DRAFT

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Konsep negara hukum demokratis yang dianut oleh Indonesia secara eksplisit dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar" serta "Negara Indonesia adalah negara hukum". Ketentuan tersebut menggambarkan bahwa pengaturan konstitusi Indonesia selaras dengan prinsip-prinsip demokrasi dan pedoman dalam penyelenggaran pemerintahan negara.[1] Salah satu dari prinsip demokrasi adalah prinsip partisipasi masyarakat. Prinsip partisipasi masyarakat merupakan prinsip penting dalam penyelenggaraan negara sebagai perwujudan negara hukum demokratis. Wujud konkret penerapan prinsip partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dapat terdeskripsikan dalam bagaimana prinsip partisipasi masyarakat dipedomani dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.[2]

Pembentukan peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan upaya untuk mewujudkan tujuan tertentu melalui penataan dan pengendalian perilaku masyarakat ataupun penyelenggaraan pemerintahan negara. Upaya ini dilakukan dengan menetapkan norma-norma hukum yang berfungsi mengarahkan,

[1] Faradila Arrahma, *Implementasi Konsep Negara Hukum Dan Demokrasi Dalam Sistem Ketetanegaraan Indonesia : Studi Implementasi Konsep Negara Hukum dan Demokrasi Dalam Sistem Ketetanegaraan Indonesia*, Jurnal Media Akademik (JMA), No. 6, Vol 3, 2025, h. 2.

[2] Delfina Gusman, *Model Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Sebagai Perwujudan Demokrasi Substantif*, UNES Law Review, Vol. 3, No. 5, 2023, h.848-849.

DRAFT

mempengaruhi, dan menata perilaku dalam kehidupan bermasyarakat. Secara umum, tujuan tersebut berlandaskan prinsip fundamental hukum yaitu terjaminnya keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup beberapa tahapan sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUP3) meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.[3] Dalam setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan masyarakat memiliki hak untuk terlibat dalam proses tersebut sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 96 ayat (1) UUP3 bahwa "masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan". Ketentuan tersebut merupakan dasar hukum pelibatan masyarakat untuk turut andil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.[4]

Prinsip partisipasi masyarakat berkaitan erat dengan prinsip keterbukaan sebagai bagian prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang diatur dalam Pasal 5 huruf g UUP3. Dalam penjelasan pasal 5 huruf g UUP3 dijelaskan "prinsip keterbukaan" merupakan prinsip dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terkait dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan dimulai dari perencanaan hingga pengundangan bersifat transparan dan terbuka sehingga seluruh lapisan masyarakat punya kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-

[3] Yahya Ahmad Zein, Ristina Yudhanti, dan Aditia Syaprillah, *Legislative Drafting Perancangan Perundang-Undangan*, Cetakan I, Thafa Media, Yogyakarta, 2006, h. 3.

[4] Moh. Ishomuddin, *Penyimpangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Terkait Penerapan Partisipasi Yang Bermakna*, Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra, No. 1, Vol.3., 2025, h. 57.

DRAFT

undangan. Prinsip hukum tersebut menekankan bahwa setiap proses pembentukannya harus dilakukan secara transparan dengan melibatkan masyarakat termasuk kemudahan dalam mengakses informasi yang akurat dan mudah diakses.[5]

Penerapan prinsip partisipasi dan prinsip keterbukaan secara konsisten tentu akan meningkatkan kepercayaan publik terhadap sistem demokrasi termasuk proses pembentukan peraturan perundang-undangan sekaligus menciptakan produk hukum yang bersifat responsif.[6] Namun demikian, seringkali masyarakat tidak dilibatkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Prinsip partisipasi masyarakat dan keterbukaan masih terkesan bersifat formalitas atau hanya untuk memenuhi ketentuan prosedural. Kondisi ini berpotensi mengaburkan makna prinsip partisipasi masyarakat dan prinsip keterbukaan, sehingga akan menimbulkan keberatan terhadap produk hukum yang dibentuk. Tidak jarang hal ini memicu penolakan oleh masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan yang baru disahkan berupa demonstrasi, catatan kritis, kampanye, maupun dalam bentuk permohonan uji materiil atau uji formil ke Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi sebagai bentuk konsekuensi produk hukum yang minim partisipasi dan merugikan rakyat.[7]

Sebagai contoh dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) yang dinilai minim kelibatan

---

[5] Arfiani, *et.al*, *Urgensi Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan*, Pagaruyuang Law Journal, No.2, Vol.6, 2023, h. 216.

[6] Luh Putu Suryani I Ketut Agus Krisna Adiputra, Ida Ayu Putu Widiati, *Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Jurnal Preferensi Hukum, No.1, Vol.6, 2025, h.59.

[7] Moh. Ishomuddin, *Penyimpangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Terkait Penerapan Partisipasi Yang Bermakna*, Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra, No. 1, Vol.3., 2025, h. 57.

DRAFT

masyarakat, tidak transparan dan terbuka. Hal ini terlihat dalam prosesnya yang terkesan tergesa-gesa dan kesulitan untuk mengakses naskah akademik ataupun rancangan undang-undang sehingga proses pembentukannya dinilai tidak sesuai prinsip keterbukaan ataupun partisipasi masyarakat.[8]

Menanggapi permasalahan tersebut, Mahkamah Konstitusi menekankan bahwa prinsip partisipasi masyarakat dilakukan paling tidak dengan tiga syarat wajib dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 91/PUU-XVII/2020. Beberapa syarat tersebut meliputi (i) hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), (ii) hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan (iii) hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).[9]

Sebagai bentuk tindak lanjut dari Putusan tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden melakukan evaluasi dan revisi terhadap beberapa ketentuan dalam UUP3. Upaya tersebut diwujudkan melalui pengundangan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UUP3). Revisi ini membawa perubahan cukup signifikan, terutama terkait pengaturan partisipasi masyarakat yang tertuang dalam Pasal 96. Semula hanya terdiri empat ayat, kini diperluas menjadi lima ayat.

---

[8] Salsabiila Tiara Aulia, Sarah Firka Khalistia, dan Addyana Belaputri, *Tinjauan Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Berdasarkan Prosedur Dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Yang Baik*, Padjadjaran Law Review, No. 10, Vol. 2, 2022, h. 8.

[9] Akhmad Zaki Yamani Muhammad Ardian Maulana Azmi, *Peran Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang (Analisis Dampak Dan Manfaat)*, Interdisciplinary Explorations in Research Journal (IERJ), No. 2, Vol. 3, 2025, h. 334–35.

DRAFT

Perubahan UUP3 pada dasarnya didasari oleh semangat pembentuk undang-undang untuk memperkuat pengaturan partisipasi masyarakat. Akan tetapi, dalam praktiknya justru menuai banyak kritik dari masyarakat terutama Pasal 96 terkait mekanisme partisipasi masyarakat. Rumusan pasal tersebut dinilai tidak tepat, tidak pasti, dan bersifat ambigu sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal partisipasi masyarakat. Pasal 96 tidak secara eksplisit menetapkan kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk menindaklanjuti masukan masyarakat. Ketentuan tersebut yang semula diharap dapat memperkuat justru menciderai syarat dari prinsip partisipasi masyarakat tersebut.

Permasalahan serupa juga terlihat dalam pengujian formil Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU BUMN). Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 64/PUU-XXIII/2025 para pemohon mengungkapan dalam permohonannya bahwasannya tahapan pembentukan undang-undang tersebut secepat kilat, minim keterbukaan, dan tidak memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat sebagaimana dipersyaratkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Para pemohon juga mendalilkan bahwa UU BUMN tidak sesuai dengan prinsip pembentukan perundang-undangan salah satunya prinsip keterbukaan dalam proses pembentukannya. Akan tetapi, melalui pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi mengeluarkan amar putusan yang menolak permohonan pengujian formil dengan penjelasan bahwa telah ada upaya yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang untuk mewujudkan keterbukaan dan partisipasi masyarakat. Mahkamah berkesimpulan bahwa UU BUMN dalam

DRAFT

pembentukannya telah memenuhi prinsip keternukaan dan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UUP3. Berkenaan dengan hal tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menelisik lebih dalam mengenai prinsip keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan apakah putusan Mahkamah Konstitusi dalam menjatuhkan putusannya telah sesuai dengan prinsip keterbukaan.

1.2 Rumusan Masalah

Terdapat 2 (dua) rumusan masalah yang diangkat pada penelitian ini meliputi:

1. Apa *ratio legis* pengaturan hak masyarakat dalam Pasal 96 Undang-Undang pembentukan peraturan perundang-undangan?
2. Apakah *ratio decidensi* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 64/PUU-XXIII/2025 telah sesuai dengan prinsip keterbukaan?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diangkat, tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalis *ratio legis* pengaturan hak masyarakat dalam Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
2. Untuk mengetahui apakah putusan Mahkamah Konstitusi nomor 64/PUU-XXIII/2025 telah sesuai dengan prinsip keterbukaan.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun beberapa manfaat dari dilaksanakannya penelitian ini adalah sebagai berikut:

DRAFT

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis diharapkan penelitian ini dapat memberikan khazanah terhadap pengembangan ilmu hukum khususnya hukum tata negara yang membahas mengenai prinsip keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undang.

1.4.2 Manfaat Praktis

a. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini dapat dijadikan rujukan bagi sivitas akademika dalam melakukan aktivitas akademik terutama dalam pembelajaran dan pengembangan penelitian khususnya hukum tata negara yang membahas topik serupa.

b. Bagi Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-Undangan

Hasil penelitian diharapkan dijadikan masukan bagi Pemerintah baik tingkat pusatu ataupun daerah yang memiliki kewenangan membentuk produk hukum, agar lebih bijak dalam merumuskan norma dan menekankan prinspip keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

1.5 Orisinalitas Penelitian

Dalam upaya mengembangkan ilmu pengetahuan, orisinalitas merupakan aspek yang wajib diperhatikan dalam setiap penelitian guna mencegah terjadinya plagiasi. Keaslian tersebut mencerminkan tanggung jawab ilmiah peneliti serta menjamin bahwa hasil penelitian memiliki nilai kebaruan *(novelty)* yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Penelitian yang orisinal bukan hanya

DRAFT

membedakan penelitian terdahulu, melainkan menunjukkan keterbaruan yang memberikan kontribusi nyata terhadap pengembangan ilmu pengetahuan ataupun topik yang dikaji. Adapun beberapa penelitian serupa diantaranya sebagai berikut:

1. Skrispsi dari Universitas Pancasakti Tegal pada tahun 2022 oleh Efi Ifannah yang berjudul Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja.

   Hasil yang ditemukan dari penelitian ini bahwa dalam pembentukan UU Cipta Kerja telah dilakukan pertemuan dengan kelompok masyarakat selama beberapa kali pertemuan. Pertemuan tersebut belum membahas substansi apa yang diubah dalam Undang-Undang tersebut sehingga masyarakat tidak mengetahui secara pasti mengenai materi muatan yang diubah. Lebih Lanjut dokumen UU Cipta Kerja juga tidak mudah diakses. Sehingga prodak hukum yang mengabaikan keterbukaan menjadikannya sebagai inkonstitusional bersyarat.[10]

   Penelitian ini terdapat beberapa perbedaan antara penelitian yang sekarang dengan penelitian sebelumnya. Pertama, penelitian sebelumnya berfokus pada implementasi prinsip keterbukaan dalam proses terbentuknya UU Cipta Kerja. Sedangkan penelitian yang Sekarang berfokus pada pengaturan prinsip keterbukaan dalam peraturan perundang-undangan sekaligus menganalisis putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji formil

[10] Evi Ifannah, *Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*, Skripsi dari Universitas Pancasakti Tegal, 2022.

DRAFT

revisi Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara dangan asas keterbukaan dan prinsip partisipasi.

2. Tesis dari Universitas Islam Sultan Agung oleh Yocabus Ayuk pada tahun 2024 dengan judul Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Gubernur (Studi Kasus: Provinsi Papua Selatan).

   Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa prinsip keterbukaan dalam Peraturan Gubernur merupakan komitmen pemerintah dalam meningkatkan transparansi dan partisipasi publik dimana masyarakat diberikan ruang untuk terlibat baik berupa konsultasi ataupun aspirasi terhadap rancangan peraturan yang dibahas. Penelitian ini juga membahas bahwa dalam penerapan asas keterbukaan mengalami hambatan berupa lemahnya sinergi antar instansi, belum adanya pedoman teknis terkait keterbukaan dan partisipasi masyarakat, serta minimnya inisiatif pemerintah untuk melibatkan masyarakat secara aktif.[11]

   Perbandingan antara penelitian sebelumnya dengan sekarang terletak pada fokus utama penelitian. Fokus utama dalam penelitian terdahulu dengan mengkaji penerapan prinsip keterbukaan dalam peraturan sekaligus mengukur sejauh mana prinsip keterbukaan diterapkan dalam pembentukan peraturan daerah. Sedangkan penelitian sekarang memiliki fokus utama untuk mengkaji prinsip keterbukaan dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan sekaligus sebagai batu uji Mahkamah

[11] Yacobus Atuk, *Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Gubernur (Studi Kasus: Provinsi Papua Selatan)*, Tesis dari Universitas Islam Sultan Agung, 2024.

DRAFT

Konstitusi dalam memutus uji formil UU BUMN. Selain itu, metode penelitian juga berbeda antara penelitian yang sekarang dan sebelumnya. Penelitian sekarang menggunakan tipe penelitian normatif, sedangkan tipe penelitian terdahulu menggunakan empiris.

3. Disertasi dari Universitas Islam Sultan Agungyang dilakukan oleh Sulaima N. Sembiring pada tahun 2023 dengan judul "Rekonstruksi Regulasi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berbasiskan Nilai-Nilai Keadilan".

   Hasil penelitian ini menemukan kelemahan mengenai tata cara dan mekanisme partisipasi masyarakat sehingga diibaratkan partisipasi masyarakat merupakan pasal karet dalam peraturan perundang-undangan dan belum ada kandungan nilai-nilai keadilan. Maka dari itu diperlukan rekonstruksi terhadap regulasi partisipasi masyarakat untuk menghasilkan partisipasi masyarakat yang efektif.[12]

   Penelitian terdahulu mengkaji mengenai bagaimana rekonstruksi regulasi partisipasi masyarakat berdasarkan nilai keadilan. Sedangkan penelitian dalam skripsi ini mengkaji mengenai prinsip keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan permohonan *judicial riview* ke Mahkamah Konstitusi. Selain itu metode penelitian yang digunakan juga berbeda antara penelitian terdahulu dengan penelitian sekarang. Tipe penelitian yang digunakan pada penelitian terdahulu adalah

[12] Sulaiman N. Sembiring, *Rekonstruksi Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Bebasis Nilai-Nilai Keadilan*, Disertasi dari Universitas Islam Sultan Agung, 2023.

DRAFT

penelitian non-doktrinal atau yuridis sosiologis. Sedangkan penelitian sekarang menggunakan penelitian hukum normatif.

1.6 Tinjauan Pustaka

1.6.1 Teori Peraturan Perundang-Undangan

Terdapat berbagai pakar yang memberikan definisi peraturan perundang-undangan dari sudut pandang yang berbeda. Menurut Bagir Manan, yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan adalah:

1. Setiap Keputusan tertulis dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum-abstrak atau abstrak-umum, artinya tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek, peristiwa, atau gejala konkrit tertentu.
4. Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiil zin,* atau sering disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift* yang meliputi antara lain: *de supranationale algemen verbindende vooorschrift, wet, AMvB, de Ministeriele verordening, de gemeentelijke raadsverordeningen, de provincial staten verodeningen*.[13]

Selain itu, H.A.S Natabaya juga memberikan pernyataan bahwa pada umumnya para pakar Hukum Administrasi dan Hukum tata negara di Indonesia memandang peraturan perundang-undangan sebagai aturan tertulis yang dibentuk atau dibuat oleh lembaga atau pejabat berwenang baik di tingkat pusat maupun daerah yang isinya mengikat secara umum.[14]

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan definisi secara

---

[13] Ni'matul Huda dan Nazriah, *Teori Dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusa Media, Bandung, 2020, h.11.

[14] Farah Syah rezah dan Nurul Kamal, *Op.cit,* h.8.

DRAFT

konkret mengenai peraturan perundang-undangan. 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. Berdasarkan rumusan pasal tersebut terlihat bahwa peraturan perundang-undangan memiliki beberapa unsur diantaranya adalah peraturan yang berbentuk tertulis, memuat norma hukum, mengikat secara umum, dibentuk atau ditetapkan lembaga atau pejabat berwenang, dan ditetapkan sesuai prosedur.

Membahas mengenai peraturan perundang-undangan, pada pokoknya tidak terdapat suatu mekanisme baku dan terperinci mengatur urutan peraturan perundang-undangan. Ketentuan yang ada pada umumnya hanya diwujudkan dalam bentuk prinsip umum seperti asas yang menegaskan bahwa aturan lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang kedudukannya lebih tinggi serta doktrin yang menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi dalam sistem hukum *"the supreme law of the land"*.[15] Dalam teori perundang-undangan dikenal dengan adanya konsep hierarki, yang mengungkapkan bahwa norma hukum diatur secara bertingkat bagaikan anak tangga.[16] Mengenai hierarki norma hukum di Indonesia diatur dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan tata urutan peraturan perundang-undangan di

[15] Fathorrahman, *Politik Hukum Hieerarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, HUKMY: Jurnal Hukum, No. 1, Vol. 1, 2021, h. 76.

[16] Otong Syuhada, *Rekonstruksi Positivisme Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*, Presumption of Law, No.2, Vol.2, 2020, h. 3.

DRAFT

indonesia yang di klasifikasikan berdasarkan jenisnya. Semua jenis peraturan tersebut memiliki kekuatan hukum sesuai hierarkinya sebagaimana ditegaskan pada ayat (2). Ketentuan tersebut mempertegas pengertian hierarki berdasarkan asas *lex superior*.[17]

Kaitannya dengan hierarki peraturan perundang-undangan tidak terlepaskan dari teorinya mengenai jenjang norma hukum *(stufentheorie)*, Hans Kelsen menyatakan bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis dalam suatu tata susunan atau hierarki. Dengan demikian, hierarki dapat diartikan bahwa suatu norma yang lebih rendah harus bersumber dari norma yang lebih tinggi, begitu pula seterusnya hingga tatanan terakhir yang tidak dapat ditelusuri dan bersifat fiktif yakni norma dasar *(grundnorm)*.[18] Berkenaan dengan hal tersebut ketika merumuskan norma dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan peraturan diatasnya.

Pada dasarnya mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sudah dinormakan secara konkret dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai perwujudan dari ketentuan Pasal 5 ayat (1), Pasal 20, dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk selanjutnya disebut UUD NRI 1945.[19] Setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan, pembentuk peraturan perundang-undangan harus berpedoman pada prosedur, metode, dan

[17] Fathorrahman, *Op.cit*, h. 83.

[18] Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan*, PT. Kanisius, Yogyakarta, 2020, h. 43.

[19] Munawar, Marzuki, dan Ibnu Affan, A*nalisis Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja Perpspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Ilmiah Metadata, No. 2, Vol. 3, 2021, h. 460.

DRAFT

prinsip pembentukan peraturan.[20] prinsip tersebut meliputi kejelasan tujuan, kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

1.6.2 Prinsip Keterbukaan

Prinsip keterbukaan adalah prinsip yang menjamin terpenuhinya hak masyarakat untuk mendapatkan informasi yang objektif, akurat, dan tidak diskriminatif terkait penyelenggaraan pemerintahan negara. Pelaksanaan prinsip keterbukaan harus tetap mempertimbangkan perlindungan atas hak asasi, golongan dan rahasia negara.[21] Prinsip keterbukan sebagai perwujudan dari negara demokratis harus diaktualisasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan negara termasuk dalan proses pembentukan peraturan perundang-undangan. [22]

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan prinsip keterbukaan menjadi pilar penting terutama dalam mendukung transparansi akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan. Prinsip keterbukaan menjadi pedoman Pemerintah dalam menjalankan fungsinya. Ssegala informasi yang berhubungan dengan proses pembentukan harus terbuka

---

[20] Widayati, *Implementasi Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Partisipatif Dan Berkeadilan*, Jurnal Hukum Unissula, No. 2, Vol. 36, 2020, h. 59.

[21] Nor Fadillah, *Penerapan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang Tentang Cipta Kerja Dan Undang-Undang Tentang Ibu Kota Negara*, Lex Renaissance, No.2, Vol. 7, 2022, h. 245.

[22] Arfiani, *et.al*, *Loc.cit*.

DRAFT

dan dapat diakses oleh seluruh elemen masyarakat. Adanya prinsip keterbukaan akan menjamin keadilan dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintahan yang demokrasi.[23]

Adanya prinsip keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan akan meminimalisir kemungkinan kerugian hak konstitusional masyarakat sebagaimana pengaturannya telah diuraikan dalam Pasal 28F UUD NRI 1945. Masyarakat akan mengetahui secara jelas proses pembentukannya melalui akses dan keterbukaan informasi yang berasal dari Pemerintah. Masyarakat juga berhak mengajukan pertanyaan sekaligus memberikan saran perbaikan termasuk mengevaluasi kinerja Pemerintah sebagai bentuk partisipasi.[24]

Prinsip keterbukaan menegaskan transparansi dan prinsip partisipasi masyarakat. kedua hal tersebut merupakan bagian yang saling berkaitan antara satu dengan lainnya. Prinsip keterbukaan dapat diwujudkan dengan upaya konsultasi publik, membuka akses informasi termasuk menyebarluaskan, pelibatan berbagai pihak, pemberdayaan pembentuk undang-undang, dan transparansi pembentukan peraturan turunan. Prinsip ini memegang peran penting penyelenggaraan pemerintahan negara yang akan mendorong pelibatan masyarakat, menjamin akuntabilitas pemerintah, meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan, menjamin keamanan dan kepastian hukum, memperkuat transparansi, dan mendorong penerimaan masyarakat terhadap

---

[23] Muhammad Nurohim, *Perancangan Peraturan Perundang-Undangan Teori Dan Praktik Berdasarkan UU 12 Tahun 2011*, Cetakan I, Media Penerbit Indonesia, Medan, 2025, h.36-38.

[24] Supriyadi Angga Prastyo, Samsul Wahidin, *Pengaturan Asas Keterbukaan Dalam Pembentukan Undang-Undang*, Jurnal Cakrawala Hukum, No.2, Vol.11, 2020, h. 128.

DRAFT

peraturan yang dibentuk. Secara garis besar, prinsip keterbukaan sangat penting dalam menciptakan kebijakan yang efektif, adil, dan dapat diterima oleh masyarakat.[25]

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, prinsip keterbukaan berkaitan erat dengan *good governance* sebagai salah satu prinsipnya. Menurut Prof. Sadjijono, *good governance* merupakan penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan negara dengan memperhatikan aspek sosial, budaya, politik, dan ekonomi. Untuk mewujudkan *good governance* pemerintah harus melibatkan masyarakat secara aktif serta menjamin transparansi dalam setiap proses pengambilan keputusan termasuk keterbukaan akses informasi dan layanan publik. Sehingga partisipasi masyarakat bukan sarana pelaksanaan program, melainkan perwujudan dari penerapan tata kelola pemerintahan yang baik dan demokratis.[26]

1.6.3 Teori *Judicial Riview*

Secara filosofis mekanisme pengujian undang undang atau biasa disebut dengan *judicial riview* merupakan ciri khas negara hukum modern sebagai bentuk kontrol lembaga negara demi terciptanya pemerintahan yang demokratis berdasarkan hukum.[27] Pengaturan mengenai kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dirumuskan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI

---

[25] I Ketut Agus Krisna Adiputra, Ida Ayu Putu Widiati, Luh Putu Suryani, *Op.cit,* h. 60.

[26] Adelia Yuliana, *Peran Dan Potensi Sinergi Mahkamah Konstitusi Dan Pemerintah Dalam Mewujudkan Praktik Good Governance Di Indonesia*, Forschungsforum Law Journal, Vol. 1, No. 1 2024, h. 15.

[27] Anajeng Esri Edhi Mahanani, *Impresi Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Positive Legislature Ditinjau Dari Progresivitas Hukum Dan Teori Pemisahan Kekuasaan*, Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah Dan Hukum, No.2, Vol. 54, 2020, h. 422.

DRAFT

1945 yang menetapkan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Kedua lembaga tersebut memiliki kewenangan *judicial riview* yang berbeda berdasarkan hierarki Pasal 24A dan Pasal 24C UUD NRI 1945. Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

Pengaturan mengenai kewenangan *judicial riview* oleh Mahkamah Agung selain UUD NRI Tahun 1945 juga ditegaskan dalam Pasal 20 ayat (2), Pasal 31 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung dan Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan berbagai pengaturan mengenai kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Agung, terlihat bahwa Mahkamah agung mendapat julukan sebagai *guardian of statutory law*, artinya *judicial riview* oleh Mahkamah Agung bertujuan untuk menjaga harmonisasi atau konsistensi peraturan perundang-undangan agar sesuai dengan hierarkisnya.[28]

Kewenangan *judicial* riview Mahkamah Konstitusi secara tegas dirumuskan dalam Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lebih lanjut, pengaturan *judicial riview* oleh Mahkamah Konstitusi

[28] Walid Alfian, Erham, dan Aman Ma'rij, *Harmonisasi Hukum Atas Disparitas Putusan Mahkamah Agung Dan Mahkamah Konstitusi Harmonization*, Jurnal Hukum Lex Generalis, No.8, Vol. 6, 2025, h. 9.

DRAFT

ditegaskan kembali dalam Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana diubanh beberapa kali terakhir Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi, dan Pasal 9 ayat (1) UUP3.

Mahkamah Konstitusi mendapatkan julukan sebagai pengawal konstitusi *(the guardian of the constitution).* Hal tersebut menjadikannya sebagai penafsir konstitusi sekaligus menjaga dan menegakkan konstitusi.[29] Adanya konstitusi dalam penyelenggaraan sebuah negara merupakan cerminan dari prinsip demokrasi dimana fungsi konstitusi sendiri adalah melindungi hak asasi manusia yang diwujudkan melalui jaminan hak konstitusional warga negara.[30]

Pada awalnya putusan Mahkamah Konstitusi hanya berupa sebuah pernyataan bahwa norma atau undang-undang bertentangan dengan konstitusi. Akan tetapi, kini berkembang dengan memberikan penafsiran terhadap undang-undang yang diujinya guna memastikan kesesuaian dengan konstitusi.[31] Dalam proses tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa Mahkamah Konstitusi turut andil dalam proses legislasi dengan memberikan *guideline* kepada lembaga yang berwenang bahkan membentuk norma baru melalui putusannya yang diklasifikasikan sebagai putusan konstitusioal bersyarat *(conditionally*

---

[29] Patio Alfredo Nugraha Ali Alatas, Ficky M. Zulfickar, *Teori Kemaslahatan Sebagai Batasan Judicial Activism Dalam Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi Dan Demokrasi, No.2, Vol. 4, 2024, h. 2–3.

[30] Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada , Depok, 2005, h. 216.

[31] Purwono Sungkono Raharjo Adena Fitri Puspita Sari, *Mahkamah Konstitusi Sebagai Negative Legislator Dan Positive Legislator*, Souvereignty : Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional, No. 1, Vol. 1, 2022, h. 685.

DRAFT

constitutional) dan putusan inkonstitusional *(conditionally unconstitutional)*. Suatu norma atau undang-undang dikatakan konstitusional apabila tafsir yang ditentukan dalam Mahkamah Konstitusi telah terpenuhi sehingga dapat dipertahankan legalitasnya, sebaliknya apabila tafsir yang ditentukan tidak terpenuhi maka peraturan tersebut inkonstitusional bertentangan dengan Undang-Undang Dasar dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.[32]

Kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut sebagai perwujudan *check and balances* yang meletakan lembaga negara dalam kedudukan setara. Prinsip tersebut menciptakan keseimbangan antar lembaga negara dalam praktik ketatanegaraan karena kedudukan setara dan saling mengawasi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi merupakan langkah progresif dalam memperkuat penguasan antar lembaga terutama proses penyelenggaraan pemerintahan negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.[33]

1.7 Metode Penelitian

Penelitian merupakan sebuah kegiatan ilmiah yang kemudian dalam melakukan kegiatan diperlukan berbagai metode untuk menggali, mencari, memecahkan, dan menemukan jawaban atau suatu kebenaran dari fakta yang ada. Dengan kata lain, penelitian adalah kegiatan pencarian yang bernilai edukatif untuk mencari sebuah temuan atas suatu permasalahan.[34]

---

[32] Ni'matul Huda, *Op.cit*, h. 221-222.

[33] Ni'matul Huda, *Op.cit,* h. 217.

[34] Sunarno Edy Wiboho, *Metode Penelitian Hukum*, Narotama University Press, Surabaya, 2023, h.34.

DRAFT

1.7.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif karena karakteristik dalam penelitian hukum sendiri dengan objek penelitiannya adalah aturan atau hukum. Hasil penelitian normatif bersifat prespektif yakni memberikan rekomendasi apa yang seyogyanya diambil sebagai bentuk solusi dari permasalahan yang diangkat. Penelitian hukum *(legal research)* adalah penelitian yang dilakukan untuk menemukan kebenaran koherensi, apakah aturan hukum sesuai dengan norma yang berupa perintah atau larangan telah sesuai dengan prinsip hukum, serta tindakan seseorang sesuai dengan norma hukum atau prinsip hukum.[35]

1.7.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan dalam sebuah penelitian akan membantu penulis dalam menggali informasi dari berbagai sisi mengenai isu yang dibahas.[36] Terdapat beberapa pendekatan yang digunakan oleh penulis meliputi pendekatan perundang undang-undangan *(statute approach)*, pendekatan kasus *(case approach)*, pendekatan histori *(historical approach)*, dan pendekatan konseptual *(conceptual approach)*.

Pendekatan perundang-undangan *(statute approach)* adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah segala peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu dalam penelitian ini. Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis konsistensi dan kesesuaian peraturan sesuai dengan hierarki

[35] Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Surabaya, 2005, h 47.
[36] *Ibid*, h. 133.

DRAFT

peraturan perundang-undangannya. Dilain sisi, dalam konteks akademik, pendekatan ini dilakukan dengan mencari ratio legis dan ontologis lahirnya undang-undang tersebut kemudian memahami untuk menangkap kandungan filosofis dari undang-undang tersebut.[37]

Pendekatan kasus dilakukan dalam penelitian ini dengan menelaah pertimbangan hukum oleh hakim dalam memutus perkara. Pendekatan kasus yang digunakan adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 64/PUU-XXIII/2025 mengenai uji formil UU BUMN.[38] Pendekatan histori *(historical approach)* dilakukan dengan menelaah latar belakang dalam perkembangan norma dari setiap masa. Pendekatan ini digunakan untuk menelaah prinsip partisipasi masyarakat dalam UUP3.[39] Sedangkan, pendekatan konseptual *(conceptual approach)* dilakukan dengan mempelajari dan memahami berbagai pandangan ahli hukum atau doktrin dalam ilmu hukum, yang kemudian dijadikan dasar berpikir untuk menemukan ide, konsep, atau pengertian hukum sesuai dengan masalah hukum yang diangkat. konsep tersebut kemudian dijadikan dasar argumentasi dalam menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.[40]

1.7.3 Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, sekunder, maupun bahan non hukum

1. Bahan Hukum Primer

---

[37] *Ibid*, h. 133-134.
[38] *Ibid*, h. 134.
[39] *Ibid*, h. 134.
[40] *Ibid,* h. 135.

DRAFT

Merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, biasanya berupa peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer yang digunakan meliputi:

a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234);
c. Undang-Undang Nomor 13 tahun 2022 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan perundnag-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesiatahun 2022 Nomor 143, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6801);
d. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2025 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor 25, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 7097);
e. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 64/PUU-XXIII/2025; dan
f. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 91/PUU-XVIII/2020

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder membantu dalam memberikan arah penelitian hukum itu sendiri yang diperoleh dari buku, jurnal huku, artikel ilmiah,

DRAFT

skripsi, tesis, maupun disertasi hukum yang dijadikan refrensi dalam melakukan penelitian hukum

1.8 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini terbagi menjadi 4 (empat) bab yang terbagi menjadi beberapa sub-bab didalamnya untuk mempermudah uraian pembahasan isu hukum yang telah diangkat. adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

BAB I merupakan bab pendahuluan yang terdiri dari beberapa sub bab dengan menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah yang diangkat, tujuan penelitian, manfaat penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II menjabarkan pembahasan rumusan masalah pertama yang terdiri dari beberapa sub bab. Pada bab ini menguraikan mengenai sejarah pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, *ratio legis* pengaturan hak masyarakat dalam Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan Kesesuaian Pasal 96 Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dengan Prinsip Keterbukaan.

BAB III menguraikan pembahasan rumusan masalah kedua yang penjabarannya terdiri dari beberapa sub bab. Beberapa sub pembahasan Bab III diantaranya posisi kasus permohonan pengujian Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara, *ratio decidendi* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 64/PUU-XXIII/2025, dan analisis kesesuaian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 64/PUU-XXIII/2025 dengan prinsip keterbukaan.

DRAFT

BAB IV merupakan bab penutup yang menguraikan kesimpulan dan saran atas topik yang diangkat. Kesimpulan berisi ringkasan dan jawaban atas rumusan masalah yang diangkat. Sedangkan saran berisikan rekomendasi-rekomendasi atas Kesimpulan yang telah diarik berdasarkan hasil pembahasan dari rumusan masalah

UNIVERSITAS NAROTAMA SURABAYA PRO PATRIA