

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan salah satu lembaga negara yang memiliki kewenangan meliputi tiga fungsi, yaitu fungsi anggaran, fungsi pengawasan dan fungsi legislasi. Keberadaan DPR semakin kuat kewenangannya pasca diamandemennya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Dalam amandemen tersebut, DPR memiliki kewenangan untuk membuat UU. Ini termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20 ayat 1 yang menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Kemudian pada ayat 2 disebutkan, setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Ini juga menjadi bagian dari fungsi legislasi DPR. Terkait dengan fungsi legislasi, DPR memiliki tugas dan wewenang di antaranya:¹

1. Menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas).
2. Menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU).
3. Menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah).
4. Membahas RUU yang diusulkan oleh Presiden ataupun DPD.
5. Menetapkan UU bersama dengan Presiden.
6. Menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti UU (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi UU.

¹ DPR RI, 'Pembuatan UU', Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, 2023, <https://www.dpr.go.id/tentang/pembuatan-uu>.

Untuk melahirkan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, maka harus memenuhi asas-asas sebagai berikut:²

1. Kejelasan tujuan.
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.
4. Dapat dilaksanakan.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
6. Kejelasan rumusan.
7. Keterbukaan

Untuk melahirkan produk hukum atau undang-undang yang sesuai asas tersebut, maka dalam proses pembentukannya harus ada partisipasi yang bermakna oleh publik, sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Perundang-Undangan (UU PPP)³, Pasal 96 ayat 1 menyatakan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Ayat 2 menyebutkan, masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:⁴

1. Rapat dengar pendapat umum.
2. Kunjungan kerja.
3. Sosialisasi
4. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Sedangkan Nurhasan Ismail⁵ berpendapat bahwa partisipasi publik yang bermakna merupakan upaya pelibatan kelompok-kelompok masyarakat yang berkepentingan dan berkeahlian dengan sungguh-sungguh dalam proses

² UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Perundang-Undangan (UU PPP), Pasal 5.

³ UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Perundang-Undangan (UU PPP). Pasal 96.

⁴ Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, pasal 215.

⁵ Sining Widati Azis, 'Partisipasi Publik Yang Bermakna', Kumparan, 2022, <https://kumparan.com/sining-widati/partisipasi-publik-yang-bermakna-1xZXt0sQg6R/1>.

pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka penguatan substansi norma dan kelembagaan sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan yang ditetapkan.

Selanjutnya menurut Nurhasan Ismail, komponen yang harus ada adalah pemberian akses kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses pembentukan hukum yang demokratis. Sehingga tercipta hukum yang responsif dan prismatik. Subyek dan materi partisipasi terdiri atas kelompok yang berkepentingan dengan substansi peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Selain itu juga para ahli di bidang substansi hukum yang dibentuk sesuai kompetensi keilmuan. Selanjutnya untuk mekanisme partisipasi dilakukan melalui penyebaran rencana, naskah akademis, dan rancangan kepada subjek partisipasi melalui berbagai media dan cara.

Persoalan partisipasi publik yang bermakna harus mampu menjangkau berbagai pihak. Meskipun disadari kesulitan untuk dapat mengakomodir semua pihak. Mengingat Indonesia memiliki jumlah dan keragaman penduduk yang besar. Di satu sisi pemerintah dan DPR merasa sudah mendengarkan masukan dan melibatkan masyarakat. Sebaliknya publik merasa belum dilibatkan. Di sinilah pentingnya partisipasi publik yang bermakna.

Menurut Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) bahwa partisipasi publik yang lebih bermakna harus memenuhi tiga prasyarat, yaitu: 1) hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); 2) hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan 3) ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Bertolak dari tiga prasyarat tersebut, jika dua prinsip lainnya tidak dijalankan, maka partisipasi publik dalam pembahasan RKUHP merupakan partisipasi publik yang cacat dan tidak dapat dijadikan alasan bahwa partisipasi publik telah terpenuhi.⁶

⁶ PSHK, 'DPR Gagal Memahami Partisipasi Publik Bermakna Dalam Penyusunan RKUHP', Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia, 2022.

Pembentukan undang-undang dinilai aspiratif, apabila dalam prosesnya memperhatikan aspirasi masyarakat. Pelibatan masyarakat secara bermakna dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan masih menjadi polemik. Pembuat undang-undang di DPR RI sering kali disebut mengabaikan kepentingan publik. Bahkan, dalam proses pembuatan sejumlah undang-undang, seringkali diprotes dan ditolak oleh masyarakat, karena alasan mengabaikan hak masyarakat perihal keterlibatannya dalam pembentukannya, termasuk dalam hal ini pembuatan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP. Hal ini, tentu akan berdampak pada produk undang-undang yang dihasilkan.

Padahal di banyak peraturan, termasuk dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, menegaskan bahwa pemenuhan partisipasi publik (*meaningful participation*) harus sekurang-kurangnya dipenuhi dalam tahap pengajuan RUU, pembahasan, serta persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Dalam keputusan tersebut juga disebutkan bahwa partisipasi publik terbuka dalam setiap tahap penyusunan menunjukkan pengakuan terhadap eksistensi *meaningful participation*.⁷

Berangkat dari uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam tentang “Implementasi Partisipasi Publik yang Bermakna dalam Penyusunan Undang-Undang di DPR RI Studi Kasus: Penyusunan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 Tentang KUHP”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana bentuk pengaturan terkait penerapan partisipasi publik dalam pembuatan suatu undang-undang?
2. Bagaimana implementasi partisipasi publik dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP?

⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

C. Ruang Lingkup

Penelitian hukum normatif ini menggunakan metode pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Adapun ruang lingkup dalam penelitian ini adalah mengkaji partisipasi publik yang bermakna dalam penyusunan undang-undang di DPR, khususnya dalam penyusunan atau pembentukan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 Tentang KUHP.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

a. Tujuan Umum

Tujuan umum dari penelitian ini yaitu untuk memahami implementasi partisipasi publik yang bermakna masyarakat dalam proses penyusunan atau pembentukan undang-undang di DPR RI, khususnya UU Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP.

b. Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui konsep partisipasi publik yang bermakna dalam penyusunan undang-undang di Indonesia saat ini
2. Untuk mengetahui bentuk pengaturan terkait penerapan partisipasi publik dalam pembuatan suatu undang-undang.
3. Untuk mengetahui implementasi partisipasi publik dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang KUHP.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Kegunaan teoritis dalam skripsi ini yaitu untuk memberikan sumbangan pemikiran yang komprehensif dan penumbuhan pengetahuan terkait partisipasi publik yang bermakna dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023.
- b. Kegunaan Praktis, untuk memberikan wawasan dan informasi hukum kepada khalayak akan bentuk partisipasi publik yang bermakna dalam proses penyusunan undang-undang.

E. Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teori yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:

a. Teori Legislasi

Teori legislasi merupakan salah satu teori yang sangat penting di Dalam kerangka menganalisis tentang proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Anis Ibrahim dalam Salim HS dan Erlies SN menjelaskan bahwa legislasi adalah suatu proses pembuatan hukum dalam rangka melahirkan hukum positif (dalam arti hukum perundang-undangan/peraturan perundang-undangan). Legislasi ini dimulai dari tahap perencanaan pembuatan hukum, penyusunan, formulasi, pembahasan, pengesahan, pengundangan, hingga sosialisasi produk hukum.⁸

Dapat dikatakan bahwa teori legislasi adalah teori yang mengkaji dan menganalisis cara atau teknik pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Hal senada disampaikan oleh Sirajuddin dkk yang menyatakan bahwa fokus teori legislasi adalah pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan beserta tahapan-tahapan di dalam penyusunannya. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembentukan perundangan-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau

⁸ Salim HS & Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi Dan Tesis (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013).

ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.⁹

Untuk melahirkan Peraturan Perundang-undangan yang baik, maka harus memenuhi asas-asas sebagai berikut:¹⁰

1. Kejelasan tujuan.
2. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat.
3. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan.
4. Dapat dilaksanakan.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
6. Kejelasan rumusan.
7. Keterbukaan

Selain itu, materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan asas:

1. Pengayoman
2. Kemanusiaan
3. Kebangsaan
4. Kekeluargaan
5. Kenusantara
6. Bhinneka tunggal ika.
7. Keadilan
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.
9. Ketertiban dan kepastian hukum.
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Adapun tahapan dalam penyusunan undang-undang meliputi: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan

⁹ UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Perundang-Undangan (UU PPP). Pasal 1 ayat 2.

¹⁰ Ibid. Pasal 5.

dan pengundangan. Menurut Jimly Asshidiqie, ada empat fungsi legislasi, yaitu:¹¹

1. Prakarsa pembuat undang-undang.
2. Pembahasan rancangan undang-undang.
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang.
4. Persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Sedangkan Saldi Isra mengemukakan dua fungsi legislasi yaitu:

1. Kewenangan pembentukan undang-undang.
2. Proses pembentukan undang-undang.

Menurut Jean Jacques Rousseau, ada tiga metode yang digunakan dalam membuat hukum yang mencerminkan kehendak umum, yaitu:

1. Kehendak umum dapat ditunjuk oleh seorang legislator.
2. Kehendak umum itu lahir Ketika individu-individu bersepakat untuk menyatakan diri dalam institusi politik, yaitu negara.
3. Kehendak umum dapat dihasilkan melalui musyawarah atau voting, yang dilakukan dalam sidang rakyat.

b. Teori Partisipasi Publik

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, partisipasi adalah perihal turut berperan serta suatu kegiatan atau keikutsertaan atau peran serta. Menurut Pidarta dalam Dwiningrum, Partisipasi adalah pelibatan seseorang atau beberapa orang dalam kegiatan. Menurut Tjokroamidjojo dalam partisipasi dilakukan oleh publik sebagai keterlibatan dalam penentuan arah, strategi dan kebijakan pemerintah yang dilakukan pemerintah, keterlibatan masyarakat dalam memikul beban dan memetik hasil atau manfaat pembangunan. Faktor penghambat partisipasi publik menurut Dwiningrum antara lain:

¹¹ Ibid Salim HS & Nurbani hlm. 52, 53, 54

1. Sifat malas, apatis, masa bodoh, dan tidak mau melakukan perubahan di tingkat anggota masyarakat.
2. Aspek-aspek tipologis.
3. Geografis (pulau-pulau kecil yang tersebar letaknya).
4. Demografis (jumlah penduduk).
5. Ekonomi (desa miskin/tertinggal).

Sementara Solekhan mengatakan ada dua kategori yang dapat menghambat partisipasi publik, yakni terbatasnya ruang partisipasi publik dan melemahnya modal sosial.¹²

Pembahasan partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan, terutama adalah pembentukan undang-undang dan peraturan daerah pada saat ini sudah mulai dikembangkan. Hal tersebut terlihat dengan mulai dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya, kunjungan kerja, seminar-seminar atau kegiatan sejenis, untuk mendapatkan masukan dari masyarakat.

Dalam hal peran serta masyarakat, Muhammad A.S. Hikam dalam Maria Farida I.S menyatakan bahwa partisipasi publik dalam rangka pembentukan undang-undang sudah mulai terbangun. Awalnya partisipasi publik dimulai dengan pemberian kepada DPR, baik melalui Komisi atau Badan Legislasi, mulai dari penyusunan program legislasi, penyiapan rancangan undang-undang dan dalam pembahasan rancangan undang-undang. Partisipasi itu kemudian meningkat dengan memberikan masukan kepada fraksi-fraksi atau langsung kepada anggota DPR. Peningkatan partisipasi juga terlihat dengan seringnya diadakan seminar-seminar atau kegiatan semacam

¹² Simon Sumanjoyo Hutagalung, *Partisipasi Dan Pemberdayaan Di Sektor Publik* (Malang: Literasi Nusantara Abadi, 2022).

yang berkaitan dengan isu-isu yang berkaitan dengan rancangan undang-undang.¹³

UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP)¹⁴, Pasal 96 **ayat 1** menyatakan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Kemudian **ayat 2** menyebutkan, masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:

1. Rapat dengar pendapat umum;
2. Kunjungan kerja;
3. Sosialisasi; dan/atau
4. Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Pemberian masukan masyarakat pada ayat 2 pun dapat dilakukan secara daring dan/atau luring. Selanjutnya, **ayat 3** menyatakan bahwa masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan. Adapun yang termasuk dalam kelompok orang antara lain, kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat. Pada **ayat 4**, menegaskan untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, setiap rancangan peraturan perundang-undangan termasuk naskah akademik, harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Selanjutnya dalam **ayat 5**, pelaksanaan hak masyarakat oleh dalam pembentuk peraturan perundang-undangan dapat dilakukan

¹³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 2: Proses Dan Teknik Pembentukannya* (Yogyakarta: Kanisius, 2020).

¹⁴ UU Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan-Undangan (UU PPP). Pasal 96.

dengan menginformasikan kepada masyarakat tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada **ayat 6**, dalam pemenuhan hak masyarakat, pembentuk peraturan perundang-undangan dapat melakukan kegiatan konsultasi publik seperti:

1. Rapat dengar pendapat umum;
2. Kunjungan kerja;
3. Seminar, lokakarya, diskusi;
4. Kegiatan konsultasi publik lainnya.

Lebih lanjut, penjelasan pada **ayat 7** merupakan hasil kegiatan konsultasi publik yang dapat menjadi bahan pertimbangan dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan suatu rancangan peraturan perundang-undangan. Kemudian pada **ayat 8**, pembentuk peraturan perundang-undangan dapat menjelaskan kepada masyarakat mengenai hasil pembahasan masukan.

Partisipasi publik juga diatur dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, pasal 215 menyebutkan bahwa masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam prosesnya seperti:¹⁵

1. Penyusunan dan penetapan Prolegnas;
2. Penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang;
3. Pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN;
4. Pengawasan pelaksanaan undang-undang;
5. Pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Selanjutnya pasal 216 ayat 1, menyebutkan bahwa dalam hal masukan dapat diberikan secara tertulis, masukan tersebut dapat disampaikan kepada anggota dan/atau pimpinan alat kelengkapan DPR. Sedangkan pada pasal 218 menegaskan bahwa pimpinan alat kelengkapan yang menerima masukan, menyampaikan informasi

¹⁵ Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib, pasal 215, 216, 218.

mengenai tindak lanjut atas masukan kepada masyarakat melalui surat atau media elektronik.

Partisipasi publik juga termuat dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 188 ayat 1, yang menyatakan masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Pada ayat 2, Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilaksanakan dalam rangka melaksanakan konsultasi publik. Pada ayat 3, ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan konsultasi publik diatur dengan Peraturan Menteri.¹⁶

Memandang beberapa pelibatan masyarakat tertentu perlu adanya penguatan dari segi substansi peraturan perundang-undangan. Hal ini dibenarkan menurut Nurhasan Ismail¹⁷ yang berpendapat bahwa partisipasi publik yang bermakna merupakan upaya pelibatan kelompok-kelompok masyarakat yang berkepentingan dan berkeahlian dengan sungguh-sungguh dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pendapat tersebut juga merujuk pada upaya penguatan substansi norma dan kelembagaan sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan yang ditetapkan.

Lebih lanjut menurut Nurhasan Ismail, komponen yang harus ada adalah pemberian akses kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses pembentukan hukum yang demokratis. Sehingga tercipta hukum yang responsif dan prismatik. Subyek dan materi partisipasi terdiri atas kelompok yang berkepentingan dengan substansi peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Selain itu juga para ahli di

¹⁶ Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, pasal 188.

¹⁷ Azis, 'Partisipasi Publik Yang Bermakna'.

bidang substansi hukum yang dibentuk sesuai kompetensi keilmuan. Selanjutnya untuk mekanisme partisipasi dilakukan melalui penyebaran rencana, naskah akademis, dan rancangan kepada subyek partisipasi melalui berbagai media dan cara.

Partisipasi aktif publik di banyak peraturan, termasuk dalam Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020, mengaskan bahwa pemenuhan partisipasi publik (*meaningful participation*) harus sekurang-kurang dipenuhi dalam tahap pengajuan RUU, pembahasan, serta persetujuan bersama antara DPR dan presiden. Dalam keputusan tersebut juga disebutkan bahwa partisipasi publik terbuka dalam setiap tahap penyusunan menunjukkan pengakuan terhadap eksistensi *meaningful participation*.¹⁸

Food and Agriculture Organization (FAO) mengemukakan berbagai makna dari partisipasi sebagai berikut:¹⁹

1. Partisipasi adalah kontribusi sukarela dari masyarakat kepada suatu kegiatan (proyek, misalnya) tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan (b) meningkatkan kemauan menerima dan kemampuan untuk menanggapi kegiatan-kegiatan (proyek-proyek) pembangunan;
2. Partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang mengandung arti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu;
3. Partisipasi adalah pemantapan dialog antar masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, monitoring proyek, agar supaya memperoleh informasi mengenai konteks lokal, dan dampak-dampak sosial;

¹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

¹⁹ Ernawati and Tedi Kurniawan, 'Partisipasi Publik, Konsep Dan Metode.', *Mimbar: Jurnal Sosial Dan Pembangunan* 18, no. 1 (2002): 1–30.

4. Partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukannya sendiri;
5. Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka.

c. Kerangka Konsep

Adapun penelitian ini memadukan penggunaan teori legislasi dan juga teori partisipasi publik. Rasionalisasi penggunaan kedua teori ini sangat berkaitan satu sama lain. Teori legislasi digunakan untuk melihat dan menganalisis proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, penggunaan teori partisipasi publik digunakan untuk melihat keterlibatan dalam penentuan arah, strategi, serta kebijakan yang disusun oleh pemerintah. Dalam hal ini juga partisipasi menandakan adanya kontribusi masyarakat untuk mengawal jalannya proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Untuk memberikan gambaran konsep penelitian ini penulis menggunakan kerangka konsep berupa definisi operasional yang diperoleh dari undang-undang, peraturan presiden, peraturan DPR, putusan MK, doktrin, putusan pengadilan, literatur/kepuustakaan, kamus, ensiklopedia, jurnal, yaitu:

1. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), implementasi memiliki makna pelaksanaan atau penerapan. Hal ini berkaitan dengan suatu perencanaan, kesepakatan, maupun penerapan kewajiban. Sementara, Nurdin Usman dalam bukunya menuliskan makna implementasi sebagai suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci.
2. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pasal 1 menjelaskan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang

mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. pembentukan peraturan perundang yang baik harus asas kejelasan tujuan, di antaranya:

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

3. Selanjutnya UU PPP No. 12 Tahun 2011 yang kemudian diubah menjadi UU No. 13 Tahun 2022. Sebagaimana dalam Pasal 1 menyebutkan bahwa Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

4. Naskah Akademik menurut UU PPP adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.

5. Selanjutnya UU PPP No. 12 Tahun 2011 yang kemudian diubah menjadi UU No. 13 Tahun 2022. Sebagaimana pasal 1 menjelaskan bahwa undang-undang adalah Peraturan Perundang-

undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

6. Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, selanjutnya disingkat DPR, menjelaskan DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
7. Dalam KBBI, partisipasi adalah perihal turut berperan serta suatu kegiatan atau keikutsertaan atau peran serta.
8. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2007 menyebutkan bahwa partisipasi adalah keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan.
9. Dalam KBBI, publik dapat didefinisikan sebagai bukan pribadi, namun yang meliputi orang banyak, berkaitan dengan atau mengenai suatu negara, bangsa, atau masyarakat yang tidak berafiliasi dengan pemerintahan bangsa tersebut.
10. UU PPP No. 13 Tahun 2022 Pasal 96 ayat 3 menyebutkan bahwa masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
11. Menurut KBBI bermakna berarti; mempunyai (mengandung) arti penting.
12. KUHP adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian dalam skripsi ini menggunakan penelitian Hukum Normatif atau sama juga dengan penelitian hukum doktrinal / penelitian hukum yuridis-normatif / penelitian kepustakaan / *normative legal research/normative juridisch onderzoek*. Penelitian hukum normatif berfokus pada kaidah-kaidah atau asas-asas yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, maupun doktrin dari para pakar hukum.²⁰ Penelitian hukum normatif atau disebut juga penelitian hukum kepustakaan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur ilmiah guna mendapatkan kebenaran melalui logika bidang hukum melalui segi normatifnya. Penelitian normatif merupakan penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah pondasi sistem norma. Ditinjau dari sudut penerapannya penelitian hukum normatif menurut Soerjono Soekanto merupakan penelitian berfokus masalah, di mana permasalahan yang diteliti didasarkan pada teori atau dilihat kaitannya antara teori dan praktik.

2. Pendekatan Penelitian

Skripsi ini menggunakan 3 (tiga) pendekatan. **Pertama**, pendekatan yang digunakan penulis pada skripsi ini yaitu dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan memeriksa seluruh peraturan perundang-undangan serta peraturan yang relevan dengan permasalahan hukum yang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan menelaah keserasian dan kesesuaian antara UUD dengan undang-undang, atau antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain, dan seterusnya.

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 15th ed. (Jakarta: Kencana, 2021).

Kedua, menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) adalah pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Teknik ini penting karena dengan mengetahui pandangan/doktrin yang muncul dalam ilmu hukum, kita dapat mengembangkan argumen hukum untuk mengatasi kesulitan hukum. Pada skripsi ini, pandangan/doktrin akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum terkait partisipasi publik, peraturan perundang-undangan, KUHP, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan tersebut. **Ketiga**, pendekatan kasus (*case approach*), dalam pendekatan kasus, para sarjana harus mengetahui *ratio decidendi*, yakni penalaran hukum yang dipakai oleh majelis hakim guna mencapai kesimpulannya. *Ratio decidendi* ditentukan dengan mengamati realitas nyata seperti tempat, waktu, orang, dan segala sesuatu yang mendampinginya. Fakta-fakta material harus dievaluasi karena hakim dan para pihak ingin menerapkan standar hukum yang sesuai untuk akta tersebut. *Ratio decidendi* ini menunjukkan bahwa ilmu hukum bersifat preskriptif, bukan deskriptif.²¹

3. Jenis Data dan Sumber Hukum

Pada skripsi yang menggunakan penelitian hukum normatif, pada penelitian ini digunakan bahan hukum sebagai asal muasal informasi sehingga tidak mengenal data lapangan. Sumber bahan hukum adalah sesuatu yang sangat penting didalam penelitian. Sumber bahan hukum dalam penelitian berarti subjek dari mana suatu data diperoleh. Bahan hukum yang didapatkan akan tidak sesuai dengan penelitian apabila terjadi kesalahan dalam menggunakan dan memahami sumber data. Sumber bahan hukum dalam skripsi ini adalah bahan hukum sekunder memiliki sifat tidak mengikat. Bahan hukum sekunder ini mendukung bahan hukum primer. Selanjutnya data yang telah ada kemudian didukung oleh bahan

²¹ Ibid, hal. 133

hukum primer untuk memperkuat penelitian ini. Adapun bahan hukum sekunder yang dimaksud meliputi artikel ilmiah dan kumpulan buku tentang topik penelitian ini. Buku-buku tentang penegakan hukum, artikel, dan sumber-sumber lain yang berhubungan dengan topik penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data sangat diperlukan dalam suatu penelitian karena hal tersebut digunakan untuk mendapatkan data yang akan diolah sehingga bisa ditarik beberapa kesimpulan. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yakni studi kepustakaan dan kuesioner. Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data dengan menggunakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan. Teknik ini merupakan teknik yang digunakan untuk mengumpulkan data-data sekunder yang berkaitan dengan materi judul skripsi.²²

5. Analisis Data

Penelitian ini berupaya memahami konsep topik yang diteliti, selanjutnya mendeskripsikan bahan hukum relevan yang sudah diperoleh dianalisis lalu dilakukan klasifikasi berdasarkan rumusan masalah. Kajian secara deskriptif analitis dengan cara menerapkan, menelaah, mensistematiskan, dan menginterpretasi hukum positif. Teknik analisis yuridis dan dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menganalisa sumber hukum yang diperoleh. Metode kualitatif deskriptif digunakan untuk memeriksa data dan materi yang dikumpulkan untuk penelitian ini. Pendekatan ini memerlukan deskripsi verbal dan hubungan sistematis untuk mendapatkan temuan yang menjawab pertanyaan penelitian. Dengan demikian, proses untuk menilai bahan

²² Soerjanto Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, 13th ed. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013).

hukum melibatkan kategorisasi dan pemilihan materi yang telah dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan (studi pustaka).

G. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan dalam penulisan penelitian ini, maka penulis menguraikan dari bab per bab secara teratur sehingga dapat dilihat sebagai karya ilmiah yang baik, yakni karya ilmiah yang meliputi pembahasan serta disusun secara berurutan dan komprehensif. Adapun sistematika penulisan dalam proposal skripsi ini adalah sebagai berikut:

Bab I : Bab pendahuluan yang menguraikan latar belakang, rumusan masalah, ruang lingkup penelitian, maksud dan tujuan penelitian, kerangka teori dan kerangka konsep, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab II : Memuat uraian tinjauan kepustakaan yang terdiri dari kerangka teori dan kerangka konsep.

- a. Kerangka teori sebagai dasar dan analisa dalam mendukung penelitian ini menggunakan teori legislasi yang dikembangkan oleh Jean Jacques Rousseau, Aan Seidman, Dkk., Hans Kelsen, dan Hans Nawiasky. Sedangkan untuk teori partisipasi masyarakat yang bermakna berdasarkan sejumlah sumber.
- b. Kerangka konsep berupa definisi operasional yang diperoleh dari undang-undang, Peraturan Presiden, Peraturan DPR, putusan Mahkamah Konstitusi, doktrin, literatur/kepustakaan, kamus, ensiklopedia, jurnal.

Bab III: Membahas dan mengkaji tentang bentuk pengaturan terkait penerapan partisipasi publik dalam pembuatan suatu undang-undang.

Analisa dan uraian pembahasan dengan menggunakan teori legislasi.

Bab IV : Membahas dan mengkaji tentang implementasi partisipasi publik dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 Tentang KUHP di DPR RI.

Analisa dan uraian pembahasan menggunakan teori partisipasi masyarakat yang bermakna.

Bab V : Merupakan penutup meliputi kesimpulan dan saran. Kesimpulan yang berisi pernyataan hasil penelitian dan saran berisi tentang pertimbangan yang dapat digunakan oleh para peneliti untuk melanjutkan penelitian dan bagi pakar dalam bidang ilmu sejenis atau terkait untuk memahami teori-teori hukum tata negara dan penerapannya di Indonesia.

