari suatu rancangan undang-undang. Sebagai contoh, rancangan undang-undang yang mengatur mengenai lingkungan hidup harus disertai dengan kajian ilmiah mengenai dampak ekologis, kondisi sosial masyarakat, serta

¹⁰⁰ Firmansyah, "Evaluasi Implementasi Program Legislasi Nasional 2015–2019", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 17 No. 3 (2020), h. 215.

kerangka hukum yang relevan. Dengan adanya naskah akademik, diharapkan setiap regulasi tidak hanya lahir dari kepentingan politik, melainkan juga berdasarkan kebutuhan nyata masyarakat dan perkembangan ilmu pengetahuan.

Selain naskah akademik, tahap penyusunan juga mencakup *regulatory impact assessment* (RIA) atau analisis dampak regulasi. Konsep ini relatif baru diterapkan di Indonesia, tetapi telah lama digunakan di negara-negara lain sebagai instrumen untuk menilai konsekuensi dari suatu regulasi sebelum diberlakukan. Menurut Adnan, penerapan RIA di Indonesia masih terbatas, namun ke depan diharapkan dapat menjadi standar untuk menilai efektivitas, efisiensi, dan keadilan suatu peraturan.¹⁰¹

3. Tahap Pembahasan

Tahap pembahasan merupakan jantung dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Di tingkat DPR, pembahasan rancangan undang-undang dilakukan oleh alat kelengkapan DPR bersama pemerintah dan dapat melibatkan DPD sesuai kewenangannya. Proses pembahasan ini dilaksanakan melalui rapat-rapat kerja, rapat panitia khusus, serta rapat paripurna.

Di samping mekanisme formal di DPR, pembahasan juga harus membuka ruang partisipasi publik. Partisipasi publik dalam proses legislasi merupakan salah satu prinsip fundamental negara hukum demokratis.

¹⁰¹ Adnan, "Regulatory Impact Assessment dalam Sistem Legislasi Indonesia", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 50 No. 2 (2020), h. 245.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menegaskan bahwa partisipasi publik yang bermakna (*meaningful participation*) merupakan syarat konstitusional yang harus dipenuhi dalam pembentukan undang-undang.

Partisipasi publik dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, seperti rapat dengar pendapat umum, konsultasi publik, uji publik, atau penyampaian aspirasi melalui media daring. Keterlibatan publik bukan hanya formalitas, tetapi harus benar-benar memberikan ruang bagi masyarakat untuk memengaruhi substansi peraturan.

Menurut Sulistyowati bahwa salah satu kelemahan legislasi di Indonesia adalah rendahnya kualitas partisipasi publik. Banyak rancangan undang-undang yang disusun secara tertutup, sehingga menimbulkan resistensi masyarakat ketika diundangkan.¹⁰²

4. Tahapan Pengesahan

Setelah pembahasan selesai, tahap selanjutnya adalah pengesahan atau penetapan. Untuk undang-undang, pengesahan dilakukan oleh Presiden setelah mendapatkan persetujuan bersama DPR. Pasal 20 ayat (5) UUD 1945 mengatur bahwa apabila Presiden tidak menandatangani rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama dalam jangka waktu 30 hari, maka rancangan tersebut tetap sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

¹⁰² Sulistyowati, "Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 4 (2019), h. 678

Ketentuan ini menunjukkan adanya prinsip *check and balances* antara DPR dan Presiden. DPR sebagai lembaga legislatif memiliki peran penting dalam merumuskan undang-undang, sementara Presiden sebagai kepala eksekutif juga diberi kewenangan untuk menandatangani atau tidak menandatangani undang-undang tersebut. Namun, agar tidak terjadi kebuntuan, UUD 1945 memberikan solusi bahwa undang-undang tetap sah meskipun tidak ditandatangani Presiden dalam waktu 30 hari.

Untuk peraturan di bawah undang-undang, pengesahan dilakukan oleh pejabat yang berwenang. Misalnya, peraturan pemerintah ditetapkan oleh Presiden, Permen ditetapkan oleh menteri terkait, dan peraturan daerah ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan DPRD.

5. Tahap Pengundangan

Tahap terakhir dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pengundangan. Pengundangan merupakan proses administratif yang memiliki konsekuensi hukum yang sangat penting, sebab hanya dengan pengundangan suatu peraturan dapat memiliki kekuatan mengikat secara umum. Tanpa melalui tahap ini, meskipun sebuah rancangan peraturan telah disetujui dan disahkan, ia belum dapat diberlakukan kepada masyarakat. Oleh karena itu, pengundangan bukan sekadar formalitas, melainkan syarat konstitutif yang menentukan keberlakuan suatu norma hukum.

Pengundangan dilakukan dengan cara memuat peraturan tersebut dalam Lembaran Negara, Tambahan Lembaran Negara, atau Berita Negara. Lembaran Negara digunakan untuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu), peraturan pemerintah (PP), serta peraturan presiden. Sementara itu, Tambahan Lembaran Negara berisi penjelasan resmi dari undang-undang yang bersangkutan. Adapun Berita Negara digunakan untuk mengumumkan peraturan-peraturan yang bersifat lebih teknis atau administratif, seperti peraturan menteri maupun keputusan lembaga negara tertentu.

Prinsip pengundangan sangat erat kaitannya dengan asas publisitas dalam hukum. Asas publisitas adalah prinsip fundamental yang menegaskan bahwa hukum tidak dapat berlaku mengikat apabila tidak diumumkan secara resmi kepada masyarakat. Publikasi inilah yang memberi masyarakat kesempatan untuk mengetahui, memahami, serta menyesuaikan tindakannya sesuai dengan aturan yang baru diberlakukan. Dengan demikian, pengundangan tidak hanya sarana administratif, tetapi juga merupakan mekanisme penting untuk menjamin asas kepastian hukum, transparansi, serta perlindungan terhadap hak-hak warga negara.

Lebih jauh, pengundangan juga berfungsi sebagai sarana kontrol demokratis. Dengan diumumkannya suatu peraturan secara resmi, masyarakat dapat menilai, mengkritisi, bahkan mengajukan uji materi (*judicial review*) apabila peraturan tersebut dianggap bertentangan dengan konstitusi atau melanggar hak-hak dasar. Hal ini sejalan dengan pandangan

Jimly Asshiddiqie yang menegaskan bahwa publikasi peraturan adalah pintu masuk bagi partisipasi publik dalam melakukan pengawasan terhadap jalannya legislasi.¹⁰³

Dalam praktiknya, pengundangan tidak selalu berjalan sempurna. Salah satu kritik yang sering muncul adalah keterlambatan dalam pemuatan peraturan ke dalam Lembaran Negara atau Berita Negara. Kondisi ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena publik tidak segera mendapatkan informasi resmi mengenai berlakunya suatu peraturan. Oleh sebab itu, digitalisasi pengundangan melalui sistem *online* yang kini disediakan oleh Kementerian Hukum dan HAM menjadi langkah maju untuk meningkatkan aksesibilitas publik terhadap dokumen hukum.

Dengan demikian, pengundangan dan publikasi bukan hanya prosedur administratif di ujung proses legislasi, tetapi justru memiliki makna strategis dalam memastikan hukum benar-benar dapat diketahui, diakses, dan dipatuhi oleh masyarakat luas. Tanpa adanya pengundangan yang efektif, peraturan hanya akan menjadi teks hukum yang mati dan kehilangan daya ikatnya dalam kehidupan bernegara.

¹⁰³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, *Op.Cit.*, h. 234.