

**KEDAULATAN RAKYAT DALAM PEMBENTUKAN
KEBIJAKAN PUBLIK
(STUDI KASUS: PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA)**

SKRIPSI

MAHARANIE

050423098X



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
DEPOK 2008**

**KEDAULATAN RAKYAT DALAM PEMBENTUKAN
KEBIJAKAN PUBLIK
(STUDI KASUS: PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA)**

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

MAHARANIE

050423098X



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
DEPOK 2008**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

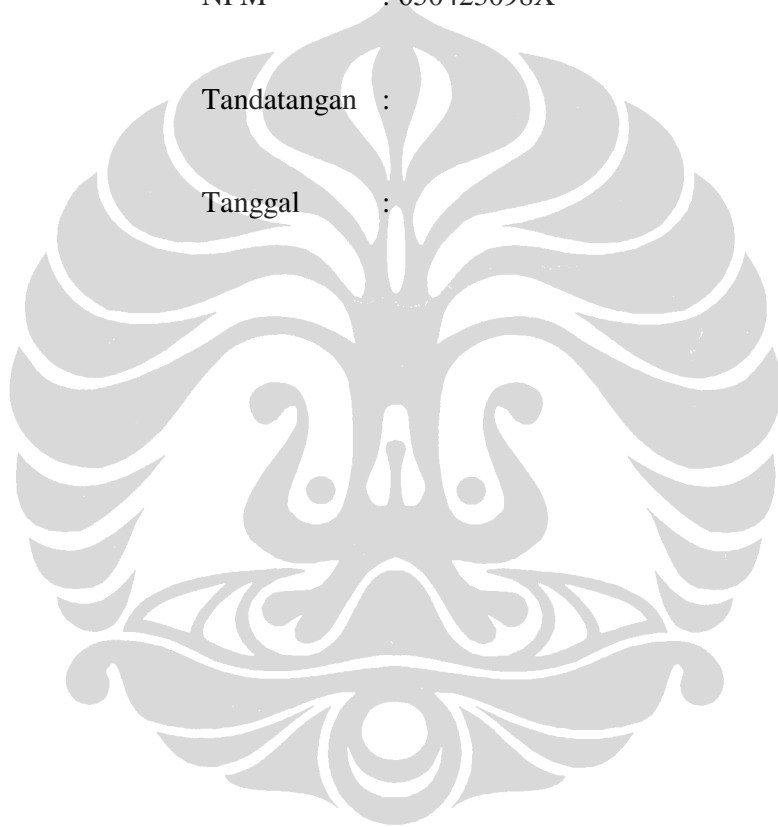
Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
Dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
Telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Maharanie

NPM : 050423098X

Tandatangan :

Tanggal :



HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Maharanie
NPM : 05042098X
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Kedaulatan Rakyat dalam Pembentukan Kebijakan Publik
(Case Studi : Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia).

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Prof. Dr.Maria Farida Indrati S, SH., MH (.....)

Pembimbing II: Dian Puji Simatupang, SH., MH (.....)

Penguji : Prof. Safri Nugraha., SH., LL.M., PhD (.....)

Penguji : Eka Sri Sunarti, SH., MSi (.....)

Penguji : Tri Hayati, SH., MH (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal :

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum Program Ilmu Hukum Universitas Indonesia. Penulis sangat menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, penulis akan kesulitan untuk melewati masa perkuliahan dan menyelesaikan skripsi ini tentunya. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

- 1) Ayahanda Wadie Maharief dan Ibunda Diah Wadie Maharief atas didikan dan cinta kasih sayang yang beliau berikan, saudara-saudara tersayang Mas Deva, Wisnu, Devi, Arum yang selalu memberikan dorongan kepada penulis untuk terus bergairah menulis dan mempelajari Ilmu Hukum.
- 2) Ibu Prof. Dr. Maria Farida Indrati S, SH., MH selaku dosen pembimbing yang telah bersedia meluangkan waktu disela-sela kesibukan beliau sebagai Hakim Konstitusi untuk berdiskusi dan menambah wawasan yang sangat berharga bagi penulis.
- 3) Bapak Dian Puji Simatupang, SH., MH yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk membimbing dan memberikan arahan terbaik bagi penulis dalam penyusunan skripsi ini.
- 4) Prof. Safri Nugraha, SH., LL.M., PhD sebagai Ketua Jurusan Hukum Administrasi Negara, Ibu Eka Sri Sunarti, SH., MSi., CN sebagai Sekretaris Jurusan Administrasi Negara, Ibu Tri Hayati, SH., MH, yang telah menguji skripsi ini dan memberikan pendapat dan saran yang sangat berharga bagi penulis.
- 5) Para Abang dan Mbak, Bang Sony Maulana, Mba Fitriani A Sjarif, Mba Melania Kiswandari, Bang Andri Wibisana, Bang Irfan Hutagalung, Terimakasih karena bukan hanya ilmu pengetahuan yang telah diberikan tetapi juga kesadaran, wawasan, dan keberanian untuk bersikap yang akan menjadi bekal di masa yang akan datang.

- 6) Pimpinan dan seluruh Staf Pengajar PK V Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, dan Pengajar Program Kekhususan lainnya atas segala ilmu dan pengetahuan yang diberikan selama ini.
- 7) Pak Sadeli dan Mba Dwi Terimakasih telah banyak membantu selama proses perkuliahan dan maaf telah sering mengganggu dan merepotkan selama ini
- 8) Bu Sur, Mba Dewi, Pak Iwan, Mas Indra dan seluruh karyawan Bagian Administrasi Pendidikan Sekretariat Program Ekstensi yang telah banyak membantu penulis membuat setumpuk surat dengan cekatan baik ketika kuliah, riset, dan skripsi ini.
- 9) Sahabatku Rike Yolanda atas dorongan, saran, dan kritik yang berharga bagi kemajuan penulis sehingga penulis tetap terus bersemangat ketika menjalani kuliah dan menulis skripsi ini.
- 10) Teman-temanku Diah Nur Ekowati, Kristanto Budi, Sonja Monica, Christina Scmalhofer, Anika Malkus, Nova Andriani, Cavin Rubenstein, Hafiz Mizan Piliang, Duhita Putri, Alfonso D.K Tahapary, Agus Ananda, R. Dwi Ulung, Tina Sarah Herawaty, Marta Dinata, Hendi Handoko, Edwin MCS, Sony Heru Prasetyo, yang mewarnai kehidupan penulis semasa perkuliahan dengan semangat, dorongan, canda tawa, dan doa untuk penulis.
- 11) Teman-teman seperjuangan angkatan tahun 2004, dan semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhir kata penulis menyadari bahwa skripsi ini masih banyak memiliki kekurangan dan jauh dari sempurna, untuk itu masukan, saran maupun kritik akan merupakan sumbangan yang berharga untuk kesempurnaan skripsi ini.

Depok,Januari 2009

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Maharanie
NPM : 050423098X
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Kedaulatan Rakyat Dalam Pembentukan Kebijakan Publik
(Case Studi : Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di
Indonesia)

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok, Fakultas Hukum Universitas
Indonesia

Tanggal :

Yang menyatakan

(Maharanie)

ABSTRAK

Nama : Maharanie
NPM : 050423098X
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul : Kedaulatan Rakyat Dalam Pembentukan Kebijakan Publik (Studi Kasus: Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Kebijakan Undang-Undang Di Indonesia)

Undang-undang sebagai hukum tertulis dapat lebih menimbulkan kepastian hukum, mudah dikenali, serta mudah untuk membuat atau menggantinya jika sudah tidak diperlukan lagi atau tidak sesuai lagi. Kelemahannya, kadang suatu undang-undangan bersifat kaku (*rigid*) dan ketinggalan zaman karena perubahan di masyarakat begitu cepat. Di samping itu karena undang-undangan sering kali dipandang sebagai sebuah produk hukum namun karena dibuat oleh lembaga politik yang maka seringkali bernuansa politis, dalam pembentukannya kadang terjadi *political bargaining* atau tawar-menawar yang bermuara pada kompromi yang dapat berupa consensus atau kesepakatan politis yang dituangkan dalam norma (pasal) yang kadang kurang mencerminkan kepentingan umum, melainkan hanya untuk kepentingan golongan bahkan kepentingan pribadi. Hal ini kadang kala tidak dapat dihindari dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Untuk itu perlu dicermati bagaimanakah tata cara pembentukan suatu undang-undang, agar lebih mencerminkan kepentingan warga Negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Untuk itu perlu dibuka peluang partisipasi publik yang sebesar-besarnya dalam proses pembentukan kebijakan publik. Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan sebuah kebijakan seharusnya dilakukan dari awal perencanaan, pembuatan sampai pada tahap evaluasi. Dalam perencanaan awal pembentukan kebijakan masyarakat perlu untuk dilibatkan agar *aware* terhadap isu yang akan diatur, dalam proses pembentukan agar bisa mengerti bagaimana arah kebijakan tersebut akan dibentuk, dan pada tahap evaluasi agar memberikan masukan terhadap implementasi sebuah kebijakan.

ABSTRACT

Name : Maharanie
Student Number : 050423098X
Major Studi : Law
Judul : People's Sovereignty in the Public Policy Making (Case Study :
Public Participation in the Law Making Process in Indonesia)

Law as an written regulation give more certainty in the aplication, friendly recognize, and easy to change if it is not compatible anymore. Law also have some weakness which it's character is very rigid compare with the changing in the society. Law as legsilastive product sometimes seen as a political product which have it's political atmosphere because in the law making process can be some dealing among the actor and that dealing formulate in the article in the act. It is unavoidable sometime in the law making process eventhough that is not reflecting people's interest but only the law maker interest. That is why, it is necessary to scrutinize the procedure of the law making process so law as a public policy more reflecting people's interest. That is why it's really important to open public participation in the policy makin widely open. Public participation in the public policy making should be put on the agenda from the begining from planning, policy decisioning, up to evaluation. In the planning process people will be awared of the issue that will be regulate, in the decicion making people will see how is the policy maker vision of the issue, and in the evaluation proceses people can give their oponion about the policy implementation.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	iv
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR BAGAN & TABEL	viii
DAFTAR ISTILAH	ix
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	3
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	3
1.4 Kerangka Teori	4
1.5 Kerangka Konsep	5
1.5.1 Kerangka Teori Negara dan Kedaulatan Rakyat	5
1.5.1.a. Negara dan Kedaulatan Rakyat	5
1.5.2 Teori Kedaulatan Rakyat	7
1.5.3 Kerangka Konsep Negara dan Kedaulatan.....	8
1.6 Kerangka Hukum Konsep Negara di Indonesia	10
1.7 Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat	13
1.8 Demokrasi Perwakilan	13
1.9 Kebijakan Publik dan Partisipasi	16
1.10 Metoda Penelitian	17
1.11 Sistematika Penulisan	18
2. KEBIJAKAN PUBLIK DAN PARTISIPASI	19
2.1. Kebijakan Publik	19
2.1. a. Proses Pembuatan Kebijakan Publik	23
2.1.b. Publik dalam Perwujudan Partisipasi Publik.....	21
2.2. Partisipasi	24
2.2.a. Tingkat Partisipasi Masyarakat	24
2.3. Dasar Hukum Partisipasi Publik di Indonesia	26
3. SISTEMATIKA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA DAN ANALISA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA	30
3.1. Proses Pembentukan Undang-undang	31
3.1.a Program Legislasi Nasional	31
3.1.b Proses Pembentukan Undang-undang	31
3.1.b.1 Proses Pembentukan Undang-undang atas Prakarsa Presiden.....	32
3.1.b.2 Proses Pembentukan Undang-undang	

atas Prakarsa DPR	33
3.1.b.3 Pengesahan	33
3.1.b.4 Pengundangan	35
3.1.b.4 Pengesahan	36
3.2. ANALISA PARTISIPASI PUBLIK DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA.....	36
3.2.1 Undang-Undang Pemerintahan Aceh	36
3.2.2 Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban	38
3.3 Menakar Kualitas Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat	40
3.3.1 Sumber Daya dan Arena Agar Partisipasi Publik Efektif	46
3.3.2 Peningkatan Efektifitas Partisipasi Publik Melalui Mekanisme Konsultasi	47
4. PERBANDINGAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI BEBERAPA NEGARA	48
4.1 Proses Pembentukan Undang-Undang di Belanda	48
4.2 Proses Pembentukan Undang-Undang di Jerman	52
4.3 Proses Pembentukan Undang-Undang di Amerika	55
4.4 Proses Pembentukan Undang-Undang di Filipina	58
5. KESIMPULAN DAN SARAN	
5.1 Kesimpulan	61
5.2 Saran	65

DAFTAR TABEL DAN BAGAN

DAFTAR BAGAN

1. Bagan Proses Pembentukan Undang-undang.
2. Bagan Alur Penyusunan Prolegnas di DPR RI.
3. Bagan Mekanisme Pembentukan RUU Di Badan Legislasi DPR.
4. Bagan Mekanisme Penyiapan RUU Usul Inisiatif Di Badan Legislasi DPR RI.
5. Bagan Pembentukan Undang-Undang & Prosedur Pembentukan RUU dari DPR dan Pemerintah.

Daftar Tabel

1. Tabel Catatan Perbaikan Fungsi Legislasi DPR.
2. Tabel Rekomendasi Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI untuk Bidang Legislasi.
3. Tabel Pola Partisipasi Publik dalam Legislasi 2006.

DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH

Baleg	: Badan Legislasi.
Bamus	: Badan Musyawarah.
Dephukham	: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.
DIM	: Daftar Inventaris Masalah, matriks yang digunakan oleh
DPR	dan DPD dalam membahas setiap pasal dalam suatu rancangan undang-undang.
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah.
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat.
HAM	: Hak Asasi Manusia.
KPK	: Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
Kunker	: Kunjungan Kerja anggota DPR dan DPD.
LIPI	: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
MA	: Mahkamah Agung.
MenhukHAM	: Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
Mensesneg	: Menteri Sekretaris Negara.
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat.
NAD	: Nanggroe Aceh Darussalam.
Naskah Akademis kajian	: Naskah yang berisi latar belakang pemikiran serta hasil kajian yang menyertai dibuatnya suatu rancangan undang-undang.
Panja	: Panitia Kerja.
Pansus	: Panitia Khusus.
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional.
PSHK	: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan.
RDPU	: Rapat Dengar Pendapat Umum.
RUU	: Rancangan Undang-Undang.
Susduk	: Susunan dan Kedudukan keanggotaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
Tatib	: Tata tertib. Tata tertib anggota Dewan.
Timsin	: Tim Sinkronisasi.
Timus	: Tim Perumus.
UU	: Undang-undang.
UUD NRI 1945	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.