

Tinjauan Yuridis Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang

Kamarudin

Fakultas Hukum Universitas Hang Tuah Surabaya

Abstract: In the post New-Order era, legislative function given to Indonesian House of Representatives seems more obvious after an Act Number 12 of 2011 juncto Act Number 10 of 2004 on Regulations Making has covered that public has the right to participate in law-making processes. Enactive regulations open opportunity for public to participate in a statute-making processes. Nevertheless, the given opportunity of participation is procedurally still limited and not in full and meaningful participation level. Existing public participation only covers consultation, not a real participation. Public should be able to participate in decision-making processes. Meanwhile, public participation level is substantially still depended on Parliament Members' spirit of publicness to accommodate public aspiration and to put it on as a norm of statute.

Keywords: public participation, statute-making process

Abstrak: Pada era pasca Orde Baru fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat tampak semakin jelas, setelah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur hak masyarakat untuk ikut serta dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Lebih-lebih, Undang-Undang tersebut memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat di dalam proses pembentukan undang-undang. Namun demikian, kesempatan masyarakat dalam berpartisipasi masih terbatas di tahap prosedural, belum di tingkat partisipasi yang sangat berarti. Partisipasi masyarakat masih hanya terbatas pada konsultasi, bukan suatu partisipasi yang nyata. Masyarakat seharusnya dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Di samping itu, tingkat partisipasi masyarakat secara substansial masih sangat bergantung pada semangat kemasyarakatan anggota Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat dan menjadikannya norma suatu undang-undang.

Kata kunci: partisipasi masyarakat, proses pembentukan undang-undang.

Pendahuluan

Pergeseran konfigurasi politik dari otoritarianisme ke arah demokrasi telah mengubah proses pembentukan undang-undang (selanjutnya disebut UU). Jika di era otoritarianisme didominasi oleh pemerintah, maka pada era demokrasi proses pembentukan UU dapat dipengaruhi oleh elemen-elemen di luar pemerintah, utamanya dari *interest groups* di tengah masyarakat, selain Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) sebagai representasi suara rakyat¹.

Pada era reformasi pusat-pusat pembentuk kebijakan publik telah beralih kepada DPR. Hal ini tercermin dalam serangkaian kebijakan yang pada era sebelum reformasi merupakan “hak prerogatif” presiden. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), beberapa hak prerogatif presiden memerlukan keterlibatan DPR. Sebagai contoh, pengangkatan Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI), pengangkatan Duta Besar dan penerimaan Duta Besar negara sahabat, dan pengangkatan pejabat publik lainnya.

Berkaitan dengan pembentukan UU, kekuasaan DPR juga semakin kuat. Hal ini dapat diperhatikan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UUD NRI) Tahun 1945 yang menyatakan, DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sebaliknya, dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang (selanjutnya disebut RUU) kepada DPR. Dalam kedua pasal UUD NRI Tahun 1945 itulah dasar terjadinya per-

geseran pemegang kekuasaan legislatif, yang sebelum perubahan pemegang kekuasaan condong kepada presiden berubah menjadi condong kepada DPR (sebelumnya DPR lebih dikenal sebagai *rubber stamp* kehendak penguasa). Kendatipun demikian, menurut Muhammad A.S. Hikam pada dasarnya yang berubah adalah fungsi pembentuk undang-undang sedangkan organ pembentuk undang-undang tetap sama yaitu DPR beserta Presiden. Hal ini dinyatakan secara tegas dalam Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama².

Sebagai pengejawantahan dari pelaksanaan fungsi legislasi DPR, dibentuk satu alat kelengkapan DPR yang disebut Badan Legislasi (Baleg). Pembentukan Baleg sudah dilakukan sejak DPR periode 1999-2004 yang kemudian dikukuhkan dalam UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (Susduk) dan secara teknis diatur dalam Tata Tertib DPR. Posisi Baleg di DPR secara kelembagaan adalah sebagai pusat pembentukan undang-undang/hukum nasional yang dibentuk oleh DPR sebagai alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap. Salah satu tugas Baleg yang terpenting adalah merencanakan dan menyusun Program Legislasi nasional (Prolegnas) serta urutan pembahasan rancangan undang-undang.

¹ B. Hestu Cipto Handoyo, 2008, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, hal. 163.

² Muhammad A.S. Hikam, “Politik Hukum Nasional 2005-2009” dalam A. Patra M. Zen dan Sugiarto A. Santoso, 2005, *Refleksi dan Penyusunan Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sekretariat Nasional KKP, hal. 47.

Optimalisasi fungsi legislasi yang dimiliki DPR juga diperkuat dengan dibenarkannya ruang bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 53 Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat dalam penyiapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Pasal 139 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan jaminan yang sama.

Keikutsertaan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya memiliki arti penting bagi lahirnya produk hukum yang berkualitas. Apabila peraturan perundang-undangan yang dihasilkan oleh lembaga yang berwenang tidak melibatkan masyarakat dalam proses pembentukannya, menurut Erni Styowati dkk.³, sedikitnya ada empat dampak buruk yang timbul, yaitu: 1) peraturan tersebut tidak efektif, dalam arti tidak dapat mencapai tujuan yang diharapkan, misalnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah; 2) peraturan tersebut tidak implementatif, dalam arti tidak dapat dijalankan sejak diundangkan atau gagal sejak dini, misalnya Undang-undang No. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi yang harus segera diubah kurang dari satu tahun sejak diundangkan; 3) peraturan tersebut tidak responsif, yang sejak dirancang sampai diundangkan mendapat-

kan penolakan yang keras dari masyarakat, misalnya Undang-undang Penanggulangan Keadaan Bahaya; dan 4) peraturan tersebut bukannya memecahkan masalah sosial malah menimbulkan kesulitan baru di masyarakat, salah satunya Undang-undang Yayasan yang berlaku pada bulan Agustus 2002.

Di samping itu, terdapat pula beberapa peraturan perundang-undangan yang diperkarakan oleh beberapa kelompok masyarakat ke Mahkamah Konstitusi. Beberapa UU yang diperkarakan adalah UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, UU No. 11 Tahun 2003 tentang Pemekaran Wilayah Provinsi Riau, UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, UU No. 16 Tahun 2003 tentang Anti Terorisme, UU No. 18 Tahun 2003 tentang Advokat, UU No. 45 Tahun 1999 tentang Pemekaran Provinsi Papua, bahkan pengesahan UU Sumber Daya Air yang baru saja disahkan oleh DPR serta masih banyak lagi undang-undang yang dimohonkan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi⁴.

Banyaknya dampak buruk atau permasalahan yang muncul setelah peraturan perundang-undangan lahir menunjukkan tingkat partisipasi masyarakat di dalam proses pembentukannya masih dipertanyakan, meskipun di atas kertas ketentuan mengenai partisipasi masyarakat sudah diatur pertama kali dalam undang-undang, yaitu UU No. 10 Tahun 2004 dan peraturan pelaksananya. Tidak terkecuali, tujuh tahun kemudian sejak diundangkan, UU No. 10 Tahun 2004

³ Erni Styowati, dkk., *DRAFT I: Konsep Paper Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Kebijakan Partisipatif*, dalam www.parlemen.net, diakses pada tanggal 27 Maret 2012.

⁴ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, *Pernyataan Sikap Ganti Kata "Dapat" Menjadi "Berhak", atau Tolak Pengesahan RUU PPP*, dalam www.parlemen.net, diakses pada tanggal 27 Maret 2012.

pun diganti. Daya laku dari undang-undang ini yang tergolong pendek bisa saja juga disebabkan oleh rendahnya keterlibatan masyarakat di dalam proses pembentukannya. Namun yang pasti, penggantianya antara lain dilatarbelakangi oleh adanya kekurangan dalam UU No. 10 Tahun 2004 dan dipandang belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.

Lahirnya UU No. 12 Tahun 2011 pada tanggal 12 Agustus 2011 dinyatakan sebagai penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam UU No. 10 Tahun 2004. Dalam kaitan ini, penting untuk diperhatikan apakah penyempurnaan itu juga menyangkut model partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Lebih dari itu, hingga saat ini apakah tingkat partisipasi masyarakat yang diberikan oleh peraturan yang berlaku sudah cukup luas dan tinggi atau dapat dipahami hanya merupakan pemberian yang setengah hati. Berdasarkan peraturan yang berlaku (tidak kalah penting berdasarkan prakteknya), tingkat partisipasi itu akan tercermin dari keterlibatan dan dilibatkannya masyarakat dalam tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini undang-undang.

Kajian ini sengaja dibatasi khusus pada masalah partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU, tidak dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum. Pembatasan ini didasarkan pada pendapat B. Hestu Cipto Handoyo bahwa jenis peraturan perundang-undangan selain UU dan Peraturan Daerah (Perda), seperti Peraturan Pemer-

rintah, Peraturan Presiden/Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah tidak memberikan peluang bagi adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukannya yang disebabkan oleh alasan-alasan sebagai berikut⁵:

1. Jenis peraturan perundang-undangan tersebut, selain UU dan Perda pada umumnya dibentuk oleh pemerintah. Pemerintah sebagai organ pelaksana UU dan Perda sudahlah cukup melakukannya penjabaran sendiri tanpa melibatkan partisipasi masyarakat. Apalagi UU dan Perda dibentuk oleh lembaga perwakilan yang merepresentasikan suara rakyat.
2. Pembentukan peraturan perundang-undangan selain UU dan Perda, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota, dan Keputusan Gubernur serta Keputusan Bupati/Walikota pada dasarnya merupakan peraturan pelaksana yang sifatnya sangat teknis dan tidak menciptakan kaidah atau norma hukum baru. Dalam persoalan-persoalan teknis itu, pemerintahlah yang lebih mengetahui, sehingga keterlibatan masyarakat di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut jarang diperlukan.
3. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan seperti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu), jelaslah partisipasi masyarakat tidak dibutuhkan oleh karena hal ikhwal kegentingan yang memaksa yang harus secara cepat ditangani.
4. Pada umumnya UU dan Perda mengandung materi yang berkaitan

⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, *op.cit.*, hal. 165-166.

dengan hak-hak dan kewajiban, membatasi kebebasan, dan memberikan beban kepada masyarakat. Oleh karena itu dalam proses pembentukannya partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan.

Berdasarkan paparan latar belakang dan pembatasan masalah sebagaimana disebutkan di atas, permasalahan yang dikaji terkait partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang adalah ruang partisipasi masyarakat dalam tahapan pembentukan undang-undang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang.

Pembahasan

Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Istilah partisipasi masyarakat dapat dijumpai dalam berbagai terminologi. Beberapa diantaranya menyebutkan, peran serta masyarakat, *inspraak* (Bahasa Belanda), *public participation* (Inggris), atau partisipasi publik⁶. Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson, seperti dikutip oleh Saifudin, mendefinisikan partisipasi publik sebagai “*Political participation as activity by private citizens designed to influence governmental decision-making*”⁷ (Partisipasi publik menjadi salah satu alat dalam menuangkan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat untuk dituangkan dalam suatu

peraturan). Dalam Pasal 96 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011, yang dimaksud dengan masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan.

Menurut Yuliandri, partisipasi masyarakat dapat diartikan bahwa pada pokoknya semua pihak, baik dalam struktur kenegaraan maupun di luar struktur kenegaraan dan pemerintahan, dapat memprakarsai gagasan pembentukan undang-undang, walaupun ditentukan bahwa inisiatif yang bersifat resmi harus datang dari presiden, DPR, atau dari DPD. Konsekuensinya, inisiatif dari lembaga lain atau pihak lain tetap harus diajukan melalui salah satu dari ketiga pintu tersebut, yakni presiden, DPR dan DPD⁸.

Proses pembuatan peraturan perundang-undangan, setidak-tidaknya di atas kertas, tidak lagi semata-mata menjadi wilayah kekuasaan mutlak pemerintah dan parlemen. Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan. Oleh karena itu, dijelaskan bahwa:

... tentu saja proses akomodasi ini didasarkan pada tingkat kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Hal ini menjadi penting, karena mau tidak mau dan suka atau tidak suka, peraturan perundang-undangan menjadi alat yang otoritatif untuk mengatur kehidupan masyarakat. Suatu peraturan yang sudah mempunyai daya laku akan mengikat masyarakat⁹.

⁶ Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hal. 185.

⁷ Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, hal. 93.

⁸ Yuliandri, *op.cit.*, hal. 156.

⁹ *Ibid.*, hal. 187.

Dalam sebuah negara yang meng-anut sistem perwakilan, timbul anggapan bahwa tidak ada keharusan untuk melaksanakan bentuk partisipasi masyarakat, karena wakil-wakil rakyat itu bertindak untuk kepentingan rakyat. Namun, ketika wakil-wakil rakyat tidak dapat merasa, berpikir dan bertindak sebagaimana ke-hendak rakyat, maka dalam konteks per-wujudan demokrasi partisipatoris (bukan demokrasi elit semata), partisipasi ma-syarakat di luar parlemen dan pemerintah dalam proses pembentukan peraturan per-undang-undangan sangatlah penting dan menentukan.

Sehubungan dengan itu, Bagir Manan mengklasifikasi terdapat dua sum-ber partisipasi, yang dalam tulisannya ter-kait dengan proses pembentukan per-aturan daerah. *Pertama*, dari unsur peme-rintahan di luar DPRD dan pemerintah daerah seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan, perguruan tinggi dan lain-lain. *Kedua*, dari masyarakat, baik indi-vidual seperti ahli-ahli atau yang memiliki pengalaman atau dari kelompok seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (selanjutnya disebut LSM) sesuai keahlian atau pengalamannya¹⁰.

Sebagai sumber partisipasi, kelompok yang dimaksud adalah kelompok kepentingan yang oleh Gabriel A. Almond dan Bingham G. Powell sebagai-mana dikutip dalam buku Marian Budiardjo “Dasar-Dasar Ilmu Politik” dibagi dalam empat kategori, yaitu a) kelompok anomai (*anomic groups*), b) kelompok non-asosiasional (*nonassocia-tional groups*), c) kelompok institusional

(*institutional groups*) dan d) kelompok asosiasional (*associational groups*)¹¹.

Kelompok anomai tidak mem-punyai organisasi, tetapi individu-indivi-du yang terlibat merasa mempunyai perasaan frustasi dan ketidakpuasan yang sama. Ketidakpuasan ini diungkapkan melalui demonstrasi dan pemogokan yang tak terkontrol, yang kadang-kadang berakhir dengan kekerasan. Jika keresahan itu tidak cepat diatasi, maka masya-rakat dapat memasuki keadaan anomai, yaitu situasi *chaos* dan *lawlessness* yang diakibatkan runtuhnya perangkat nilai dan norma yang sudah menjadi tradisi, tanpa diganti nilai-nilai baru yang dapat diterima secara umum.

Kelompok nonasosiasional tum-buh berdasarkan rasa solidaritas pada sanak saudara, kerabat, agama, wilayah, kelompok etnis, dan pekerjaan. Kelom-pok-kelompok ini biasanya tidak aktif secara politik dan tidak mempunyai orga-nisasi ketat. Namun demikian, anggota-anggotanya merasa mempunyai hubung-an batin oleh karena hubungan ekonomi, massa konsumen, kelompok etnis, dan kedaerahan.

Kelompok institusional adalah kelompok formal yang yang berada dalam atau bekerja sama secara erat dengan pe-merintahan seperti birokrasi dan kelom-pok militer. Sedangkan kelompok yang terakhir, kelompok asosiasional terdiri atas serikat buruh, kamar dagang, asosiasi etnis dan agama. Organisasi-organisasi ini dibentuk dengan suatu tujuan yang eksplisit, mempunyai organisasi yang baik dengan staf yang bekerja penuh waktu.

¹⁰ Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH UII, hal. 85.

¹¹ Marian Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal. 387.

Dari sekian jenis kelompok kepentingan, kelompok yang paling banyak berperan serta dalam proses pembentukan UU maupun Perda adalah LSM, terutama LSM-LSM yang bersentuhan langsung dengan agenda perjuangan masyarakat kecil dan agenda *controlling* terhadap proses pengambilan keputusan-keputusan penting oleh DPR maupun DPRD. Sebagai contoh, terdapat LSM yang secara khusus memperjuangkan pembuatan kebijakan-kebijakan publik yang partisipatif, seperti dilakukan oleh Koalisi Kebijakan Partisipatif, dan LSM yang lain. Di samping itu, komunitas kampus seperti gerakan mahasiswa juga banyak mewarnai dan berperan serta demi lahirnya kebijakan partisipatif yang dibuat oleh negara melalui demonstrasi dan lain-lain.

Pentingnya mengikutsertakan pihak-pihak di luar parlemen dan pemerintah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah: *pertama*, untuk menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga peraturan benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik; *kedua*, untuk menjamin peraturan sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, sosial dan lain-lain); *ketiga*, untuk menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggungjawab atas peraturan tersebut. Berbagai faktor di atas akan memudahkan penerimaan masyarakat, dan memudahkan pula pelaksanaan atau penegakannya¹². Dengan partisipasi atau keikutsertaan pihak-pihak luar diharapkan peraturan perundang-undangan akan memiliki kelebihan dalam hal efektivitas keberlakuan di dalam masyarakat.

¹² Bagir Manan, *op.cit.*, hal. 85.

Selain itu, partisipasi juga memberikan legitimasi atau dukungan dari masyarakat terhadap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan¹³.

Hal tersebut sejalan dengan salah satu asas formal pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu asas konsensus (*het beginsel van consensus*). Menurut I.C. van der Vlies, perlu diusahakan adanya konsensus antara pihak-pihak yang berkepentingan dan pemerintah dalam hal pembuatan suatu peraturan serta isinya¹⁴. Dengan kata lain, perlu adanya ‘kesepakatan’ rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung akibat yang ditimbulkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Hal ini mengingat pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dianggap sebagai langkah awal untuk mencapai tujuan-tujuan yang ‘di-sepakati bersama’ oleh pemerintah dan rakyat¹⁵. Asas konsensus, menurut A. Hamid S. Attamimi, dapat diwujudkan dengan:

.... perencanaan yang baik, jelas, serta terbuka, diketahui rakyat mengenai akibat-akibat yang akan ditimbulkannya serta latar belakang dan tujuan-tujuan yang hendak dicapainya. Hal itu dapat juga dilakukan dengan menyebarkan rancangan peraturan perundang-undangan tersebut kepada masyarakat sebelum pembentukannya.

¹³ Yuliandri, *op.cit.*, hal. 188.

¹⁴ I.C. van der Vlies, 2005, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, alih bahasa Linus Doludjawa, Jakarta: Dirjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM, hal. 280.

¹⁵ A. Hamid S. Attamimi, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Pengaturan dalam Kurun Waktu PELITA I – PELITA IV*, Jakarta: Fakultas Pascasarjana, hal. 339.

Tentu saja selain itu, apabila peraturan perundang-undangan itu yang dimaksud adalah undang-undang, pembahasannya di DPR dapat saja dilakukan dengan mengikutsertakan masyarakat sebanyak mungkin melalui lembaga dengan pendapat yang sudah lama kita miliki¹⁶.

Keikutsertaan atau partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan berbagai cara, seperti dijelaskan oleh Bagir Manan dalam hal pembentukan peraturan daerah:

1. Mengikutsertakan masyarakat dalam tim atau kelompok kerja penyusunan peraturan daerah;
2. Melakukan *public hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat penyusunan peraturan daerah;
3. Melakukan uji sahih kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapat tanggapan;
4. Melakukan lokakarya (*workshop*) atas rancangan peraturan daerah sebelum secara resmi dibahas oleh DPRD;
5. Mempublikasikan rancangan peraturan daerah agar mendapat tanggapan publik¹⁷.

Hal yang hampir sama juga dijelaskan oleh I.C. van der Vlies bahwa untuk mencapai konsensus dapat dilakukan beberapa metode sebagai berikut:

1. Diadakan perdebatan secara terbuka antara pemerintah dan parlemen, sehingga dapat diikuti oleh masyarakat melalui media massa;
2. Pihak-pihak yang berkepentingan dapat menyampaikan informasi ter-

tulis kepada pemerintah atau parlemen;

3. Pihak-pihak yang berkepentingan dapat pula dipanggil untuk didengar dalam rapat komisi atau dimintai tanggapan tertulis;
4. Yang terpenting adalah kewajiban undang-undang bagi pemerintah untuk meminta saran-saran kepada organisasi pihak-pihak berkepentingan atau kepada para ahli untuk suatu peraturan yang akan dibuat¹⁸.

Dengan istilah yang berbeda, W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, dengan mengutip pendapat Farhan dkk., menyebutkan dengan cara konsultasi publik (KP)¹⁹. Elemen-elemen yang terlibat dalam sebuah KP sekurang-kurangnya terdiri atas:

1. Pelaku atau subyek: pemerintah – warganegara;
2. Bahan konsultasi: informasi, ide, rancangan kebijakan, data-data dan lainnya;
3. Proses-proses: terbuka, deliberatif (berdasarkan musyawarah), partisipatif, komunikasi dialogis;
4. Sifat relasi antar-pelaku: setara dan kooperatif;
5. Hasil-hasil: umpan balik, koreksi, perbaikan, perubahan-perubahan, dan kesepakatan bersama²⁰.

¹⁸ I.C. van der Vlies, *op.cit.*, hal. 280-281.

¹⁹ Melalui konsultasi publik (KP), suatu produk peraturan perundang-undangan diharapkan mampu mengintegrasikan sistem demokrasi perwakilan dengan demokrasi deliberatif. KP juga bisa diartikan sebagai metode atau teknik partisipatif dalam merancang dan menyusun sebuah kebijakan. Lihat: W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, 2009, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, hal. 69.

²⁰ Farhan, dkk., 2007, *Memfasilitasi Konsultasi Publik – Refleksi Pengalaman Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tahapan*,

¹⁶ *Ibid.*, hal. 340.

¹⁷ Bagir Manan, *op.cit.*, hal. 85.

Hal terpenting dari cara-cara di atas adalah partisipasi masyarakat dalam forum pengambilan keputusan. Dalam forum ini, semua pihak yang memiliki kepentingan atas peraturan perundang-undangan yang hendak disahkan dapat mengungkapkan semua kepentingannya dalam proses yang negosiatif. Pihak yang berkepentingan untuk bisnis, menang Pemilu, cari proyek, mempertahankan lingkungan hidup, dan sebagainya dipersilahkan secara terbuka untuk mengemukakan pendapatnya, sampai pada akhirnya keputusan diambil atas dasar proses negosiasi terbuka tersebut. Masing-masing pihak dapat melihat bagaimana proses argumentasi mereka masuk dalam konstruksi keputusan yang diambil, atau sebaliknya, mereka menyaksikan dengan mata kepala mereka sendiri bagaimana proses argumentasi mereka ditolak dalam konstruksi keputusan yang diambil. Dengan demikian, keterlibatan mereka utuh sejak awal sampai akhir dari proses pembentukan peraturan tersebut. Akhir dari semua fase tersebut, kemudian dituntut kedewasaan dari semua *stakeholder* yang terlibat tadi untuk dapat menerima keputusan yang telah diambil.

Partisipasi Masyarakat sebagai Hak Sipil dan Politik

Setiap anggota masyarakat berhak memperoleh akses terhadap urusan-urusan publik untuk pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya. Termasuk bagian dari hak adalah partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang memperoleh ja-

Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (RPP-T2CP2EPRD), Jakarta: Kerjasama USAID, DRSP, Dirjen Bina Bangda Depdagri dan BIGS, hal. 11.

minan dari negara. Pasal 28F UUD NRI Tahun 1945 memberikan garansi bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Hak partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga dijamin dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang disahkan PBB pada 16 Desember 1966 dan diratifikasi oleh negara Indonesia pada 28 Oktober 2005 dalam UU No. 12 Tahun 2005. Di dalam Pasal 25 ICCPR dan UU tersebut disebutkan bahwa setiap warga negara berhak untuk ikut serta dalam penyelenggaraan urusan publik, untuk memilih dan dipilih, serta mempunyai akses berdasarkan persyaratan umum yang sama pada jabatan publik di negaranya.

Hak politik semacam itu, menurut Hans Kelsen, merupakan suatu wewenang yang dimiliki setiap anggota masyarakat untuk mempengaruhi penyusunan tujuan negara, baik melalui partisipasi langsung maupun tidak langsung. Dengan demikian, partisipasi dipandang sebagai salah satu unsur yang sangat penting dalam pemerintahan demokrasi, berbeda dengan pemerintahan autokrasi di mana subyek tidak dilibatkan dalam penyusunan kehendak negara²¹. Untuk pembentukan peraturan perundang-undangan, masyarakat memiliki hak untuk ikut serta, baik dengan cara ikut ambil bagian di

²¹ Hans Kelsen, 2008, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Bandung: Nusa Media, hal. 157.

dalam rapat-rapat parlemen dan pemerintah maupun dengan cara mewakilkan-nya kepada para anggota parlemen yang dipilihnya.

Ruang Partisipasi Masyarakat dalam Tahapan Pembentukan Undang-Undang

Pasal 20 hasil amandemen pertama UUD 1945, yang kemudian diturunkan dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta lebih spesifik lagi Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian dijabarkan secara teknis dalam Pasal 208, 209, 210 dan 211 Peraturan Tata-Tertib DPR Periode 2009-2014 memberi mandat kepada DPR selaku lembaga perwakilan untuk tidak hanya membuka peluang bagi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang, namun juga secara aktif memfasilitasinya. Proses yang ditempuh dan dokumen yang dihasilkan DPR harus dibuat terbuka dan dapat diakses publik.

Ruang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang (UU) tentu tersedia dalam tahapan-tahapan yang ada. Sekedar untuk memberikan gambaran singkat, terlebih dahulu perlu disebutkan secara umum proses atau tahapan pembentukan UU tersebut sebagai bagaimana disebutkan dalam pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, UU No. 12 Tahun 2011, Perpres No. 68 Tahun 2005 dan Peraturan Tata Tertib DPR Periode 2009-2014. Tahapan-tahapan pembentukan UU adalah sebagai berikut: 1) perencanaan legislasi nasional, 2) pengusulan dan perancangan di tingkat Pemerintah, 3) pengusulan dan perancangan di tingkat

DPR, 4) pembahasan di DPR, dan 5) pengesahan, pengundangan dan evaluasi.

Berdasarkan gambaran singkat mengenai proses pembentukan UU di atas, dapat dijelaskan bahwa ruang partisipasi masyarakat terdapat dalam tahap-tahap berikut: a) penyusunan program legislasi nasional, b) penyusunan prakarsa rancangan undang-undang, c) proses perancangan UU di DPR, d) proses pengusulan di DPR, dan e) tahap pembahasan di DPR. Untuk lebih detilnya, akan dipaparkan satu-persatu berikut ini.

a. Dalam tahap penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

Terdapat lima tahap penyusunan Prolegnas, yaitu: *tahap I*, kompilasi rencana legislasi nasional; *tahap II*, klasifikasi dan sinkronisasi; *tahap III*, konsultasi dan komunikasi; *tahap IV*, penyusunan naskah Prolegnas; dan *tahap V*, pengesahan. Dari kelima tahap itu hanya pada dua tahap masyarakat dapat berpartisipasi dalam penyusunan Prolegnas dan Repeta, yakni pada tahap kompilasi Rencana Legislasi Nasional (tahap I) dan pada tahap konsultasi dan komunikasi (tahap III).

Pada tahap I, masyarakat -dalam hal ini LSM- dapat memberikan *input* langsung tentang daftar rencana legislasi yang diinginkan untuk kemudian diinventarisasi. Sedangkan pada tahap III, masyarakat -dalam hal ini wakil-wakil organisasi profesi dan wakil-wakil organisasi kepemudaan- hadir dalam *forum komunikasi* dalam rangka pemantapan kualitas rencana legislasi nasional dan penyamaan misi dan persepsi antara penyusun dan *stakeholders*.

Pada tahap IV sebenarnya juga dimungkinkan bagi masyarakat untuk berperan serta di dalamnya, yaitu ketika

diselenggarakan lokakarya finalisasi konsep Prolegnas. Namun, tidak ada kejelasan apakah yang dimaksud dengan wakil-wakil forum komunikasi yang merupakan peserta lokakarya juga termasuk yang berasal dari masyarakat.

Pada tahap penyusunan Prolegnas ini, khusus di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi dengan juga mempertimbangkan usulan dari masyarakat, selain dari fraksi, komisi, anggota DPR dan DPD.

b. Dalam tahap penyusunan rancangan undang-undang prakarsa Presiden

Dalam tahap penyusunan prakarsa rancangan undang-undang, terlihat bahwa terdapat dua tahap di mana masyarakat dapat turut berperan serta dalam penyusunan konsepsi prakarsa. *Pertama*, dalam penyusunan naskah akademik dan *kedua*, dalam forum konsultasi. Keduanya hanya bersifat *fakultatif (mubah)*, artinya peran serta masyarakat tersebut tergantung mutlak pada kepentingan dan kebutuhan anggota utama forum konsultasi, yakni pemerintah sendiri. Apabila pemerintah menganggap perlu masukan dari masyarakat, maka pemerintah akan mengikuti-sertakan masyarakat. Namun apabila tidak dianggap perlu, maka masyarakat pun tidak akan diundang. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa secara normatif, keberadaan ruang bagi peran serta masyarakat dalam proses penyusunan konsepsi prakarsa ini tergantung pada niat baik pemerintah.

Harus diakui bahwa proses penyusunan prakarsa adalah proses yang bersifat administratif internal pemerintahan dalam proses pembentukan undang-undang. Namun, mengingat dalam tahapan ini sudah mulai dibuat sebuah perencanaan kebijakan umum dan desain sub-

stansi sebuah rancangan undang-undang dan pada tahap ini pula, mulai dibuat naskah akademik untuk mengidentifikasi masalah sosial yang ingin diselesaikan, cara penyelesaiannya, ruang lingkup undang-undang yang mampu menjadi media bagi solusi tersebut, dampak undang-undang nantinya bagi pemerintah dan masyarakat luas (khususnya kelompok rentan), dan lain sebagainya, maka keterlibatan masyarakat di dalamnya menjadi sangat penting.

Dalam praktek, ruang yang cukup luas bagi peran serta masyarakat adalah pada proses penyusunan naskah akademik. Namun tidak demikian halnya dalam penyusunan konsepsi naskah prakarsanya itu sendiri. Walaupun konsepsi prakarsa hanyalah ringkasan pendek dari naskah akademik dan lebih bersifat administratif namun masyarakat tetap perlu dilibatkan dalam penyusunannya karena justru naskah prakarsa ini yang akan diajukan ke Presiden.

Hasil persetujuan Presiden terhadap prakarsa rancangan undang-undang ini juga sangat penting untuk diketahui masyarakat luas, agar sebelum dan ketika proses perancangan, masyarakat yang berkepentingan akan bisa terlibat aktif secara optimal.

c. Dalam tahap perancangan undang-undang di DPR

Oleh karena perancangan sebuah undang-undang di DPR dimungkinkan untuk dilakukan oleh pihak-pihak yang berbeda, maka tingkat dan bentuk peran serta masyarakatnya pun berbeda-beda, sebagai berikut:

- 1) Perancangan oleh Perguruan Tinggi melalui Badan Legislasi

Dalam tahap ini, Badan Legislasi hanya memberikan informasi pada

kalangan Perguruan Tinggi mengenai materi rancangan undang-undang yang akan dibuat kemudian Perguruan Tinggi yang bersangkutan akan membuat rancangan undang-undang berdasarkan informasi yang diterimanya tersebut. Hasil rancangan dari Perguruan Tinggi ini nantinya akan disosialisasikan kepada masyarakat, dalam bentuk penyampaian informasi bahwa sudah ada rancangan undang-undang tertentu yang akan dibahas di DPR. Tidak ada pelibatan masyarakat secara *genuine* dari masyarakat. Unsur-unsur masyarakat yang lain, terutama masyarakat yang akan terkena dampak apabila undang-undang ini diberlakukan nantinya, justru tidak diikutsertakan dalam penyusunannya.

2) Perancangan oleh masyarakat melalui Badan Legislasi

Dalam penyusunan rancangan undang-undang, Badan Legislasi dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan bagi panitia kerja untuk menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang²². Tingkat partisipasi pada bentuk ini sangat tergantung pada bagaimana kalangan *civil society* ini menjalankan proses perancangan. Dari beberapa pengalaman yang ada, misalnya Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, proses perancangan dilakukan dengan melibatkan banyak *stakeholder* seperti wartawan, mahasiswa, akademisi, pemerintah, DPR, DPRD dan lain-lain. Proses penyerapan aspirasi pun dilakukan dengan beberapa metode seperti diskusi, kampanye

radio, penyebaran petisi dan masih banyak lagi. Pada tingkat perancangan, pola partisipasi publik seperti ini sudah cukup memadai, walaupun hasil akhirnya akan ditentukan juga oleh pola pembahasan di DPR.

3) Perancangan oleh Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) dan Sekretariat Jenderal

Sekretariat Jendral dan P3I melakukan perancangan untuk membantu Komisi/Gabungan Komisi yang akan mengusulkan suatu Rancangan Undang-undang. Pola partisipasi yang mereka terapkan masih sangat semu, yakni dengan hanya melibatkan beberapa saja dari kalangan akademis atau LSM untuk memberikan masukan dalam proses perancangan.

d. Dalam tahap pengusulan di DPR

Dapat dikatakan bahwa tidak ada peran serta masyarakat pada tahap ini. DPR hanya memberikan informasi dalam rapat paripurna bahwa ada suatu rancangan undang-undang inisiatif yang masuk ke pimpinan DPR.

e. Dalam tahap pembahasan di DPR

Peran serta masyarakat pada tahap pembahasan ini adalah pada saat dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) antara alat kelengkapan DPR yang membahas rancangan undang-undang dengan masyarakat. Dalam praktek, mekanisme ini memiliki banyak kelemahan antara lain, kelompok masyarakat atau lembaga yang diundang dalam RDPU tidak selalu representatif karena DPR lah yang menentukan pihak-pihak yang akan diundang dan didengar pendapatnya. Di samping itu, tidak adajaminan bahwa hasil RDPU tersebut akan digunakan sebagai bahan pertimbangan

²² Pasal 114 Peraturan Tata Tertib DPR Periode 2009-2014.

oleh DPR dalam menyusun rancangan undang-undang.

Kelemahan lainnya adalah sistem pendokumentasian hasil rapat yang tidak menjadi suatu keharusan dengan proses pembahasan sehingga ketika masyarakat ingin mengetahui proses pembahasan, dokumennya tidak selalu ada.

f. Hak untuk mengajukan keberatan bagi masyarakat

Hak untuk mengajukan keberatan bagi masyarakat atas kerugian yang ditimbulkan oleh suatu UU telah dimuat dalam Pasal 24 C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan dalam Undang-undang tentang Mahkamah Konstitusi.

Pada intinya, apabila masyarakat merasa keberatan atas substansi atau prosedur pembuatan suatu undang-undang dan menganggap bahwa hal itu bertentangan dengan Undang-undang Dasar, maka masyarakat dapat mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *judicial review* atas Undang-undang tersebut terhadap Undang-undang Dasar. Permohonan ini tidak hanya dapat diajukan oleh masyarakat, namun juga oleh lembaga negara yang berkepentingan dan DPR.

Tingkat Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang

Berdasarkan pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011, partisipasi atau keikutsertaan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang berbentuk pemberian masukan, baik secara lisan maupun tulisan yang disalurkan melalui: a) rapat dengar pendapat umum (RDPU); b) kunjungan kerja; c) sosialisasi; dan/atau d) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Dari saluran yang ada, bentuk partisipasi

masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang bisa beragam sesuai dengan tingkat potensi dan kemampuan yang dimilikinya.

Secara umum, bentuk partisipasi masyarakat dapat dilakukan pada 3 tahap pembentukan undang-undang, yaitu pada tahap *ante legislative*, tahap *legislative*, dan tahap *post legislative*. Pada tahap *ante legislative* terdapat empat bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan, yaitu: 1) penelitian; 2) diskusi, lokakarya dan seminar; 3) pengajuan usul inisiatif; dan 4) perancangan RUU. Kemudian, pada tahap *legislative* terdapat enam bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam proses pembentukan undang-undang, yaitu: 1) audiensi atau RD-PU di DPR; 2) RUU alternatif; 3) masukan melalui media cetak; 4) masukan melalui media elektronik; 5) unjuk rasa; dan 6) diskusi, lokakarya dan seminar. Sedangkan pada tahap *post legislative* terdapat tiga bentuk partisipasi masyarakat, berupa: 1) unjuk rasa terhadap RUU baru; 2) tuntutan *judicial review* terhadap UU baru; dan 3) sosialisasi UU baru melalui penyuluhan, diskusi, lokakarya dan seminar²³.

Dalam kaitan ini, hasil penelitian yang dilakukan oleh Saifudin tentang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD menarik untuk diperhatikan. Dari 123 partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat secara umum, partisipasi masyarakat dapat dikelompokkan dalam 3 bentuk, berupa: penyampaian RUU alternatif sebanyak 2 kali partisipasi; tanggapan tertulis berupa opini, kritik maupun masuk-

²³ Saifudin, *op.cit.*,hal. 306-316.

an terhadap RUU sebanyak 115 kali; dan penyampaian aspirasi atau permasalahan berkaitan dengan RUU sebanyak 6 kali. Selain itu, ada bentuk lain dari partisipasi masyarakat yang berlangsung dalam proses pembahasan RUU. Misalnya, ada juga yang berbentuk usulan dibuatnya UU, penolakan atau dukungan terhadap RUU, dan poster-poster dalam unjuk rasa, baik dukungan maupun penolakan terhadap RUU²⁴.

Dengan jumlah 115 kali untuk bentuk partisipasi yang berupa “tanggapan tertulis berupa opini, kritik maupun masukan terhadap RUU” dari total 123 kali partisipasi, maka hal ini memberikan gambaran bahwa masyarakat lebih memilih berpartisipasi melalui media cetak daripada berpartisipasi secara langsung datang ke DPR dengan mengikuti RDPU. Meskipun demikian, dari 3 bentuk partisipasi masyarakat dalam pembahasan RUU Pemilu terdapat 11 kali partisipasi dalam bentuk masyarakat datang langsung ke DPR untuk menyampaikan aspirasi mereka. Forum yang digunakan untuk menyampaikan aspirasi mereka paling banyak adalah forum Pimpinan DPR dengan tanpa didampingi Komisi atau Panitia Kerja dan forum Rapat Paripurna yang masing-masing sebanyak 3 kali, disusul forum Fraksi dan Anggota DPR secara perorangan yang masing-masing berjumlah 2 kali, dan diikuti forum Komisi atau Panitia Khusus sejumlah 1 kali. Sedangkan forum Panitia Kerja sama sekali tidak digunakan oleh masyarakat²⁵.

Dari 123 kali partisipasi tersebut, ditemukan adanya berbagai elemen masyarakat baik secara individual maupun kelompok yang menyampaikan aspirasi-

nya guna mempengaruhi proses pengambilan kebijakan publik di parlemen. Sedikitnya terdapat 7 elemen masyarakat yang sekaligus menjadi pelaku partisipasi masyarakat di dalam proses pembahasan RUU Pemilu. Paling banyak diduduki oleh kalangan pers sebanyak 67 kali, disusul pengamat dan pakar sebanyak 40 kali, kemudian LSM sejumlah 8 kali, diikuti kalangan perguruan tinggi sebanyak 3 kali, organisasi politik dan perorangan atau tokoh masyarakat masing-masing sebanyak 2 kali, dan sekali dari kelompok profesional²⁶.

Secara prosedural, terbukanya forum Rapat Paripurna DPR bagi pelaku partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan RUU Pemilu memberikan nilai lebih terhadap tingkat partisipasi itu sendiri, karena di dalam forum Rapat Paripurna yang biasanya ada pengambilan keputusan atas materi RUU yang dibahas, masyarakat bisa terlibat secara langsung. Namun demikian, secara substansial, penyiaran aspirasi yang diusung oleh masyarakat pada akhirnya sangat bergantung pada *spirit of publicness* anggota DPR dan Pemerintah sebagai pihak yang berwenang atas pengesahan RUU untuk mencantumkan materi-materi tuntutan menjadi norma suatu UU.

Pada kenyataannya, materi atau persoalan yang diperjuangkan melalui partisipasi masyarakat dalam pembahasan RUU Pemilu di atas juga banyak diserap oleh DPR meskipun tidak seluruhnya. Misalnya, terdapat persoalan pemisahan atau penggabungan Pemilu legislatif dan pemilihan Presiden, masalah sistem Pemilu, peserta Pemilu, penaggung jawab dan penyelenggara Pemilu, pelaksanaan

²⁴ *Ibid.*, hal. 239.

²⁵ *Ibid.*, hal. 258.

²⁶ *Ibid.*, hal. 220.

Pemilu, pengawasan Pemilu, keterwakilan perempuan dalam parlemen, persoalan TNI/Polri dalam Pemilu, kampanye pejabat publik, daerah pemilihan antara jumlah penduduk dan wilayah administratif, persoalan Golput dalam Pemilu²⁷. Seluruh persoalan tersebut terakomodasi menjadi materi UU Pemilu, kecuali persoalan Golput dalam Pemilu.

Contoh lain yang cukup mengesankan adalah proses pembentukan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Banyak kalangan menilai bahwa penyiapan dan pembahasan RUU Pemerintahan Aceh ini dinilai paling masif sejak era reformasi. Menurut Saldi Isra, partisipasi masyarakat tidak hanya terjadi di sekitar gedung DPR, tetapi juga di Aceh. Luasnya perhatian dari masyarakat Aceh dinilai belum pernah terjadi sepanjang sejarah terhadap proses pembentukan undang-undang yang lain. Pada saat RUU diajukan ke DPR, terdapat tiga draf atau sumber yang mengajukan RUU, yaitu dari pihak pemerintah, pihak DPR, dan masyarakat. Selain itu, selama penyiapan dan pembahasan, Jaringan Demokrasi Aceh (JDA) melakukan upaya yang cukup masif untuk menggalang partisipasi masyarakat dengan membuat sekretariat jaringan di Aceh dan Jakarta. Bahkan selama proses ini, JDA membentuk tiga bidang utama pengawalan, yaitu 1) substansi dari RUUPA, 2) kampanye, dan 3) lobbying. Lebih dari itu, sepanjang pembahasan RUUPA, JDA menggunakan pendekatan *critical engagement* dan tekanan arus bawah²⁸.

Tidak sedikit pula undang-undang yang proses pembentukannya dinilai tidak partisipatif, misalnya UU No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Koalisi untuk Kebijakan Partisipatif melihat bahwa proses pembentukan undang-undang tersebut sejak dari perencanaan, perancangan dan pengusulan belum memenuhi empat kriteria kebijakan partisipatif berikut ini²⁹:

1. Transparansi

Dinilai bahwa proses perancangan Rancangan Undang-undang Tentara Nasional Indonesia (RUU TNI) dilakukan secara diam-diam dan tidak transparan terhadap masyarakat, sehingga menimbulkan polemik di masyarakat saat RUU tersebut dibahas di DPR. Akibatnya, masyarakat tidak mempunyai informasi yang mencukupi maupun memberikan masukan terhadap RUU tersebut.

2. Akuntabilitas

Koalisi untuk Kebijakan Partisipatif melihat bahwa terbatasnya ruang bagi masyarakat untuk mengetahui tahapan dan besarnya anggaran dana yang dibutuhkan dalam pembuatan RUU TNI membuat akuntabilitasnya diragukan. Hal ini diperkuat oleh fakta bahwa RUU ini tidak dibuat dan diajukan oleh Kementerian Pertahanan sebagai lembaga yang berwenang atas nama pemerintah.

3. Kontrol

Dalam pandangan mereka, masyarakat tidak diberikan ruang untuk melakukan kontrol terhadap proses perancangan dan pengajuan RUU TNI.

²⁷ Ibid., hal. 244-245.

²⁸ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, hal. 291.

²⁹ Koalisi untuk Kebijakan Partisipatif, "Siaran Pers 01-PR/KKP/VIII/2004: RUU TNI Tidak Partisipatif", dalam www.parlemen.net, diakses tanggal 27 Maret 2012.

- Dibuktikan dengan adanya dua versi RUU TNI yang dikeluarkan oleh dua instansi yang berbeda, yaitu Kementerian Pertahanan dan Menteri Koordinator Politik, Hukum dan HAM (hasil kerja interdep Menkopolhukam, Mendagri, Mabes TNI, Kemenkum HAM).
4. Publikasi
- Mereka juga menilai bahwa publikasi dan sosialisasi mengenai RUU TNI sangat rendah. Hal ini mengakibatkan kurangnya informasi yang mencukupi bagi publik, khususnya mengenai substansi RUU. Publikasi tersebut termasuk siapa institusi pengusul, tim perancang, dan tim pembahas, serta jadwal pembahasannya.
- Di samping itu, Koalisi untuk Kebijakan Partisipatif memandang empat prinsip partisipatif juga belum terpenuhi dalam semua tahapan perancangan RUU TNI sebagaimana tergambar berikut ini³⁰:
1. Pada tahap pengusulan dan perencanaan, tidak diberikan ruang bagi masyarakat untuk bersama-sama menginisiasi RUU TNI, termasuk dalam hal pemetaan masalah, tujuan, visi dan misi, jadual dan target. RUU ini juga tidak didahului dengan kajian dan survei untuk mengetahui dampaknya terhadap masyarakat jika RUU ini disahkan.
 2. Pada tahap perancangan, tidak dilibatkannya publik dalam perancangan RUU. Apalagi publikasi mengenai siapa saja yang terlibat dalam tim perancang sangatlah kurang. Adanya dua naskah RUU semakin memperjelas dilemahkannya kontrol masyarakat dalam proses perancangan.
 3. Pada tahap pembahasan, RUU TNI terkesan sebagai UU ‘titipan’ asal jadi. Hal ini dibuktikan oleh singkatnya waktu pembahasan (tidak sampai 30 hari). Hal ini akan mengurangi kesempatan publik untuk berpartisipasi memberikan masukan dan mengkaji lebih mendalam. Padahal RUU tersebut akan berdampak sangat luas bagi penghidupan rakyat dan akan diterapkan dalam waktu panjang.
- Pentingnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU ternyata hingga saat ini belum ditopang oleh peraturan yang sedemikian penting pula, sehingga partisipasi masyarakat dapat terwujud secara penuh dan bermakna (*full and meaningful participation*). Dalam pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 serta Peraturan Tata Tertib DPR, partisipasi masyarakat hanya berupa masukan secara lisan maupun tertulis yang diberikan kepada DPR. Konsekuensinya, apakah masukan itu disalurkan atau tidak, sangatlah bergantung pada kehendak baik para anggota DPR. Tidak ada keharusan bagi anggota DPR untuk menyalurkan masukan yang disampaikan oleh masyarakat. Demikian pula, tidak ditegaskan bahwa saluran partisipasi masyarakat bisa melalui rapat paripurna sebagai forum pengambilan keputusan.
- Partisipasi masyarakat hanya dipermenakan pada tahap penyiapan dan pembahasan RUU. Meskipun ada juga partisipasi masyarakat yang tersalurkan melalui forum rapat paripurna, seperti 3 kali partisipasi dalam proses pembentukan UU Pemilu, itu pun dilakukan sebelum UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan lahir. Padahal, meminjam istilah Fadillah Putra, di sini perlu ditekankan bahwa yang dimaksud dengan parti-

³⁰ Ibid.

sipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam forum pengambilan keputusan, bukan sebatas dengar pendapat atau konsultasi semata. Hal ini selaras dengan apa yang dimaksud Charles Lindblom sebagai *Partisan Mutual Adjustment* (PMA), yaitu penyesuaian pandangan kebijakan dengan realitas yang telah berjalan, serta pada proses negosiasi antarkepentingan dari para *stakeholder* kebijakan; atau dalam tataran yang lebih praktis adalah apa yang disebut Bloomquist sebagai *advocacy coalition framework* (ACF)³¹.

Rendah-tingginya tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU akan sangat ditentukan oleh partisipasi masyarakat dari tahap perencanaan hingga tahap pengambilan keputusan. Tahap yang paling menentukan terletak pada tahap pengambilan keputusan. Sebab, pada tahap inilah materi muatan dari suatu UU didiskusikan apakah ada yang dirubah atau tidak untuk kemudian disahkan.

Forum Rapat Paripurna sebagai forum pengambilan keputusan menjadi ruang penentu, karena dalam forum ini semua pihak yang memiliki kepentingan atas UU yang hendak disahkan dapat mengungkapkan semua kepentingannya dalam proses yang negosiatif. Para pelaku partisipasi masyarakat dipersilahkan secara terbuka untuk mengemukakan pendapatnya sampai pada akhirnya, keputusan diambil atas dasar proses negosiasi terbuka tersebut. Masing-masing pelaku partisipasi dapat melihat bagaimana proses argumentasi mereka masuk dalam

konstruksi keputusan yang diambil. Dengan cara seperti ini, partisipasi masyarakat berlangsung utuh sejak awal sampai akhir dari proses pembentukan suatu UU.

Pada tahap pengambilan keputusan, pada akhirnya para pihak yang berwenanglah yang menjadi penentu. Meskipun demikian, jika semangat kepuplican (*spirit of publicness*) dari para anggota DPR sungguh-sungguh tertanam untuk menyerap aspirasi masyarakat dan menuangkannya ke dalam tiap denyut UU, maka tidak sulit untuk menjalankan langkah-langkah berikut ini.

Pertama, dalam hal pembahasan RUU oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama, *spirit of publicness* dari DPR terlihat apakah pada proses persetujuannya itu ia mau untuk mengundang para pelaku partisipasi masyarakat atau *stakeholder* yang bersangkutan dari awal sampai akhir, untuk bersama-sama menyetujui RUU yang ada itu.

Kedua, dalam penyusunan RAPBN, selain mengandung jenis-jenis proyek dan program beserta alokasi anggarannya, perlu ditambah juga analisis *stakeholder* dari masing-masing proyek dan program tersebut. Dengan demikian, dari setiap program dan proyek yang hendak dilaksanakan itu sudah jelas siapa *stakeholder* yang akan dilibatkan dalam pelaksanaannya nanti.

Ketiga, untuk memperoleh *stakeholder* yang berkepentingan yang sebenarnya, DPR harus melakukan dua hal, yaitu: *pertama*, melakukan inventarisasi siapa-siapa saja pihak berkepentingan dan relevan atas UU yang hendak dibuat, lalu mereka diundang. *Kedua*, membuka secara luas bagi siapa saja yang ingin terlibat dalam proses pembentukan UU itu, lalu

³¹ Fadillah Putra, 2004, *Partai Politik dan Kebijakan Publik: Analisis terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal. 261.

DPR melakukan seleksi apakah mereka-mereka yang datang itu relevan atau tidak dengan konteks pembicaraan materi UU.

Keempat, DPR memfasilitasi para *stakeholder* untuk melakukan apa yang disebut sebagai *argumentative turn*, atau proses tukar-menukar argumentasi dan perjuangan kepentingan masing-masing pihak atas UU yang hendak disetujui. Oleh sebab itu, tugas paling berat anggota DPR sehari-hari adalah menjadi fasilitator dan moderator yang baik. Sedangkan materi aspirasi dan argumentasi itu langsung berangkat dari sumber aslinya, yaitu para *stakeholder* itu sendiri.

Kelima, atas kapasitasnya sebagai mediator dalam proses *argumentative turn* itu, maka DPR harus dapat mengarahkan pembicaraan yang menuju pada penajaman pada keputusan tersebut. Akhir dari proses ini adalah tercapainya kesepakatan bersama antara masing-masing *stakeholder* atas sebuah bentuk keputusan tertentu dan disahkan di depan forum *stakeholder* ini. Hasilnya dapat berupa persetujuan atas RUU, penolakan, maupun alternatif yang bersifat melengkapi rancangan yang ada.

Keenam, pada tahap implementasi UU, peran serta masyarakat akan menjadi lebih penting. Sebab, apabila pada tahan ini ternyata masyarakat ditinggalkan, maka demokratisnya proses formulasi tidak akan berarti. Masyarakat sebagai *beneficiaries* harus juga terlibat, terlebih untuk mewujudkan *good governance* sebagai identitas penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.

Ketujuh, pada tahap evaluasi suatu UU, partisipasi masyarakat dapat dijangkau melalui pendekatan Berry Lekanne dit Depres yang dikutip oleh Fadillah Putra tentang *evaluation as con-*

tested knowledge. Artinya, evaluasi UU harus memperhatikan dengan seksama opini dan hasil-hasil evaluasi terhadap setiap proyek dari semua kalangan, mulai dari masyarakat paling bawah yang terkena langsung dampak UU ini sampai pada hasil-hasil evaluasi yang sangat formal yang dihasilkan oleh instansi-instansi terkait³². Kemudian dilakukan pengkajian yang mendalam dan dilakukan perbandingan normatif agar obyektifitas evaluasi UU dapat terjaga dengan baik.

Kesimpulan

Berdasarkan paparan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam proses pembentukan UU, ruang partisipasi masyarakat tersedia di sejumlah tahapan, meliputi: *pertama*, pada tahap penyusunan program legislasi nasional, yakni pada tahap kompilasi Rencana Legislasi Nasional (tahap I) dan pada tahap konsultasi dan komunikasi (tahap III) dari lima tahap penyusunan yang ada; *kedua*, dalam tahap penyusunan prakarsa rancangan undang-undang, yaitu pada penyusunan naskah akademik dan forum konsultasi; *ketiga*, dalam tahap proses perancangan undang-undang di DPR, yaitu perancangan oleh Perguruan Tinggi melalui Badan Legislasi, perancangan oleh masyarakat melalui Badan Legislasi, dan perancangan oleh Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) dan Sekretaris Jenderal; *keempat*, dalam tahap pembahasan di DPR, yaitu pada saat dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum antara alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-undang dengan masyarakat; dan *kelima*, di tataran evaluasi, yakni pengajuan *judicial review* atas UU yang merugikan kepada MK.

³² *Ibid*, hal. 265.

Berdasarkan tersedianya ruang bagi partisipasi masyarakat dalam tahapan pembentukan UU seperti dijelaskan di atas, tingkat partisipasi masyarakat dengan demikian masih tergolong terbatas dan belum mencapai tingkat *full and meaningful participation*. Sebab, secara prosedural, partisipasi masyarakat yang ada masih sebatas dengar pendapat atau konsultasi, belum mencapai partisipasi yang sesungguhnya, yakni keterlibatan masyarakat dalam forum pengambilan keputusan. Selain itu, secara substansial, tingkat partisipasi masyarakat juga sangat ditentukan oleh semangat kepובלikan (*spirit of publicness*) dari para anggota DPR untuk menyerap aspirasi masyarakat dan menuangkannya ke dalam norma UU.

Berangkat dari kesimpulan di atas, maka ke depan penting untuk dipastikan pengaturannya di dalam peraturan tentang pembentukan peraturan perundang-undangan bahwa partisipasi masyarakat disalurkan tidak hanya melalui rapat dengar pendapat umum, konsultasi dan sebagainya. Perlu ditegaskan bahwa masyarakat juga dilibatkan dalam rapat-rapat penting pembentukan UU, seperti dalam rapat kerja, rapat panitia kerja, rapat tim perumus, dan terutama dalam rapat paripurna sebagai forum pengambilan keputusan. Di samping itu, anggota DPR dituntut benar-benar memiliki *spirit of publicness* untuk menyalurkan aspirasi rakyat ke dalam setiap norma yang termuat dalam UU, dan rakyat harus pintar dan selektif dalam memilih anggota DPR yang benar-benar memiliki *spirit of publicness* tersebut.

Daftar Bacaan

- Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.
- Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.
- Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.
- Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.
- Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.
- Peraturan Tata Tertib DPR Periode 2009-2014.
- Attamimi, A. Hamid S., 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaran Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis mengenai Pengaturan dalam Kurun Waktu PELI*

- TA I – PELITA IV, Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI.
- Budiardjo, Mariam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Farhan, dkk., 2007, *Memfasilitasi Konsultasi Publik – Refleksi Pengalaman Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah (RPP-T2CP2EPRD)*, Jakarta: Kerjasama USAID, DR-SP, Dirjen Bina Bangda Depdagri dan BIGS.
- Handoyo, B. Hestu Cipto, 2008, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Design Naskah Akademik*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Kelsen, Hans, 2008, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Bandung: Nusa Media.
- Manan, Bagir, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH FH UII.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, “Pernyataan Sikap Ganti Kata "Dapat" Menjadi "Berhak", atau Tolak Pengesahan RUU PPP”, dalam www.parlemen.net, diakses pada tanggal 27 Maret 2012.
- , “Siaran Pers 01-PR/KKP/VIII/2004: RUU TNI Tidak Partisipatif”, dalam www.parlemen.net, diakses tanggal 27 Maret 2012.
- Putra, Fadillah, 2004, *Partai Politik dan Kebijakan Publik: Analisis terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Saifudin, 2009, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Jilid 1 dan 2, Yogyakarta: Kanisius.
- Styowati, Erni, dkk., “DRAFT I: Konsep Paper Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Kebijakan Partisipatif” dalam www.parlemen.net, diakses pada tanggal 27 Maret 2012.
- Tjandra, W. Riawan dan Kresno Budi Darsono, 2009, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Vlies, I.C. van der, 2009, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, alih bahasa Linus Doludjawa, Jakarta: Dirjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM.
- Yuliandri, 2009, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelinjutan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Zen, A. Patra M. dan Sugiarto A. Santoso, 2005, *Refleksi dan Penyusunan Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta: Sekretariat Nasional KKP.