

LAPORAN AKHIR
PENGAJIAN HUKUM TENTANG PARTISIPASI MASYARAKAT
DALAM PENENTUAN ARAH KEBIJAKAN PRIORITAS
PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



Disusun oleh Tim Pengkajian Hukum
Diketuai oleh:
Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.

PUSAT PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN SISTEM HUKUM NASIONAL
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA RI
2014

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan pada Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat dan hidayah Nya, maka laporan akhir dari Tim Pengkajian Hukum tentang “Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan”, dapat diselesaikan dengan baik dan tepat waktu.

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 telah memberikan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi di dalam Pembentukan Peraturan Perundang undangan, hal inilah yang menuntut adanya relasi atau hubungan antara masyarakat dengan pihak legislatif dan Pemerintah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dari relasi tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penciptaan peraturan perundang-undangan yang responsif.

Hal terpenting adalah bagaimana menjamin ruang partisipasi masyarakat terbuka seluas-luasnya. Dan pada saat bersamaan, jaminan tersebut juga disertai dengan berbagai upaya berkesinambungan untuk mendorong tumbuhnya kesadaran masyarakat untuk terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan termasuk juga di dalam penentuan arah kebijakan penyusunan peraturan perundang-undangan.

Namun pada implementasinya banyak faktor yang menghambat pelaksanaan partisipasi masyarakat tersebut seperti terbatasnya akses masyarakat secara langsung perdebatan yang terjadi di Komisi/PANSUS maupun Panitia Kerja dan keengganan dari pembentuk undang-undang untuk memberi ruang baik secara formal maupun substansi kepada masyarakat. Padahal Undang-Undang bukan sekedar keputusan politik semata dari lembaga perwakilan, tetapi lebih merupakan penataan dan endapan konflik nilai dan kepentingan yang diformulasikan oleh lembaga legislatif.

Dalam rangka pembinaan hukum tersebut Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Kementerian Hukum dan HAM RI mengadakan pengkajian hukum tentang “Partisipasi Masyarakat Dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan” untuk menggali pemikiran terkait partisipasi

masyarakat di dalam penentuan arah kebijakan sehingga akan didapati peraturan perundang-undangan yang responsif dan kemudian inventarisasi hambatan-hambatan yang timbul untuk kemudian menemukan solusinya.

Masih terdapat banyak kekurangan dan kekeliruan dalam laporan akhir pengkajian hukum ini. Untuk itu, saran dan kritikan selalu diharapkan dari semua pihak. Terakhir, sebagai hasil pengkajian hukum semoga mampu memberikan manfaat dan berguna bagi pengembangan dan pembinaan hukum nasional.

Jakarta, November 2014

Ketua Tim
Pengkajian Hukum Partisipasi Masyarakat Dalam
Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan
Peraturan Perundang-Undangan,

Prof. Dr. Yuliandri, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	4
C. Maksud dan Tujuan.....	5
D. Kerangka Pemikiran	5
E. Metodologi.....	6
F. Jadwal Kegiatan.....	7
G. Personalia Tim	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	9
A. Teori Partisipasi Masyarakat	9
B. Teori Perundang-undangan.....	19
C. Konsep Politik Hukum	22
BAB III ARAH KEBIJAKAN PRIORITAS PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	28
A. Arah Kebijakan	34
B. Sasaran Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang- undangan	46
BAB IV PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	51
A. Naskah Akademik.....	53
B. Pengaturan Peran Serta Masyarakat.....	62

C. Bentuk dan Model Peran Serta Masyarakat	69
BAB V PENUTUP	75
A. Kesimpulan	75
B. Saran	77
DAFTAR PUSTAKA	78
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembentukan peraturan perundang-undangan dalam sebuah negara hukum yang demokrasi tidak lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi eksekutif (birokrat) dan parlemen, namun juga sudah menjadi bagian dari tanggung jawab masyarakat untuk berpartisipasi di dalamnya. Sebagai subjek yang akan menerima dampak keberlakuan peraturan perundang-undangan, masyarakat ikut menentukan arah kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, Tanpa keterlibatan masyarakat dalam pembentukannya, mustahil sebuah peraturan perundang-undangan tersebut dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik.

Selain itu disadari bahwa salah satu prasyarat penting untuk menghasilkan produk hukum yang responsif adalah partisipasi masyarakat. Menurut Nonet dan Selznick,¹ pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan produk hukum harus terlihat pada proses pembentukannya yang partisipatif dengan mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi semua elemen masyarakat, baik dari segi individu ataupun kelompok masyarakat. Selain itu juga harus bersifat aspiratif yang bersumber dari keinginan atau kehendak dari masyarakat.

¹ Nonet dan Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, dalam A. Ahsin Thohari, *Reorientasi Fungsi legislasi Dewan Perwakilan: Upaya Menuju Undang-Undang Responsif*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 8 No. 4, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, 2011) hlm. 569

Artinya, suatu produk hukum tersebut lahir bukan sekedar memenuhi kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya, melainkan untuk kepentingan pengelolaan kehidupan bernegara yang lebih besar. Di mana, peraturan perundang-undangan dibuat untuk keperluan memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Dalam rangka tujuan itu, maka partisipasi masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga Negara dan masyarakat yang berkepentingan (*public interes*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan. Sebab, dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest groups*), para pengambil keputusan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep² kebijakan atau peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian partisipasi masyarakat menggambarkan adanya relasi atau hubungan antara masyarakat dengan pihak legislatif dan Pemerintah dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Tentunya hubungan tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penciptaan peraturan perundang-undangan yang responsif. Partisipasi masyarakat harus ada pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, bukan hanya berupa hak yang diformalkan dalam bentuk aturan, namun penyampaian aspirasi masyarakat tersebut secara nyata harus dapat dilaksanakan dan direspon oleh pembentuk undang-undang. Terciptanya suatu peraturan perundang-undang yang responsif yang bersumber dari aspirasi masyarakat

² Mahendra Putra Kurnia, dkk., *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 72

serta mempunyai daya laku yang lama dan daya guna yang efektif untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat adalah muara dari pelaksanaan partisipasi masyarakat.

Selanjutnya, seperti apa bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam hal memberikan masukan untuk suatu produk hukum yang akan dibuat? Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, telah diatur mengenai partisipasi masyarakat. Dalam salah satu ketentuannya dinyatakan bahwa: "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang undangan"³. Selanjutnya partisipasi masyarakat tersebut dapat berupa: masukan secara lisan dan/ atau tertulis yang dilakukan melalui:⁴ (a) Rapat dengar pendapat umum ; Kunjungan kerja; (c) Sosialisasi ; dan/ atau (d) Seminar, lokakarya, dan/ atau diskusi.

Selain itu, Peraturan Tata Tertib DPR juga telah mengatur masalah partisipasi masyarakat. Hal itu diatur dalam Pasal 139 sampai dengan 141 Peraturan Tata Tertib DPR . Walaupun demikian, dalam pelaksanaannya partisipasi masyarakat masih belum seperti yang diinginkan. Sebab, hak untuk ikut berpartisipasi masih belum dapat diakomodir secara baik. Dalam konteks ini, partisipasi masyarakat masih sebatas pada didengar dalam RDPU-RDPU, dan belum memasuki wilayah pada rapat-rapat yang secara intens membahas materi RUU dalam Komisi/PANSUS maupun Panitia Kerja. Hal itulah yang disinyalir menjadi penyebab faktor yang menghambat pelaksanaan hak tersebut. Sebab, akses masyarakat secara langsung terhadap perdebatan yang terjadi di

³ Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁴ Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Komisi/PANSUS maupun Panitia Kerja sangat terbatas. Kondisi itu diperparah lagi dengan keengganan dari pembentuk undang-undang untuk memberi ruang baik secara formal maupun substansi kepada masyarakat.

Oleh karena itu, faktor penghambat ini perlu diatasi dengan membuat perangkat peraturan perundang-undangan yang memadai. Sebab, pembentukan UU yang diletakkan dalam konteks sosial masyarakat ternyata lebih mampu mendorong terwujudnya produk UU yang responsif. Dengan demikian dari aspek sosiologi perundang-undangan, UU bukan sekedar keputusan politik semata dari lembaga perwakilan, tetapi lebih merupakan penataan dan endapan konflik nilai dan kepentingan yang diformulasikan oleh lembaga legislatif.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka Badan Pembinaan Hukum Nasional menganggap perlu untuk melakukan kegiatan pengkajian hukum tentang “Partisipasi Masyarakat dalam Penentuan Arah Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana arah kebijakan prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan?

C. Maksud dan Tujuan

Pengkajian hukum ini dimaksudkan untuk mendapatkan pemikiran dari teoritis dan praktisi berkaitan dengan (menginventarisasi) permasalahan (*issues*) untuk dijadikan bahan awal dalam mendukung pembentukan (Peraturan perundang-undangan pusat dan daerah) dan pengembangan hukum.

Sedangkan tujuan kegiatan Pengkajian hukum ini adalah untuk menjadi bahan utama bagi penyusunan/pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan pengkajian ini diharapkan akan diperoleh: 1) deskripsi teknis dan praktis yang tepat; 2) inventarisasi hambatan-hambatan untuk kemudian menemukan solusinya.

D. Kerangka Pemikiran

Partisipasi merupakan sistem yang berkembang dalam sistem politik modern. Penyediaan ruang publik atau adanya partisipasi masyarakat merupakan tuntutan yang mutlak sebagai upaya demokratisasi. Masyarakat sudah semakin sadar akan hak-hak politiknya. Sehingga, pembuatan peraturan perundang-undangan tidak dapat lagi semata-mata menjadi wilayah dominasi birokrat dan parlemen. Meskipun partisipasi masyarakat ini terlalu ideal dan bukan jaminan bahwa suatu undang-undang yang dihasilkannya akan dapat berlaku efektif di masyarakat, tetapi setidaknya langkah partisipatif yang ditempuh oleh lembaga legislatif dalam setiap pembentukan undang-undang, diharapkan dapat lebih mendorong masyarakat untuk menerima hadirnya suatu undang-undang. Keberadaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU sangat penting untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan melalui perangkat UU.

Demikian juga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pemegang legislasi, dituntut untuk membuka pintu yang seluas-luasnya dalam persoalan partisipasi, apabila disepakati bahwa reformasi politik di Indonesia merupakan tahapan untuk menuju demokratisasi. Karena anggota DPR merupakan perwujudan representasi politik rakyat yang harus peka kepada aspirasi publik yang telah memilihnya.

Dalam Pasal 96 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa “masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/ atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang undangan. Masukan secara lisan dan/ atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui : (a) Rapat dengar pendapat umum; (b) Kunjungan kerja; (c) Sosialisasi; dan/ atau seminar, lokakarya, dan/ atau diskusi.

E. Metodologi

1. Studi kepustakaan

Dalam hal ini selain mengkaji peraturan perundang-undangan, juga akan mengkaji berbagai data lain seperti pendapat ahli, hasil riset berbagai lembaga dan data resmi yang dikeluarkan, baik oleh institusi pemerintah maupun oleh institusi non pemerintah.

2. Melakukan diskusi terarah

Semua data yang sudah diperoleh, lalu akan dilakukan diskusi terbatas yang diikuti para pakar yang dianggap memahami, baik dari kalangan teoritis maupun dari kalangan praktisi, serta masyarakat akademis secara umum.

3. Menginventarisir dan mengidentifikasi permasalahan-permasalahan hukum, dan menganalisis. Selanjutnya akan memberikan rekomendasi berupa upaya dan langkah yang perlu diambil dalam rangka pembinaan dan pembaharuan hukum menuju terbentuknya suatu sistem hukum nasional yang dicita-citakan.

F. Jadwal Kegiatan

Kegiatan ini dilaksanakan dalam waktu 9 (Sembilan) bulan (3 Maret s-d 30 November 2014), dengan jadwal sebagai berikut “

NO	KEGIATAN	PELAKSANAAN
1	Penelusuran bahan proposal	Minggu II Maret 2014
2	Menyiapkan proposal	Minggu III Maret 2014
3	Mengadakan rapat I Pembahasan proposal dan pembagian tugas	Minggu IV Maret 2014
4	Rapat II Penyempurnaan Proposal dan pengumpulan tugas tugas dari anggota	Minggu IV Juni 2014
5	Rapat III Pembahasan tugas-tugas dan persiapan Pelaksanaan FGD	Minggu II Juli 2014
6	Pelaksanaan FGD	Minggu III Oktober 2014
7	Rapat IV Membahas Draft Laporan akhir	Minggu III Nopember 2014
8	Penyerahan laporan akhir	Desember 2014

G. Personalia Tim

Ketua	: Prof. Dr. Yuliandri, SH., MH
Sekretaris/Anggota	: Jamilus, SH., MH
Anggota	: 1. Dr. Suharyono, AR, SH., MH 2. Dr. Zainal Arifin Hoesein, SH., MH 3. Hendry Donald, SH., MH 4. Syprianus., SH., MH 5. Apri listiyanto, SH. 6. Bungasan Hutapea, SH
Staf Sekretariat	: K a r n o

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Partisipasi Masyarakat

Istilah “partisipasi” berasal dari bahasa Inggris, yaitu *participation*, yang berarti pengikutsertaan. Dalam bahasa, kata partisipasi berarti, perihal turut berperan serta, keikutsertaan, atau peran serta.⁵ Secara sederhana, partisipasi dapat dipahami sebagai suatu peran serta atau keikutsertaan dalam suatu kegiatan tertentu. Menurut Henk Addink, partisipasi adalah keterlibatan aktif anggota kelompok dalam suatu proses di kelompok.⁶

Keikutsertaan berarti, masyarakat terlibat secara aktif dan suka rela, terlibat atas dasar kesadaran atau terlibat atas dasar bahwa mereka merasa berhak untuk terlibat. Keikutsertaan atau keterlibatan berbeda dengan pengerahan atau mobilisasi. Mobilisasi berarti mengerahkan atau menggerakkan orang untuk terlibat.⁷ Dalam hal ini, gerak keterlibatan masyarakat berasal dari atas. Jadi, mobilisasi merupakan tindakan aktif pimpinan untuk melakukan pelibatan. Di mana keikutsertaan tidak didasarkan atas sebuah kesadaran, melainkan atas dasar kehendak dari pimpinan kelompok.

⁵ Tim Redaksi *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2005, hlm. 831

⁶ Henk Addink, *Sourcebook Human Rights and Good Governance* (Asialink Project on Education in Good Governance and Human Rights, 2010), hlm. 36

⁷ Tim Redaksi *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, *Op.cit.*, hlm. 750

Dalam partisipasi, sangat mungkin keterlibatan tersebut didorong dari struktur atas. Hanya saja, dorongan tersebut lebih ditujukan untuk membangun kesadaran akan pentingnya keterlibatan masyarakat. Dalam hal ini, yang dipupuk adalah kesadaran melalui berbagai upaya seperti melakukan pendidikan politik dan kewarganegaraan. Sementara dalam konsep mobilisasi, keterlibatan struktur atas bukan pada ranah membangun kesadaran, melainkan lebih pada indoktrinasi. Di mana, pada saat bersamaan juga terdapat upaya guna “memaksa” masyarakat untuk turut mendukung kebijakan yang dibuat.

Jadi, partisipasi dapat dipahami sebagai keterlibatan masyarakat dalam sebuah kegiatan yang dilatarbelakangi oleh sebuah kesadaran untuk terlibat, bukan atas dasar paksaan atau alasan lain yang menafikan aspek kesukarelaan untuk terlibat.

Jika dikaitkan dengan kegiatan penyelenggaraan negara, maka partisipasi berarti keikutsertaan masyarakat dalam berbagai bentuk kegiatan penyelenggaraan negara, seperti proses pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan dan evaluasi terhadap pelaksanaan sebuah kebijakan. Jadi, ada atau tidaknya partisipasi akan sangat bergantung pada terlibat atau tidaknya masyarakat dalam kegiatan pemerintahan sebuah negara.

Dalam disiplin ilmu politik, dikenal partisipasi politik yang diartikan sebagai keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut atau mempengaruhi kehidupannya.⁸ Keikutsertaan masyarakat seperti itu adalah keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep

⁸ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta 1992) 140

keterbukaan, di mana tanpa keterbukaan pemerintahan, tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peransertanya dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan.⁹

Konsep partisipasi dalam penyelenggaraan negara sebetulnya lahir sebagai konsekuensi dari sistem politik demokrasi yang diterapkan. Sebab, dalam sistem demokrasi, setiap person dihargai sebagai makhluk moral dan rasional yang memiliki kebebasan dan tanggung jawab atas dirinya sendiri.¹⁰ Sehingga, hanya dalam sistem politik demokrasi, partisipasi yang sesungguhnya dimungkinkan hidup dan berkembang. Demokrasi dan partisipasi adalah ibarat dua sisi sekeping mata uang yang satu sama lain tidak dapat dipisahkan. Demikian eratnya hubungan keduanya, Robert A. Dahl mengatakan bahwa demokrasi hanya dapat dibangun dengan partisipasi, di mana semua warga masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk ikut berperan serta mendiskusikan masalah-masalahnya dan mengambil keputusan.¹¹ Addink mengatakan, partisipasi merupakan hal yang sangat diperlukan dalam sistem demokrasi perwakilan.¹²

Sedangkan dalam sistem politik lainnya seperti otokrasi tradisional, totaliter maupun komunis,¹³ tema partisipasi tentu tidak mungkin dibicarakan. Kalaupun ada, partisipasi yang dimaksud bukanlah seperti partisipasi dalam makna keikutsertaan

⁹ Ni Made Ari Yuliantini Griadhi dan Anak Agung Sri Utari, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Kertha Patrika Vol. 33 No. 1, Januari 2008

¹⁰ Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi, Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 102

¹¹ Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 2001)

¹² Henk Adding, *Sourcebook Human Rights and Good Governance* (Asialink Project on Education in Good Governance and Human Rights, 2010) 35

¹³ Ramlan Surbakti, *Op.cit.*, 221

masyarakat secara aktif. Sebab, dalam tiga sistem politik yang disebut terakhir, ketiadaan kebebasan individu dan kediktatoran merupakan ciri yang melekat padanya. Di mana, semua ciri tersebut berdiri *vis a vis* dengan konsep keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan negara. Sehingga, terma partisipasi lebih bersifat pengerahan atau mobilisasi.

Dalam sistem politik totaliter, mobilisasi sangat penting sebab dari kegiatan itu pemerintah atau rezim tersebut seolah-olah memperoleh dukungan dari masyarakat.¹⁴ Miriam Budiardjo berpendapat, gagasan partisipasi masyarakat dalam sistem totaliter didasarkan pada pandangan elit politiknya bahwa rakyat perlu dibimbing dan dibina untuk mencapai stabilitas yang langgeng.¹⁵ Sehingga, partisipasi yang dimaksud dalam sistem politik totaliter bukanlah keikutsertaan atas dasar kesadaran, melainkan lebih sebagai paksaan untuk memberikan dukungan pada rezim yang berkuasa.

Dengan demikian, negara mana pun yang mengklaim dirinya sebagai negara demokrasi, maka yang mesti dijamin adalah kesadaran untuk terlibat aktif ataupun pasif, bukan pelibatan secara paksa atau bujuk rayu yang tidak didasarkan atas kemauan sendiri untuk terlibat. Membangun demokrasi berarti membangun kesadaran untuk turut serta, membangun rasa kepemilikan atas proses penyelenggaraan negara, dan membangun tanggung jawab atas kebijakan apapun yang telah dibuat secara bersama. Sehubungan dengan itu, John Rawls menekannya, suatu sistem demokrasi pada prinsipnya menolak setiap campur tangan dari luar atas jalan hidup seseorang, dan pada

¹⁴ Toni Andrianus Pito, dkk., *Mengenal Teori-teori Politik dari Sistem Politik sampai Korupsi*, Penerbit Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 91

¹⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 159

saat yang bersamaan menuntut bahwa hak individu untuk menentukan diri sendiri secara politis harus mendapat prioritas dibandingkan dengan hak-hak politik lainnya.¹⁶

Dalam disiplin ilmu politik, partisipasi dibedakan atas partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Partisipasi aktif diwujudkan dalam bentuk mengajukan usul mengenai suatu kebijakan, alternatif kebijakan dan mengajukan kritik serta perbaikan untuk meluruskan kebijakan yang diterapkan.¹⁷ Sedangkan partisipasi pasif berwujud dalam bentuk kegiatan menaati pemerintah, menerima dan melaksanakan saja setiap keputusan pemerintah.¹⁸ Selain itu, juga terdapat kelompok yang tidak termasuk ke dalam masyarakat yang berpartisipasi secara aktif maupun secara passif. Kelompok ini disebut sebagai kelompok apatis.¹⁹

Ketiga kelompok tersebut ada bukanlah *by design*, melainkan hadir karena kondisi alamiah manusia yang hidup dalam satu negara memang demikian adanya. Oleh karena itu, apapun yang akan dilakukan untuk mendorong masyarakat untuk terlibat aktif, realitasnya akan selalu terbelah menjadi tiga faksi dimaksud.

Hanya saja, dalam sistem demokrasi, hal terpenting adalah bagaimana menjamin ruang partisipasi terbuka seluas-luasnya. Pada saat bersamaan, jaminan tersebut juga disertai dengan berbagai upaya berkesinambungan untuk mendorong tumbuhnya kesadaran masyarakat untuk terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Soal apakah kemudian sebagian masyarakat tidak mau terlibat aktif atau bersikap apatis dan skeptis, itu merupakan masalah lain. Jadi yang terpenting adalah memberikan jaminan

¹⁶ Andre Ata Ujan, *Op.cit.*

¹⁷ Ramlan Surbakti, *Op.cit.*, hlm. 142

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 143

dan terus berupaya agar tingkat keterlibatan masyarakat semakin hari semakin meningkat.

Pada saat bersamaan, peningkatan partisipasi harus dilakukan melalui pembenahan terhadap faktor yang menyebabkan partisipasi rendah. Ramlan Surbakti menilai, tinggi-rendahnya partisipasi politik seseorang sangat dipengaruhi oleh kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintahan.²⁰ Jadi, peningkatan kesadaran politik harus disertai dengan perbaikan pengelolaan pemerintahan untuk menumbuhkan kepercayaan kepada pemerintahan. Dengan mengeliminir faktor yang mengerus partisipasi maka tingkat partisipasi akan mencapai titik tertinggi.

Selanjutnya, berdasarkan faktor tinggi-rendahnya partisipasi masyarakat, Paige membagi partisipasi menjadi empat model. *Pertama*, partisipasi aktif. Partisipasi semacam ini akan tumbuh dalam kondisi di mana seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah yang tinggi. *Kedua*, partisipasi pasif-tertekan (apatis). Partisipasi macam ini lahir karena rendahnya kesadaran politik dan kepercayaan kepada pemerintah. *Ketiga*, partisipasi militan radikal, yaitu partisipasi yang lahir dari tingginya kesadaran politik, namun kepercayaan kepada pemerintah justru rendah. *Keempat*, partisipasi tidak aktif (passif), yaitu partisipasi yang hadir karena kesadaran politik sangat rendah, sedangkan kepercayaan kepada pemerintah sangat tinggi.²¹

Sebagaimana diulas sebelumnya, model-model partisipasi yang demikian selalu hadir dalam sistem politik demokrasi. Hanya saja, tugas pemerintah dalam sebuah

²⁰ *Ibid.*, hlm. 144

²¹ *Ibid.*

negara demokrasi adalah menekan angka rendahnya kesadaran politik dan mendongkrak tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Sebab, walau bagaimanapun, keberhasilan pelaksanaan sistem demokrasi salah satunya diukur dari tingkat partisipasi rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Terkait hal itu, *Freedom House Indexs* sebagai upaya pengukuran demokrasi yang termasyhur menggunakan partisipasi sebagai salah satu dimensi dalam mengukur demokrasi.²²

Model-model partisipasi sebagaimana di maksud di atas juga dapat digunakan sebagai *tools* untuk membaca keterlibatan masyarakat dalam pembentukan sebuah aturan. Hanya saja, dalam proses pembentukan aturan, rendahnya tingkat tingkat kepercayaan kepada pemerintah tidak selalu menjadi faktor yang menyebabkan masyarakat tidak mau berpartisipasi. Justru ketidakpercayaan tersebut terkadang memupuk kesadaran akan perlunya kelompok masyarakat mengajukan aturan-aturan tandingan yang seharusnya diadopsi oleh pemerintah menjadi hukum. Sehingga mendorong lahirnya partisipasi aktif masyarakat untuk turut serta.

Kondisi tersebut kemudian melahirkan berbagai bentuk partisipasi aktif masyarakat. Terkait hal itu, *Indonesian Partnership for Local Governance Initiatives* (IPGI) sebagaimana dikutip Hetifah Sj. Sumarto mengemukakan empat model partisipasi masyarakat. *Pertama*, model kemitraan untuk membuka ruang partisipasi. Di sini birokrasi atau negara memberi ruang partisipasi dalam bentuk kemitraan, misalnya adanya program-program pemerintah yang dikelola secara partisipatif bersama warga masyarakat. *Kedua*, model solidaritas untuk mengkonsolidasi suara kelompok

²² George Sorensen, *Democracy and Democratization : Processes and Prospects in Changing World*, Alih Bahasa : I Made Krisna, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 26

komunitas. Model ini membentuk berbagai koalisi yang terdiri dari pedagang kaki lima atau anak jalanan. Ekspresinya bisa dilihat dalam bentuk demo ataupun dialog dengan pihak pemerintah untuk menyuarakan kepentingannya. *Ketiga*, model tim kerja stakeholder untuk merumuskan strategi dan mengawasi proses. Dalam model partisipasi ini, seluruh stakeholder yang terkait dengan pembangunan tertentu, misalnya pemberantasan kemiskinan, harus duduk bersama untuk membangun persepsi dan aksi bersama. Ini sejenis forum yang menangani satu isu tertentu. *Keempat*, model diseminasi informasi untuk mendorong daya kritis masyarakat. Dalam konteks ini, dibuka akses informasi untuk publik sehingga publik bisa kritis dan berpartisipasi terhadap kebijakan-kebijakan yang menyangkut komunitasnya.²³

Apabila dibawa ke level yang lebih kecil, yaitu pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Dalam arti, 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 dan DPD.²⁴ Jika dihubungkan dengan apa yang disampaikan Philipus tentang partisipasi yang berhubungan erat dengan partisipasi, maka setidaknya dapat dikatakan bahwa partisipasi masyarakat telah mendapatkan jaminan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

²³ Muhtadi, *Partisipasi Publik Memberantas Korupsi*, Koran Tempo, dalam www.antikorupsi.org, (2005)

²⁴ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik*, *Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 186

Hal itu tergambar dari diadopsinya asas keterbukaan ke dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di mana, keterbukaan diartikan sebagai kondisi dimana proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan dilakukan secara transparan dan terbuka. Dalam kondisi demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.²⁵ Selain itu, jaminan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga dimuat secara khusus dalam undang-undang dimaksud. Dengan demikian, kehadiran partisipasi tidak lagi pada level ada tidaknya jaminan, melainkan lebih pada bagaimana partisipasi tersebut memberikan dampak positif bagi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Terkait partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, suatu kegiatan berupa *Parliamentary Support Programme* memetakan empat model partisipasi. Adapun dasar yang digunakan dalam memetakan model tersebut adalah model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara.²⁶ Keempat model dimaksud adalah : *pertama*, partisipasi murni (*pure representative democracy*). Dalam kondisi ini, keterlibatan rakyat dalam suatu negara demokrasi dilakukan oleh wakil-wakil yang dipilih melalui pemilihan umum yang duduk di lembaga

²⁵ Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

²⁶ Saifuddin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 176

perwakilan.²⁷ Pada model ini, masyarakat tidak terlibat langsung dalam proses pembentukan sebuah kebijakan, melainkan diwakilkan kepada wakil rakyat di lembaga perwakilan.

Kedua, a basic model of public partisipation. Model ini agak lebih luas dibandingkan model pertama. Di mana keterlibatan masyarakat tidak hanya pada saat mereka memilih wakilnya pada saat pemilihan umum, melainkan juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan.²⁸ Pada model ini, keterlibatan dilakukan secara bebas, di mana siapapun bisa melakukan kontak, walaupun demikian, lembaga perwakilan belum membuka ruang dialog yang lebih luas bagi masyarakat.²⁹

Ketiga, a realism model of publik partisipation. Pada model ini, publik selain ikut dalam pemilihan umum juga melakukan interaksi dengan lembaga perwakilan, tetapi interaksi tersebut telah dilakukan secara berkelompok. Di mana pelaku-pelaku partisipasi publik telah mengarah pada kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi yang sudah terorganisir.³⁰ *Keempat, model The Possible Ideal for South Africa.* Model ini merupakan gabungan dari tiga model sebelumnya. Di mana, keterlibatan masyarakat dalam pemilihan umum, kontak dengan lembaga perwakilan maupun melalui organisasi atau kelompok dalam masyarakat dijadikan wahana untuk berpartisipasi. Konsep partisipasi yang hendak dibangun adalah keterlibatan dari

²⁷ *Ibid.*, hlm. 177

²⁸ *Ibid.*, hlm. 178

²⁹ *Ibid.*, hlm. 178-179

³⁰ *Ibid.*, hlm. 179

berbagai kekuatan partisipan dalam proses pengambilan keputusan publik dan pembentukan undang-undang.³¹

Perluasan terhadap kesempatan dalam proses pembuatan hukum semestinya menjadi kendaraan bagi kelompok orang atau organisasi untuk berpartisipasi dalam menetapkan kebijakan publik. Di mana, partisipasi tersebut tidak lagi dipandang secara eksklusif sebagai cara untuk mempertahankan klaim-klaim pribadi berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku,³² melainkan harus menjadi sarana untuk melahirkan hukum yang sesuai dengan kebutuhan orang yang akan melaksanakannya.

B. Teori Perundang-undangan

Secara istilah, perundang-undangan merupakan terjemahan dari *legislation* (Bahasa Inggris), *wetgeving* (Bahasa Belanda), atau *gesetzgebung* (Bahasa Jerman). Istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuatan undang-undang, istilah *wetgeving* dapat diartikan sebagai membentuk undang-undang dan keseluruhan daripada undang-undang negara, sedangkan istilah *gesetzgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.³³

Dalam istilah Bahasa Indonesia, perundang-undangan diartikan sebagai hal ikhwal yang bertalian dengan undang-undang; atau seluk-beluk undang-undang,³⁴ yaitu menyangkut defenisi atau batasan-batasan, ruang lingkup, dan bentuk-bentuknya.

³¹ *Ibid.*, hlm. 181

³² Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, alih bahasa : Raisul Muttaqien, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2008, hlm. 108

³³ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007, hlm. 10

³⁴ Tim Redaksi *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga, Op.cit.*, hlm. 1245

Sebagai terjemahan dari istilah *gesetzgebungstheorie*, teori perundang-undangan diorientasikan pada upaya mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian (*begripsvorming* dan *begripsverheldering*), dan bersifat kognitif (*erklarungsorientiert*).³⁵

Sebagai hal yang berhubungan dengan kejelasan dan kejernihan makna, maka teori perundang-undangan berada pada level menjelaskan prinsip-prinsip dasar dalam proses legislasi. Di mana, prinsip-prinsip itulah kemudian yang akan dijadikan panduan dalam melakukan proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Terkait prinsip-prinsip tersebut, menarik untuk menelaah prinsip dasar legislasi yang dikemukakan Jeremy Bentham dalam bukunya *The Theory of Legislation*. Melalui buku tersebut ia memaparkan dua prinsip dasar yang saling berlawanan, di mana yang terbaik diantaranya adalah yang mesti diambil. Kedua prinsip tersebut adalah prinsip manfaat dan prinsip asketik.

Prinsip manfaat menekankan pada kebaikan publik. Di mana, kebaikan publik hendaknya menjadi tujuan legislator dan manfaat umum menjadi landasan penalarannya.³⁶ Menurut Bentham, sekalipun prinsip tersebut dipahami secara universal, namun itu baru tampak dipermukaan, belum berfungsi sebagaimana mestinya. Agar prinsip tersebut berfungsi dengan baik, dalam arti ia menjadi sistem penalaran dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka diperlukan tiga syarat :³⁷

³⁵ Maria Farida Indrati S., *Op.cit.*, hlm. 8

³⁶ Jeremy Bentham, *The Theory of Legislation*, alih bahasa Derta Sri Wulandari, Penerbit Nuansa Cendikia & Nusamedia, Bandung, 2013, hlm. 25

³⁷ *Ibid.*

1. Meletakkan gagasan-gagasan yang jelas dan tepat pada kata “manfaat” secara sama persis dengan semua orang yang menggunakannya.
2. Menegakkan kesatuan dan kedaulatan prinsip ini, dengan secara tegas membedakannya dengan segala kesatuan dan kedaulatan lainnya. prinsip ini tidak bisa dianut secara umum, melainkan harus diterima tanpa kecuali.
3. Menemukan proses aritmatika moral yang dapat digunakan untuk mencapai hasil-hasil yang seragam.

Adapun yang menjadi tolok-ukur dari penerapan asas manfaat adalah kecenderungan untuk mencegah kejahatan atau memperoleh kebaikan. Kejahatan adalah penderitaan atau penyebab penderitaan. Sedangkan kebaikan adalah kesenangan atau penyebab kesenangan. Yang paling sesuai dengan manfaat atau kepentingan seorang individu adalah yang cenderung memperbanyak jumlah kebahagiaan.³⁸

Berbanding terbalik dengan asas manfaat, sebagian proses legislasi juga disandarkan pada prinsip asketik. Sesuai prinsip ini, kesenangan merupakan sesuatu yang ditakuti.³⁹ Dalam pandangan kaum asketik, segala yang memuaskan indera adalah sesuatu yang jahat dan menjijikan kelompok ini membangun moralitas dengan hidup mengasingkan diri dan membangun kebaikan melalui cara menahan hawa nafsu. Sesuai prinsip ini, segala hal yang cenderung membatasi kesenangan disetujui.⁴⁰

Dua prinsip yang dikemukakan Bentham merupakan prinsip yang satu sama lain terus saling tolak-tarik dalam pembentukan sebuah undang-undang. Pertimbangan

³⁸ *Ibid.*, hlm. 26

³⁹ *Ibid.*, hlm. 28

⁴⁰ *Ibid.*

untuk mengambil kemanfaatan dan upaya menahan diri dari segala peluang memperoleh keuntungan dua penalaran yang selalu berdinamika. Akan selalu ada dua kelompok yang berada pada kedua sisi prinsip tersebut. Tolak-tarik proses penalaran seperti itu seyogianya dapat dimanfaatkan untuk menggali secara lebih dalam kebutuhan hukum masyarakat. Secara lebih teknis, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat memetakan secara lebih baik arah kecenderungan prinsip yang akan digunakan.

C. Konsep Politik Hukum

Sampai saat ini, belum ada satu kesatuan pendapat tentang konsepsi politik hukum. Sama halnya dengan hukum yang sampai saat ini belum ada satu definisi yang dapat merangkul konsep hukum secara utuh. Oleh karenanya, setiap penulis tentu akan menggunakan definisi yang paling dekat dengan pemahaman dan kecenderungannya dalam membaca fenomena hukum yang selalu berkembang.

Mahfud MD mendefinisikan politik hukum sebagai kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah.⁴¹ Mahfud juga menambahkan bahwa politik hukum juga mencakup pengertian tentang bagaimana politik mempengaruhi hukum dengan cara melihat konfigurasi kekuatan yang ada dibelakang pembuatan dan penegakan hukum itu.⁴²

Dari definisi yang dikemukakannya, Mahfud MD lebih menitikberatkan sudut pandangnya pada pengaruh kekuatan politik yang ada dibalik pembuatan hukum.

⁴¹ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001, hlm.,1

⁴² *Ibid*, hlm. 1-2

Konfigurasi politik dalam sebuah negara akan menggambarkan bagaimana hukum yang berlaku dalam negara itu. Walaupun demikian, ia tetap menyatakan bahwa konfigurasi politik tertentu tidak mutlak menghasilkan produk hukum tertentu pula. Misalnya dalam buku Politik Hukum di Indonesia ia mengambil salah satu contoh kasus, UU Pokok Agraria. Undang-Undang ini dinilai sebagai produk politik yang cukup responsif, sementara Undang-Undang tersebut lahir dari rezim Orde Lama yang berkarakter otoriter.

Mahfud dalam kajian politik hukumnya melihat hukum dari sisi pemberlakuan pasal-pasal yang bersifat imperatif (*das sollen*), sekaligus juga melihat dari sisi kenyataan di lapangan (*das sein*). Kedua wilayah tersebut (*das sollen* dan *das sein*) menurut Mahfud bukan tidak mungkin ditentukan oleh politik.⁴³ Jadi titik fokus Mahfud adalah pengaruh (intervensi) politik terhadap hukum, baik dalam pembuatan maupun dalam pelaksanaannya.

Sementara Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari merumuskan politik hukum sebagai kebijakan dasar penyelenggaraan negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.⁴⁴ Mereka menjelaskan bahwa maksud kebijakan dalam defenisi tersebut adalah adanya strategi yang sistematis, terperinci dan mendasar.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT. Raja Grafindo Jakarta, 2004, hlm. 32.

Dari defenisi di atas, Imam Syaukani lebih menekankan pada aspek dimana hukum adalah sebagai norma sosial yang tidak terlepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam suara masyarakat.⁴⁵ Perspektif sosiologis lebih dominan bagi Imam Syaukani dalam memandang hukum dengan menegaskan bahwa hukum bersumber dari nilai-nilai yang hidup ditengah masyarakat dan cita-cita negara. Dengan demikian, politik hukum tidak hanya sekedar melihat bagaimana hukum itu dibuat dan dilaksanakan, tetapi juga dilihat dari bagaimana kesesuaian hukum itu dengan nilai yang ada dalam masyarakat dan dengan pencapaian cita-cita negara.

Seirama dengan itu, menurut Bagir Manan, dalam suatu negara ada politik hukum yang bersifat tetap (permanen) dan ada yang temporer. Politik hukum yang bersifat tetap, berkaitan dengan sikap hukum yang akan selalu menjadi dasar kebijakan pembentukan dan penegakan hukum. Sementara politik hukum yang bersifat temporer merupakan kebijaksanaan yang ditetapkan dari waktu ke waktu sesuai dengan kebutuhan.⁴⁶

Menurut Bagir Manan, dalam konteks negara Indonesia, politik hukum yang tetap antara lain,⁴⁷

1. Ada satu kesatuan sistem hukum Indonesia;
2. Sistem hukum nasional dibangun berdasarkan dan untuk memperkokoh sendi-sendi Pancasila dan UUD 1945;

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Bagir Manan, Terpetik dari Saldi Isra, *Politik Hukum dalam Disiplin Ilmu Hukum*, Makalah Mata Kuliah Politik Hukum, Sekolah Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007, hlm. 4

⁴⁷ Bagir Manan, Terpetik dari <http://blog.konsultasi-skripsi.org/2013/12/politik-hukum.html>, diakses tanggal 23 Juni 2014

3. Tidak ada hukum yang memberikan hak-hak istimewa pada warga negara tertentu berdasarkan suku, ras atau agama. Kalaupun ada, perbedaan semata-mata didasarkan pada kepentingan nasional dalam rangka negara kesatuan dan persatuan bangsa;
4. Pembentukan hukum memperhatikan kemajemukan masyarakat;
5. Hukum adat dan hukum tidak tertulis lainnya diakui sebagai subsistem hukum nasional sepanjang nyata-nyata hidup dan dipertahankan dalam pergaulan masyarakat;
6. Pembentukan hukum sepenuhnya didasarkan pada partisipasi masyarakat;
7. Hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum (keadilan sosial bagi seluruh rakyat) terwujudnya masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksanannya negara berdasarkan atas hukum dan berkonstitusi.

Merangkum defenisi politik hukum yang disampaikan Mahfud MD, Imam Syaukani dan dikaitkan dengan pembagian politik hukum yang disebutkan Bagir Manan, maka pada prinsipnya, politik hukum adalah kebijaksanaan hukum yang telah, sedang dan akan dilaksanakan dengan memperhatikan konsistensi antara kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang lebih rendah tingkatannya dengan kebijaksanaan hukum yang lebih tinggi (politik hukum permanen).

Politik hukum tidak saja bicara soal pengaruh kekuatan politik dalam pembuatan hukum, tetapi yang lebih jauh dari itu adalah mencakup konsistensi pembuatan dan pelaksanaan hukum dengan kebijaksanaan hukum yang paling tinggi, yaitu konstitusi negara dan nilai-nilai yang hidup ditengah-tengah masyarakat.

Agak berbeda dengan beberapa pendapat sebelumnya, Bernard L. Tanya berpendapat, politik hukum lebih mirip suatu etika, yang menuntun agar suatu tujuan dipilih harus dibenarkan oleh akal sehat yang dapat diuji, dan cara yang ditetapkan untuk mencapainya haruslah dapat dites dengan criteria moral.⁴⁸ Selain itu, ia juga mengatakan, politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme.⁴⁹ Tanya menambahkan, karena politik hukum adalah menyangkut cita-cita/harapan, maka harus ada visi terlebih dahulu, di mana visi hukum akan dijadikan titik-tolak politik hukum.⁵⁰ Apa yang disampaikan Tanya sedikit agak membingungkan. Sebab, bagaimana mungkin politik hukum yang ia tempatkan sebagai sesuatu yang mirip etika sekaligus juga ditempatkan sebagai sesuatu yang harus mengikuti visi hukum? Jika mengikuti logika yang disusun Tanya, bukankah seharusnya dibalik, di mana visi hukum yang mesti disusun sesuai dengan nilai yang terkandung dalam politik hukum sebagai sebuah tuntutan.

Terlepas dari hal itu, satu hal yang diakui Tanya, politik hukum dinilai sebagai sebuah proses untuk memformat bentuk dan isi hukum yang dianggap *capable* untuk mewujudkan visi hukum.⁵¹ Pendapat yang terakhirnya ini memiliki kesamaan dengan pendapat banyak pakar lainnya, di mana politik hukum merupakan kebijakan hukum terkait hukum sedang dan akan dilaksanakan.

⁴⁸ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum, Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, Hlm. 2-3

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 3

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

Dalam kaitannya dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pilihan untuk menentukan hukum yang sedang dan akan dilaksanakan merupakan aktifitas politik hukum, di mana dalam aktifitas itulah partisipasi masyarakat mesti dihadirkan. Sebab, pilihan mengenai hukum yang akan diterapkan harus sesuai dengan cita-cita bersama hidup bernegara dan sesuai pula dengan kebutuhan hidup masyarakat. Penentuan kebijakan hukum akan mendapatkan dukungan publik dan dapat berjalan baik jika ruang partisipasi dalam pembentukannya dibuka seluas-luasnya.

BAB III

ARAH KEBIJAKAN PRIORITAS PENYUSUNAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Perubahan UUD 1945 yang cukup mendasar dan sekaligus mengubah paradigma ketatanegaraan Indonesia adalah amandemen Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa: "*Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Perubahan tersebut juga diikuti dengan dinyatakannya Indonesia sebagai negara hukum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Penegasan tentang negara hukum yang demokratis dalam UUD 1945 menunjukkan bahwa demokrasi sebagai paradigma, tidak berdiri sendiri, tetapi paradigma demokrasi yang dibangun harus dikawal bahkan mesti didasarkan pada nilai hukum, sehingga produk demokrasi dapat dikontrol secara normatif oleh paradigma hukum. Hal ini berarti bahwa paradigma demokrasi yang dibangun berbanding lurus dengan paradigma hukum dan inilah paradigma negara demokrasi berdasar atas hukum atau negara hukum yang demokratis. Paradigma ini berimplikasi pada kelembagaan Negara, model kekuasaan Negara, prinsip pemisahan kekuasaan dan *checks and balances*, serta kontrol normatif yang pelaksanaannya dilakukan oleh lembaga peradilan.

Perubahan paradigma tersebut sekaligus mengubah paradigma *supremasi parlemen* menjadi *prinsip supremasi konstitusi/supremasi hukum* (Negara, pemerintah dan masyarakat diatur dan diperintah oleh hukum). Di dalam konsep cita negara hukum terdapat prinsip-prinsip yang menjadi karakteristik utama dan harus dijalankan guna

terwujudnya negara hukum. Prinsip-prinsip tersebut senantiasa berkembang sesuai dengan kondisi masyarakat, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta semakin kompleksnya kehidupan masyarakat di era global. Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM). Oleh karena memperjuangkan paradigma kepastian hukum dan keadilan dalam menata kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara merupakan kewajiban kolektif seluruh warga bangsa, sehingga prinsip supremasi hukum dalam Negara hukum yang demokratis dapat ditegakkan dan berdampak pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Paradigma kepastian hukum merupakan elemen penting dari Negara hukum, karena hukum menjadi pengarah dan penggerak pada tujuan yang pasti, sehingga seluruh kelompok masyarakat terlindungi posisi, fungsi dan perannya dalam menmgembangkan dirinya, kelompok masyarakat dan Negara. Kondisi ini juga akan berdampak pada penghormatan, perhatian dan pemenuhan hak-hak warga Negara dan hak-hak individu (*to respect, to protect and to fullfil - citizen's constitutional right and human right*). Dengan demikian setiap warga Negara dan setiap orang akan memperoleh perlakuan yang berkesimbangan (*balance*), perlakuan menurut kepatutan (*proper*), dan perlakuan yang wajar (*proporsional*) yang berujung pada terasakannya keadilan sejati.

Adanya pengakuan normatif dan empirik terhadap prinsip supremasi konstitusi/supremasi hukum, berdampak pada keseluruhan masalah atau konflik baik antar warga Negara maupun antara warga Negara dengan Negara diselesaikan melalui mekanisme hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi

hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hirarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum. Dengan demikian, segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures*. Namun demikian, prinsip supremasi hukum selalu diiringi dengan dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa. Hukum tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan keadilan bagi semua orang. Dengan demikian negara hukum yang dikembangkan bukan *absolute rechtsstaat*, melainkan *democratische rechtsstaat*.

Dalam prinsip negara hukum, hukum harus difungsikan sebagai instrumen bagi perubahan sosial ke arah kondisi sosial tertentu. Dalam situasi konflik, hukum seringkali menjadi mandul dan kehilangan relevansi. Konflik sosial dalam situasi seperti ini lebih sering memunculkan mekanisme penyelesaian melalui kekerasan yang akhirnya mengakibatkan disintegrasi sosial yang parah. Problem hukum yang muncul berkenaan

dengan fungsi-fungsi hukum adalah kontekstualitas hukum dengan situasi transisi pada negara berkembang seperti Indonesia. Fungsi hukum sebagai instrumen perubahan sosial dibangun berdasarkan asumsi hukum sebagai “*an agency of power; an instrument of government*”. Hal ini berarti negara memiliki otoritas yang kuat untuk menggerakkan perubahan melalui instrumen hukum. Dalam perspektif ini, maka pembentukan hukum merupakan upaya sadar, terencana dan berkesinambungan dalam kerangka membangun sistem hukum, baik segi substantif (materi muatan hukum) dan kelembagaan hukum. Oleh karena itu hukum harus didekati dari semua aspek kehidupan agar bersifat *visioner* dan beroperasi bersama dengan bidang-bidang yang lain, sehingga segala bentuk upaya pembentukan hukum harus diupayakan untuk melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga hukum mampu berperan dan berfungsi untuk mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Konsekuensi logisnya, hukum akan selalu mengalami perubahan baik secara evolusioner maupun revolusioner. Hal ini berdampak pada pemaknaan terhadap aturan hukum tertulis akan selalu mengalami perubahan dengan acuan pada nilai dan moral yang lebih tinggi. Oleh karena itu, pembentukan, pelaksanaan dan penegakan hukum tidak boleh menjadi tawanan undang-undang. Supremasi hukum tidak bisa dimaknai sama dengan supremasi undang-undang. Perubahan paradigma hukum dan cara menerapkannya dimaksudkan agar hukum dan kelembagaannya akan mampu menjadi lokomotif perubahan sosial.

Untuk mewujudkan cita negara hukum dan dalam mengimplementasikan prinsip-prinsipnya, hukum harus dikembangkan dan dibangun sebagai satu kesatuan dari elemen-elemen yang meliputi (1) kelembagaan (*institutional*), (2) kaedah aturan

(instrumental), (3) perilaku para subyek hukum yang menyanggah hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (elemen subyektif dan kultural). Ketiga elemen tersebut mencakup (a) kegiatan pembuatan hukum (*law making*), (b) kegiatan pelaksanaan hukum atau penerapan hukum (*law administrating*), dan (c) kegiatan peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*) atau yang biasa disebut dengan penegakkan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*) Selain kegiatan-kegiatan tersebut, terdapat beberapa kegiatan lain yang sering 'dilupakan, yaitu (d) pemasyarakatan dan pendidikan hukum (*law socialization and law education*) secara luas dan juga meliputi (e) pengelolaan informasi hukum (*law information management*). Kelima kegiatan dalam sistem hukum tersebut biasanya dibagi ke dalam tiga wilayah fungsi kekuasaan negara, yaitu (i) fungsi legislasi dan regulasi, (ii) fungsi eksekutif dan administratif, serta (iii) fungsi yudikatif atau yudisial. Organ legislatif adalah lembaga parlemen, organ eksekutif adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan organ yudikatif adalah birokrasi aparaturnya penegakan hukum yang mencakup kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Semua organ harus dihubungkan dengan hirarkinya masing-masing mulai dari yang tertinggi hingga terendah, yaitu terkait dengan aparaturnya tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota. Keseluruhan elemen, komponen, hirarki dan aspek-aspek yang bersifat sistemik dan saling berkaitan satu sama lain itulah tercakup pengertian sistem hukum yang harus dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945. Jika dinamika yang berkenaan dengan keseluruhan aspek, elemen, hirarki dan komponen tersebut tidak bekerja secara seimbang dan sinergis, maka hukum sebagai satu kesatuan sistem tidak dapat diharapkan terwujud

sebagaimana mestinya yang dengan sendirinya menghambat terwujudnya cita negara hukum.

Oleh karena itu, perencanaan dan pembentukan hukum sebaiknya mampu mereduksi permasalahan masyarakat, bangsa, dan negara yang dipandang sebagai suatu kesatuan yang utuh (*holistik*). Pikiran yang *holistik* dan diikuti oleh metoda pemecahan masalah/analisis masalah dengan memperhatikan komponen yang berada pada satu jaringan yang utuh, akan menghasilkan produk hukum yang realistis tetapi juga futuristik. Dalam proses perancangan peraturan perundang-undangan, saat ini dikenal suatu metode ROCCIPI (*rule, opportunity, capacity, communication, interest, process, ideology*). Didalam berbagai literatur disebutkan bahwa metode ROCCIPI digunakan untuk melakukan identifikasi masalah yang biasanya digunakan jika dalam menyusun peraturan perundang-undangan, akar masalah yang dihadapi belum sepenuhnya tergambar, sehingga diperlukan kajian dan riset yang lebih mendalam untuk menentukan akar masalah tersebut. Dalam perspektif pemahaman hukum secara *holistik*, maka hukum tidak dipahami sekedar dalam teks-teks hukum, atau hanya sekedar memenuhi kepentingan sesaat bahkan kepentingan kelompok tertentu, melainkan harus menempatkannya pada konteks yang lebih besar, yaitu masyarakat Indonesia. Dengan demikian, hukum tidak dilihat sebagai *skema-skema abstrak*, melainkan sebagai sesuatu yang utuh dan nyata. Hal ini berarti hukum tidak hanya dipandang sebagai peraturan (*rules*) melainkan juga sebagai perilaku manusia yang terorganisir (*organic behavior*). Oleh karena itu, mengembangkan hukum melalui pembentukan hukum baru harus memperhatikan terhadap nilai yang diyakini

masyarakat, sistem sosial, dan lingkungan yang mempengaruhi. Dalam perspektif ini, maka hukum selalu kontekstual dengan persoalan dan perkembangan masyarakat.

A. Arah Kebijakan

1. Pembentukan hukum merupakan upaya sadar, terencana dan berkesinambungan dalam kerangka membangun sistem hukum, baik segi substantif (materi muatan hukum) maupun kelembagaan hukum. Hukum baik dari sisi normatif maupun praktis meliputi segala aspek kehidupan, hanya saja, hukumnya hanya merupakan salah satu sarana untuk membentuk ketertiban. Oleh karena itu hukum harus didekati dari semua aspek kehidupan agar bersifat visioner dan beroperasi bersama dengan bidang-bidang yang lain. Dengan kata lain bahwa pembentukan hukum harus mencerminkan pembaruan hukum yang berupaya untuk melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga hukum mampu berperan dan berfungsi untuk mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Konsekuensi logisnya, hukum akan selalu mengalami perubahan baik secara evolusioner maupun revolusioner. Hal ini berdampak pada pemaknaan terhadap aturan hukum tertulis akan selalu mengalami perubahan dengan acuan pada nilai dan moral yang lebih tinggi. Oleh karena itu, pelaksanaan dan penegakan hukum tidak boleh menjadi tawanan undang-undang. Supremasi hukum tidak bisa dimaknai sama dengan supremasi undang-undang. Perubahan paradigma hukum dan cara menerapkannya sebagaimana diuraikan di atas dimaksudkan agar hukum dan

kelembagaannya dalam hal ini lembaga peradilan yang ditunjang oleh sumber daya manusia yang handal memiliki pemikiran hukum dan integritas yang tinggi akan mampu menjadi lokomotif perubahan sosial. Perhatian publik terhadap dunia hukum semakin meningkat bersamaan dengan atmosfer keterbukaan yang dinikmati oleh bangsa Indonesia sejak memasuki masa reformasi. Pertanyaan dan perdebatan kritis mengemuka dan menyentuh hingga persoalan-persoalan mendasar. Keterbukaan dan perdebatan publik semakin lama semakin menunjukkan bahwa hukum dan penegakan hukum di Indonesia perlu perubahan mendasar, tidak saja dalam praktiknya melainkan juga pada tataran konstruksi ilmu hukum dan pemaknaan terhadap hukum. Kondisi hukum dan penegakannya yang ada saat ini adalah produk dari konfigurasi politik otoritarian yang belum seluruhnya berubah. Meskipun UUD 1945 telah berubah, namun pemahaman atas hukum dan cara menerapkan hukum, terutama akademisi, legislator, penegak hukum, belum banyak mengalami perubahan. Oleh karena itu hukum di Indonesia saat ini masih memiliki watak konservatif. Kondisi hukum dan penegakan hukum di atas telah melahirkan cara penerapan hukum yang kehilangan sukma moral dan keadilan. Hukum berbelok menjadi semata-mata urusan formal-prosedural. Nilai-nilai etika, moral, dan rasa keadilan seringkali diabaikan. Dalam perspektif ini, paradigma hukum dan penerapannya harus berubah yaitu munculnya pemikiran-pemikiran yang segar dan konperhensif tentang hukum yang bertumpu pada nilai hakiki kemanusiaan, penerapan hukum melalui kelembagaan dan aparatur hukum yang kuat, dan

perhatian terhadap peranan perilaku manusia dalam hukum. Perubahan paradigma hukum dan cara menerapkan hukum tersebut diharapkan mampu menjadi lokomotif perubahan sosial, apabila ditunjang oleh kelembagaan hukum yang kuat, dan berwibawa yang dilengkapi dengan manajemen dan sumber daya manusia yang handal dan integritas yang tinggi. Dalam kerangka efektifitas penegakan hukum agar hukum berwibawa, maka tidak melepaskan dari organ negara yang secara sistemik merupakan kesatuan alur. Seperti halnya organ legislatif adalah lembaga parlemen, organ eksekutif adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan organ yudikatif adalah birokrasi aparat penegakan hukum yang mencakup kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan merupakan satu kesatuan rangkaian lembaga negara yang memiliki alur kerja yang harmoni dalam rangka penegakan hukum. Semua organ harus dihubungkan dengan hirarkinya masing-masing mulai dari yang tertinggi sampai yang terendah, yaitu terkait dengan aparat tingkat pusat, tingkat provinsi, dan tingkat kabupaten/kota. Keseluruhan elemen, komponen, hirarki dan aspek-aspek yang bersifat sistemik dan saling berkaitan satu sama lain itulah tercakup pengertian sistem hukum yang harus dikembangkan dalam kerangka Negara Hukum Indonesia berdasarkan UUD 1945. Jika dinamika yang berkenaan dengan keseluruhan aspek, elemen, hirarki dan komponen tersebut tidak bekerja secara seimbang dan sinergis, maka hukum sebagai satu kesatuan sistem tidak dapat diharapkan terwujud sebagaimana mestinya. Saat ini masih terdapat kecenderungan memahami hukum dan pembangunan hukum secara parsial

pada elemen tertentu dan bersifat sektoral. Salah satu elemen dalam sistem hukum nasional adalah kaedah aturan. Kaedah-kaedah peraturan tersebut berupa peraturan perundang-undangan yang hanya dapat dikatakan sebagai suatu tata hukum dalam sebuah sistem hukum nasional jika validitasnya dapat dilacak baik secara langsung maupun tidak langsung kepada konstitusi.

2. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, visi pembangunan nasional tahun 2005-2025 yang ditetapkan adalah Indonesia *yang mandiri, maju, adil dan makmur*. Untuk mewujudkan visi tersebut ditempuh melalui 8 misi pembangunan nasional yang satu di antaranya adalah mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum. Misi tersebut ditujukan untuk memantapkan kelembagaan demokrasi yang lebih kokoh; memperkuat peran masyarakat sipil; memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah; menjamin pengembangan media dan kebebasan media dalam mengkomunikasikan kepentingan masyarakat; dan melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum serta menegakkan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif dan memihak pada rakyat kecil. Ukuran tercapainya visi Indonesia di bidang hukum adalah terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan keadilan, yaitu terciptanya supremasi hukum dan penegakkan hak-hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945 serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif dan aspiratif. Terciptanya penegakan hukum tanpa

memandang kedudukan, pangkat dan jabatan seseorang demi supremasi hukum dan terciptanya penghormatan pada hak-hak asasi manusia. Demokratis yang berlandaskan hukum merupakan landasan penting untuk mewujudkan pembangunan Indonesia yang maju, mandiri dan adil. Demokrasi dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam berbagai kegiatan pembangunan dan memaksimalkan potensi masyarakat, serta meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggaraan negara. Hukum pada dasarnya bertujuan untuk memastikan munculnya aspek-aspek positif dan menghambat aspek negatif kemanusiaan serta memastikan terlaksananya keadilan untuk semua warga negara tanpa memandang dan membedakan kelas sosial, ras, etnis, agama maupun gender. Hukum yang ditaati dan diikuti akan menciptakan ketertiban dan keterjaminan hak-hak dasar masyarakat secara maksimal. Pembangunan materi hukum diarahkan untuk melanjutkan pembaruan produk hukum untuk menggantikan peraturan perundang-undangan warisan kolonial yang mencerminkan nilai-nilai sosial dan kepentingan masyarakat Indonesia serta mampu mendorong tumbuhnya kreativitas dan melibatkan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, yang mencakup perencanaan hukum, pembentukan hukum, penelitian dan pengembangan hukum. Disisi lain, perundang-undangan yang baru juga harus mampu mengisi kekurangan/kekosongan hukum sebagai pengarah dinamika lingkungan strategis yang sangat cepat berubah. Perencanaan hukum sebagai bagian dari

pembangunan materi hukum harus diselenggarakan dengan memerhatikan berbagai aspek yang mempengaruhi, baik di dalam masyarakat sendiri maupun dalam pergaulan masyarakat internasional yang dilakukan secara terpadu dan meliputi semua bidang pembangunan sehingga produk hukum yang dihasilkan dapat memenuhi kebutuhan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara serta dapat mengantisipasi perkembangan zaman. Pembentukan hukum diselenggarakan melalui proses terpadu dan demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta sehingga menghasilkan produk hukum beserta peraturan pelaksanaan yang dapat diaplikasikan secara efektif dengan didukung oleh penelitian dan pengembangan hukum yang didasarkan pada aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Penelitian dan pengembangan hukum diarahkan pada semua aspek kehidupan sehingga hukum nasional selalu dapat mengikuti perkembangan dan dinamika pembangunan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, baik kebutuhan saat ini maupun masa depan. Untuk meningkatkan kualitas penelitian dan pengembangan hukum diperlukan kerja sama dengan berbagai komponen lembaga terkait, baik di dalam maupun di luar negeri.

3. Pembentukan hukum dalam lima tahun mendatang diarahkan pada kebijakan penguatan struktur hukum yang hierarkhis yang menjadi salah satu ciri kuat dalam hukum positif perlu terus dikembangkan agar terpenuhi kepastian hukum yang adil serta kemanfaatannya. Oleh karena itu, pembentukan hukum harus berangkat dari realitas hukum yang ada. Realitas hukum merupakan suatu fenomena yang lebih banyak dirancang sebagai *"the positiveness of law"*, yang

dapat dibedakan dengan jelas antara “*emperical law and transcidental justice by excluding the letter from specific concerns.*”⁵² Hukum bukan manifestasi dari suatu “*superhuman authority*”, tetapi merupakan suatu teknik sosial berdasarkan pengalaman manusia. Konsekuensinya, dasar suatu hukum atau “*validitasnya*” bukan dalam prinsip-prinsip meta juristik, tetapi dalam suatu hepotesis juristik, yakni suatu norma dasar yang ditetapkan oleh “*a logical analaysis of actual juristic thinking*”. Dengan demikian, hukum sebagai kenyataan dalam praktek, seringkali berbeda dengan hukum sebagai disiplin ilmu, artinya, realitas hukum kadangkala berbeda dengan apa yang dipelajari dalam ilmu hukum. Nilai validitas suatu hukum terletak pada kesesuaiannya dengan norma lainnya terutama norma dasar. Jika perkembangan sosial memiliki kehendak untuk mewujudkan suatu norma baru, maka pembentukannya tetap didasarkan pada norma dasar. Hal ini berarti otoritas pembentukannya sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam norma dasar tersebut. Suatu norma merupakan bagian dari suatu sistem yang dinamis, jika norma tersebut telah dibuat menurut cara yang ditentukan oleh norma dasar. Deskripsi di atas menunjukkan bahwa suatu norma hukum itu valid, karena dibuat menurut cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum lainnya, dan norma hukum lainnya adalah landasan validitas norma hukum tersebut. Hubungan antara norma hukum yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma lainnya sebagai

⁵² Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1978), hal. xiii - xiv. Hal senada juga diuraikan oleh Joseph Raz, *The Concept of a Legal System*, Oxford: Oxford University Press, 1970).

hubungan antara “*superordinasi*” dengan “*subordinasi*” atau “*superior* dengan *inferior norm*” yang menunjukkan level atau hierarki norma. Norma yang menentukan pembentukan norma lainnya adalah norma yang lebih tinggi derajatnya, begitu sebaliknya, norma yang dibentuk tersebut derajatnya lebih rendah. Dalam hubungan ini, maka hubungan antara norma yang lebih tinggi dengan norma di bawahnya merupakan hubungan hierarki norma. Konsekuensinya adalah, bahwa norma yang lebih rendah derajatnya tidak dibenarkan bertentangan dengan norma di atasnya. Dengan demikian, suatu kesatuan hukum merupakan rangkaian hubungan hierarkis antara norma-norma yang satu dengan lainnya secara hierarkis tidak boleh bertentangan. Norma sebagai kesatuan nilai yang hidup dalam masyarakat memiliki kekuatan memaksa, dan ditaati, ketika norma tersebut telah ditempatkan sebagai pernyataan kehendak, baik pernyataan kehendak individu maupun pernyataan kehendak pembuat undang-undang. Pernyataan kehendak tersebut diwujudkan baik dalam bentuk suatu transaksi hukum maupun dalam suatu undang-undang yang didalamnya mengandung unsur perintah atau keharusan untuk ditaati (*validitas*) dan diterapkan (*efektifitas*). Hal ini menunjukkan bahwa setiap norma hukum memiliki unsur paksa, baik pada sisi pentaatan, maupun sisi penerapannya, dan untuk ini diperkenalkan unsur sanksi. Makna validitas norma hukum adalah bahwa setiap materi muatan norma hukum memiliki daya ikat dan paksa bagi subyek hukum tertentu dalam melakukan setiap perbuatan hukum. Sedangkan efektifitas norma hukum, berarti segi penerapan materi

muatan hukum oleh organ yang memiliki otoritas untuk menerapkan suatu norma hukum.

4. Dalam kerangka memperbaiki substansi (materi) hukum, struktur (kelembagaan) hukum dan kultur (budaya) hukum, maka kebijakan strategis diarahkan pada:

a. Kebijakan untuk memperbaiki substansi/materi hukum diarahkan pada:

- 1) perencanaan hukum yang ditujukan untuk menciptakan persamaan persepsi dari seluruh pelaku pembangunan khususnya di bidang hukum dalam menghadapi berbagai isu *strategic* dan *global* yang secara cepat perlu diantisipasi agar penegakan dan kepastian hukum tetap berjalan secara berkesinambungan. Dengan program ini diharapkan akan dihasilkan kebijakan/materi hukum yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, baik pada saat ini maupun masa mendatang, mengandung perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta mempunyai daya laku yang efektif dalam masyarakat secara keseluruhan;
- 2) menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarki perundang-undangan; dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional;

- 3) penataan kembali substansi hukum dalam kerangka pembentukan hukum dimaksudkan untuk menciptakan/membentuk berbagai perangkat peraturan perundang-undangan yang akan menjadi landasan hukum untuk berperilaku tertib dalam rangka menyelenggarakan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bemegara. Pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan melalui proses yang benar dengan memperhatikan tertib perundang-undangan serta asas umum peraturan perundang-undangan yang baik.
- b. Pembenahan struktur hukum diarahkan untuk memantapkan dan mengefektifkan berbagai organisasi dan lembaga hukum, profesi hukum dan badan peradilan sehingga aparatur hukum mampu melaksanakan tugas dan kewajibannya secara profesional. Kualitas dan kemampuan aparatur hukum dikembangkan melalui peningkatan kualitas dan profesionalisme melalui sistem pendidikan dan pelatihan dengan kurikulum yang akomodatif terhadap setiap perkembangan pembangunan serta pengembangan sikap aparatur hukum yang menunjang tinggi kejujuran, kebenaran, keterbukaan dan keadilan, bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, serta bertanggung jawab dalam bentuk perilaku yang teladan. Aparatur hukum dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya secara profesional perlu didukung oleh sarana dan prasarana hukum yang memadai serta diperbaiki kesejahteraannya agar di dalam melaksanakan tugas dan kewajiban aparatur hukum dapat berjalan dengan baik dan terhindar dari pengaruh dan

intervensi pihak-pihak dalam bentuk korupsi, kolusi dan nepotisme. Oleh karena itu, pembentukan hukum dalam kerangka penguatan kelembagaan perlu mendapat perhatian yang serius, sehingga dapat meningkatkan profesionalisme hakim dan staf peradilan serta kualitas sistem peradilan yang terbuka dan transparan, menyederhanakan sistem peradilan, meningkatkan transparansi agar peradilan dapat diakses oleh masyarakat dan memastikan bahwa hukum diterapkan dengan adil dan memihak pada kebenaran, dan memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional.

- c. Peningkatan perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum yang tinggi terus ditingkatkan dengan lebih memberikan akses terhadap segala informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat, dan akses kepada masyarakat terhadap pelibatan dalam berbagai proses pengambilan keputusan pelaksanaan pembangunan nasional sehingga setiap anggota masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajibannya sebagai warganegara. Akibatnya, akan terbentuk perilaku warga negara Indonesia yang mempunyai rasa memiliki dan taat hukum. Peningkatan perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran hukum yang tinggi harus didukung oleh pelayanan dan bantuan hukum dengan biaya yang terjangkau, proses yang tidak berbelit dan penetapan putusan yang mencerminkan rasa keadilan.

d. Penerapan dan penegakan hukum dan hak asasi manusia dilaksanakan secara tegas, lugas, profesional dan tidak diskriminatif dengan tetap berdasarkan pada penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia, keadilan dan kebenaran, terutama dalam penyelidikan, penyidikan dan persidangan yang transparan dan terbuka dalam rangka mewujudkan tertib sosial dan disiplin sosial sehingga dapat mendukung pembangunan serta memantapkan stabilitas nasional yang mantap dan dinamis. Penegakan hukum dan hak-hak asasi manusia dilakukan terhadap berbagai tindak pidana, terutama yang akibatnya dirasakan langsung oleh masyarakat luas, antara lain tindak pidana korupsi, kerusakan lingkungan dan penyalahgunaan narkotik. Dalam rangka menjaga keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, penegakan hukum di laut secara terus-menerus harus ditingkatkan sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam perundang-undangan nasional dan hukum internasional. Pemantapan lembaga peradilan sebagai implikasi satu atap dengan lembaga Mahkamah Agung secara terus-menerus melakukan pengembangan lembaga peradilan; peningkatan kualitas dan profesionalisme hakim pada semua lingkungan peradilan; dukungan serta perbaikan sarana dan prasarana pada semua lingkungan peradilan sehingga dapat mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap citra lembaga peradilan sebagai benteng terakhir pencari keadilan.

B. Sasaran Kebijakan Prioritas Penyusunan Peraturan Perundang-undangan

1. Sasaran prioritas pembantuan hukum adalah meningkatnya kesadaran dan penegakan hukum, tercapainya konsolidasi penegakan supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia, serta kelanjutan penataan sistem hukum nasional. Sejalan dengan itu, kehidupan bangsa yang lebih demokratis semakin terwujud ditandai dengan membaiknya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah serta kuatnya peran masyarakat sipil dan partai politik dalam kehidupan bangsa. Sasaran prioritas berikutnya adalah memperkuat kehidupan demokrasi bangsa makin mengakar dalam kehidupan bangsa makin mantapnya pelembagaan nilai-nilai demokrasi dengan menitikberatkan pada prinsip toleransi, nondiskriminasi dan kemitraan dan semakin mantapnya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Kondisi itu mendorong tercapainya penguatan kepemimpinan dan kontribusi Indonesia dalam berbagai kerja sama internasional dalam rangka mewujudkan tatanan dunia yang lebih adil dan damai dalam berbagai aspek kehidupan. Bersamaan dengan itu kesadaran dan penegakan hukum dalam berbagai aspek kehidupan berkembang makin mantap serta profesionalisme aparatur negara di pusat dan daerah makin mampu mendukung pembangunan nasional. Sedangkan sasaran prioritas jangka panjang adalah telah terciptanya kelembagaan politik dan hukum yang ditandai dengan terwujudnya konsolidasi demokrasi yang kokoh dalam berbagai aspek kehidupan politik serta supremasi hukum dan penegakan hak-hak asasi manusia; terwujudnya rasa aman dan damai bagi seluruh rakyat; serta terjaganya keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan

kedaulatan negara dari ancaman, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Pada saat itu telah terwujud sistem hukum nasional yang mantap bersumber pada Pancasila dan UUD 1945.

2. Sasaran prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan mengacu pada arah kebijakan pembangunan hukum, menata kembali substansi hukum melalui peninjauan dan penataan kembali peraturan perundang-undangan untuk mewujudkan tertib perundang-undangan dengan memperhatikan asas umum dan hirarki perundang-undangan; dan menghormati serta memperkuat kearifan lokal dan hukum adat untuk memperkaya sistem hukum dan peraturan melalui pemberdayaan yurisprudensi sebagai bagian dari upaya pembaruan materi hukum nasional. Di samping itu, melakukan pembenahan struktur hukum melalui penguatan kelembagaan dengan meningkatkan profesionalisme lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya, serta meningkatkan budaya hukum masyarakat. Oleh karena itu, pembentukan hukum tersebut harus menyeimbangkan persoalan-persoalan yang terkait dengan peran negara (*state*), kelompok masyarakat (*civil society*), dan para pelaku ekonomi (*market*). Keseimbangan peran ketiga elemen tersebut perlu pengaturan dalam bidang-bidang hukum positif yang harmoni, sehingga dapat menggerakkan peran ketiga elemen tersebut secara adil, proporsional dan berdampak pada kemanfaatan untuk masyarakat, bangsa dan Negara.
3. Sasaran prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan perkembangan social, politik, ekonomi, dan budaya serta

berbagai putusan Mahkamah Konstitusi seperti yang terkait dengan pelaksanaan Pemilu serentak, Kewenangan Mahkamah Konstitusi terhadap penyelesaian sengketa Pemilu Kepala Daerah, dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi lainnya terkait dengan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. Oleh karena itu sasaran prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan diarahkan pada antara lain: a) Bidang Sosial Politik, sasaran prioritasnya di samping menjawab atas putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, yakni penyelenggaraan Pemilu serentak juga berkaitan dengan perspektif organ partai politik dan tata kehidupan politik antara lain berkaitan dengan: (1) penyempurnaan Undang-Undang Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; (2) penyempurnaan Undang-Undang Pemilu Kepala Daerah; (3) penyempurnaan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu terkait putusan MK berkenaan dengan kewenangan dan sifat putusan DKPP; (4) penyempurnaan Undang-Undang Partai Politik; b) Bidang Ekonomi; c) Bidang Energi; d) Bidang Pertambangan; e) Bidang Komunikasi; f) Bidang Kemasyarakatan; g) Bidang Pendidikan; h) Bidang Keagamaan; i) Bidang Penegakan hukum terutama KUHP dan KUHP; j) Bidang Penyelenggaraan pemerintahan Negara; dan k) lain-lain yang relevan.

Berdasarkan uraian di atas, hal terpenting adalah, bahwa pembentukan hukum sebaiknya mampu mereduksi permasalahan masyarakat, bangsa, dan negara yang dipandang sebagai suatu kesatuan yang utuh (*holistik*). Pemikiran yang *holistik* dan diikuti oleh metode pemecahan masalah/analisis masalah dengan memperhatikan

komponen yang berada pada satu jalinan yang utuh, akan menghasilkan produk hukum yang realistik tetapi juga futuristik. Dengan demikian, hukum tidak dilihat sebagai *skema-skema abstrak*, melainkan sebagai sesuatu yang utuh dan nyata. Hal ini berarti hukum tidak hanya dipandang sebagai peraturan (*rules*) melainkan juga sebagai perilaku manusia yang terorganisir (*organic behavior*). Oleh karena itu, mengembangkan hukum melalui pembentukan hukum baru harus memperhatikan terhadap nilai yang diyakini masyarakat, sistem sosial, dan lingkungan yang mempengaruhi. Dalam perspektif ini, maka hukum selalu kontekstual dengan persoalan dan perkembangan masyarakat.

BAB IV

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Khalayak acap kali mengatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan sering hanya dipandang sebagai suatu pendekatan dan bukan sebagai tujuan. Sebagai suatu pendekatan, partisipasi masyarakat hanya dijadikan sarana untuk mencapai tujuan tertentu sehingga studi-studi yang dilakukan acapkali berputar-putar di sekitar bagaimana menumbuhkan dan melaksanakan partisipasi tersebut daripada studi mengenai bagaimana menganalisis partisipasi masyarakat itu sendiri, yaitu dengan cara melihat atau menelaah partisipasi masyarakat sebagai tujuannya sendiri.

Bagaimana dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan? Apakah sama dengan pandangan orang tentang partisipasi masyarakat dalam pembangunan di atas? Selama berkecimpung dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, pengalaman menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masih sebatas bagaimana menumbuhkan dan melaksanakan partisipasi tersebut daripada menelaah partisipasi masyarakat sebagai tujuannya sendiri. Mengenai kondisi seperti ini belum disadari sepenuhnya oleh pembentuk peraturan perundang-undangan betapa pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Menelaah partisipasi masyarakat di atas seharusnya dilihat dari sejak awal pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni melalui hasil penelitian (bidang tertentu yang memerlukan suatu peraturan untuk memecahkan permasalahan) atau

kegiatan penelitian yang telah diprogramkan untuk pembentukan peraturan perundang-undangan. Melalui hasil penelitian, pembentuk peraturan perundang-undangan dapat langsung mendasarkan pada hasil penelitian tersebut dengan melakukan pemahaman kembali mengenai substansi hasil penelitian. Pemahaman kembali tersebut harus dilakukan dengan mengundang tim peneliti dan masyarakat yang telah dijadikan objek penelitian terkait dengan permasalahan dan data yang telah diperoleh oleh tim peneliti.

Hasil penelitian di atas kemudian dijadikan suatu naskah akademis peraturan perundang-undangan yang merupakan syarat sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam penyusunan naskah akademik, selain melibatkan para pakar dari akademisi, juga pimpinan tim serta wakil dari masyarakat yang menjadi objek penelitian. Dari prosedur awal di atas, sudah tampak keterlibatan masyarakat secara langsung dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selain melalui penelitian dan penyusunan naskah akademis, juga harus dilibatkan dalam penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan untuk memastikan perumusan yang baik dan memenuhi keinginan masyarakat. Prosedur semacam ini dikenal dengan "*bottom up*" sesuai dengan asas yang digariskan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni asas keterbukaan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 huruf g. Yang dimaksud dengan "asas keterbukaan" adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan

pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pintu masuk masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (RUU dan Raperda Provinsi/Kabupaten/Kota) diutamakan melalui penyusunan naskah akademik karena dari sanalah permasalahan berasal dari masyarakat itu sendiri dan kebutuhan untuk menyelesaikan permasalahan melalui peraturan perundang-undangan tersebut dari diri masyarakat, dan bukan dari para pemegang kekuasaan.

A. Naskah Akademik

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ditentukan bahwa naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat (Pasal 1 angka 11).

Naskah akademik merupakan konsepsi hasil penelitian untuk memperoleh permasalahan yang dikaji secara filosofis, sosiologis, dan yuridis. Kajian filosofis, sosiologis, dan yuridis dari permasalahan yang ada merupakan landasan yang kuat untuk dijadikan dasar pengaturan atau penuangan konsepsi dalam peraturan perundang-undangan.

Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara. Penggalan secara mendalam dan masukan masyarakat terhadap nilai-nilai di atas sangat penting diperoleh oleh tim peneliti dan tim penyusun naskah akademik. Dasar sosiologis di atas dimaksudkan untuk menumbuhkan dan mengembangkan akar-akar sosial dari diri masyarakat. Dalam berbagai pengalaman, ada beberapa peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan, ternyata di kemudian hari ditolak oleh masyarakat dengan wujud sama sekali tidak mau menegakkan peraturan tersebut atau dilakukan melalui aksi demonstrasi untuk menentangnya. Hal ini merupakan cerminan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat tidak memiliki akar sosial yang kuat.

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Dasar yuridis dapat meliputi dasar yuridis formil dan dasar yuridis materiil.

Dasar yuridis formil adalah landasan yang berasal dari peraturan perundang-undangan untuk memberi kewenangan pejabat atau instansi membuat peraturan perundang-undangan. Sedangkan dasar yuridis materiil yaitu dasar hukum untuk mengatur permasalahan (objek) yang akan diatur. Dengan demikian dasar yuridis ini sangat penting untuk memberikan pijakan pengaturan suatu peraturan perundang-undangan agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan/pengaturan atau pertentangan hukum dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang sederajat (horizontal).

Dengan demikian, naskah akademik memegang peranan sangat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan karena di dalamnya terdapat uraian mengenai latar belakang dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, dan jangkauan dan arah pengaturan yang mendalam mengenai substansi yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan (materi yang diatur). Metode yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik pada umumnya harus bersifat ilmiah sehingga dapat dipertanggungjawabkan validitasnya. Naskah akademis memuat hasil kajian terhadap peraturan terkait yang memuat kondisi hukum yang ada, keterkaitan undang-undang baru dengan peraturan lain, harmonisasi secara vertikal dan horizontal, serta status dari peraturan yang ada, termasuk peraturan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku serta peraturan yang masih tetap berlaku karena tidak bertentangan dengan undang-undang baru. Kajian di atas dimaksudkan untuk mengetahui kondisi hukum atau peraturan yang mengatur mengenai substansi atau materi yang akan diatur.

Dari naskah akademis tersebut akan diketahui posisi dari Undang-Undang yang baru. Analisis ini dapat menggambarkan tingkat sinkronisasi, harmonisasi peraturan yang ada serta posisi dari undang-undang untuk menghindari terjadinya tumpang tindih pengaturan. Hasil dari penjelasan atau uraian ini menjadi bahan bagi penyusunan landasan filosofis dan yuridis dari pembentukan undang-undang yang akan dibentuk.

Dalam konteks inilah metode penelitian hukum sangat penting peranannya sebagai cara menggali dan menganalisis bahan hukum primer maupun sekunder dalam sebuah penelitian hukum normatif dan/atau empiris sehingga dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan tidak boleh dilakukan secara pragmatis dengan langsung menuju pada penyusunan pasal per pasal tanpa kajian atau penelitian yang mendalam terlebih dahulu. Peraturan perundangan-undangan yang dibentuk tanpa pengkajian filosofis, sosiologis dan yuridis yang mendalam akan cenderung mewakili kepentingan-kepentingan pihak berwenang pembentuk peraturan sehingga ketika diterapkan dan berlaku di dalam masyarakat, sering terjadi adanya penolakan atau peraturan tersebut sulit dilaksanakan.

Jika substansi peraturan perundang-undangan seperti di atas, maka yang terjadi adalah bahwa masyarakat merasa tidak memiliki peraturan perundang-undangan tersebut sebagai akibat dari proses pembentukannya yang tidak partisipatif atau tidak mengikutsertakan masyarakat. Naskah akademis sebagai prasyarat pengajuan suatu RUU dalam Prolegnas, seharusnya sejak awal penyusunan naskah akademis sudah mengikutsertakan masyarakat dan di dalamnya diberikan peran yang signifikan.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tidak secara tegas mengatur adanya kewajiban bagi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk mempersiapkan naskah akademik terlebih dahulu. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 merupakan penyempurnaan terhadap kelemahan-kelemahan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a. materi dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 banyak yang menimbulkan kerancuan atau multitafsir sehingga tidak memberikan suatu kepastian hukum;
- b. teknik penulisan rumusan banyak yang tidak konsisten;
- c. terdapat materi baru yang perlu diatur sesuai dengan perkembangan atau kebutuhan hukum dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- d. penguraian materi sesuai dengan yang diatur dalam tiap bab sesuai dengan sistematika.

Sebagai penyempurnaan terhadap Undang-Undang sebelumnya, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menambahkan materi muatan baru yang sebelumnya tidak ada dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, yaitu antara lain:

- a. penambahan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan dan hierarkinya ditempatkan setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perluasan cakupan perencanaan Peraturan Perundang-undangan yang tidak hanya untuk Prolegnas dan Prolegda melainkan juga perencanaan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Peraturan Perundang-undangan lainnya;

- c. pengaturan mekanisme pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. pengaturan Naskah Akademik sebagai suatu persyaratan dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
- e. pengaturan mengenai keikutsertaan Perancang Peraturan Perundang-undangan, peneliti, dan tenaga ahli dalam tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; dan
- f. penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik dalam Lampiran I Undang-Undang ini.

Dalam materi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menentukan secara jelas mengenai kebutuhan akan naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundangan (RUU/Raperda) sudah dimulai sejak penyusunan perencanaan yakni dalam Program Legislasi Nasional, sebagai berikut:

- 1) Pasal 19 menentukan bahwa: (1) Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 memuat program pembentukan Undang-Undang dengan judul Rancangan Undang-Undang, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. (2) Materi yang diatur dan keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Undang-Undang yang meliputi:
 - a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
 - b. sasaran yang ingin diwujudkan; dan

c. jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

2) Pasal 33 menentukan bahwa: (1) Prolegda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 32 memuat program pembentukan Peraturan Daerah Provinsi dengan judul Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, materi yang diatur, dan keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. (2) Materi yang diatur serta keterkaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan keterangan mengenai konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang meliputi:

- a. latar belakang dan tujuan penyusunan;
- b. sasaran yang ingin diwujudkan;
- c. pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur; dan
- d. jangkauan dan arah pengaturan.

Materi yang diatur sebagaimana dimaksud pada ayat (2) yang telah melalui pengkajian dan penyelarasan dituangkan dalam Naskah Akademik.

3) Pasal 43 menentukan bahwa: (1) Rancangan Undang-Undang dapat berasal dari DPR atau Presiden. (2) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berasal dari DPD. (3) Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademik. (4) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak berlaku bagi Rancangan Undang-Undang mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- b. penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang; atau
- c. pencabutan Undang-Undang atau pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

- 4) Pasal 44 menentukan bahwa: (1) Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik. (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Naskah Akademik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
- 5) Pasal 48 menentukan bahwa: (1) Rancangan Undang-Undang dari DPD disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan harus disertai Naskah Akademik. (2) Usul Rancangan Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh pimpinan DPR kepada alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang. (3) Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang dapat mengundang pimpinan alat kelengkapan DPD yang mempunyai tugas di bidang perancangan Undang-Undang untuk membahas usul Rancangan Undang-Undang. (4)

Alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyampaikan laporan tertulis mengenai hasil pengharmonisasian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya diumumkan dalam rapat paripurna.

6) Pasal 56 menentukan bahwa: (1) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dapat berasal dari DPRD Provinsi atau Gubernur. (2) Rancangan Peraturan Daerah Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan penjelasan atau keterangan dan/atau Naskah Akademik. (3) Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah Provinsi mengenai:

- a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi;
- b. pencabutan Peraturan Daerah Provinsi; atau
- c. perubahan Peraturan Daerah Provinsi yang hanya terbatas mengubah beberapa materi, disertai dengan keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur.

7) Pasal 57 menentukan bahwa: Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Daerah Provinsi dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Naskah Akademik.

Dari ketentuan-ketentuan di atas menunjukkan bahwa betapa pentingnya suatu naskah akademik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (RUU/Raperda). Setiap RUU/Raperda harus dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dalam arti merupakan landasan yang kuat untuk dijadikan dasar pengaturan atau penguangan konsepsi dalam peraturan perundang-undangan.

B. Pengaturan Peran Serta Masyarakat

Selain ketentuan mengenai naskah akademis, ketentuan mengenai partisipasi masyarakat juga telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan serta Peraturan Tata Tertib DPR RI.

Dalam Bab XI Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 ditentukan bahwa:

- 1) Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011: (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
- 2) Pasal 188 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 menentukan bahwa: (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam rangka melaksanakan konsultasi

publik. (3) Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan konsultasi publik diatur dengan Peraturan Menteri.

Dari ketentuan di atas, tampaknya pemerintah ingin membatasi diri dengan menggunakan nomenklatur “konsultasi publik”, padahal maksud Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah lebih daripada hanya konsultasi publik [lihat Pasal 96 ayat (2)]. Namun demikian, maksud di balik pembentuk Peraturan Presiden mengenai pemaknaan “konsultasi publik” belum bisa dipahami karena masih akan diatur lebih lanjut oleh Menteri Hukum dan HAM. Untuk itu, kita tunggu saja materi muatan Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik. Makna konsultasi menurut KBBI adalah 1) pertukaran pikiran untuk mendapatkan kesimpulan (nasihat, saran, dsb) 2) bertukar pikiran atau memiliki pertimbangan dalam memutuskan sesuatu. 3) meminta nasihat.

Dalam Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR RI, peran serta masyarakat diatur lebih rinci dibandingkan dengan Peraturan Presiden. Hal ini menunjukkan bahwa wakil rakyat tersebut pada dasarnya merupakan perwujudan dari peran serta masyarakat itu sendiri. Dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI tersebut ditentukan bahwa:

- 1) Pasal 203: (1) Fungsi DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. (2) Dalam melaksanakan representasi rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat dilakukan dengan kunjungan kerja. (3) Hasil kunjungan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dijadikan bahan dalam rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum. (4) Selain

dengan cara sebagaimana dimaksud pada ayat (2), anggota dalam satu daerah pemilihan dapat membentuk rumah aspirasi. (5) Rumah aspirasi sebagaimana dimaksud pada ayat (4) berfungsi untuk menerima dan menghimpun aspirasi masyarakat.

- 2) Pasal 204: (1) Pelaksanaan kunjungan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 203 ayat (2) dilakukan untuk menyerap aspirasi masyarakat di daerah pemilihan anggota. (2) Kunjungan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan ke daerah pemilihan paling sedikit 1 (satu) kali setiap 2 (dua) bulan atau 6 (enam) kali dalam 1 (satu) tahun, dengan waktu paling lama 5 (lima) hari, yang dilaksanakan di luar masa reses dan di luar sidang-sidang DPR. (3) Aspirasi masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan untuk melaksanakan fungsi DPR. (4) Tata cara penyerapan aspirasi masyarakat oleh anggota diatur oleh fraksi.
- 3) Pasal 205: (1) Dalam menjalankan fungsi rumah aspirasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 203 ayat (5), dapat dibentuk koordinator. (2) Rumah aspirasi didukung oleh anggaran serta pegawai, yang dibebankan pada anggaran DPR.
- 4) Pasal 206: Anggota dan anggota DPD yang mewakili provinsi yang sama dapat saling berkoordinasi dan berkonsultasi.
- 5) Pasal 207: Anggota dapat melakukan koordinasi dengan pemerintah daerah dan instansi terkait di daerah pemilihannya.
- 6) Pasal 208: Masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses: a. penyusunan dan penetapan Prolegnas; b. penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang; c. pembahasan

rancangan undang-undang tentang APBN; d. pengawasan pelaksanaan undang-undang; dan e. pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

- 7) Pasal 209: (1) Dalam hal masukan diberikan secara tertulis dalam proses sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208 huruf a, huruf b, huruf d dan huruf e, masukan disampaikan kepada anggota dan/atau pimpinan alat kelengkapan. (2) Dalam hal masukan diberikan dalam proses sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208 huruf c, masukan disampaikan kepada pimpinan komisi. (3) Masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan dengan menyebutkan identitas yang jelas ditujukan kepada pimpinan DPR, pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, yang menyiapkan dan menangani pembahasan rancangan undang-undang serta melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang, atau kebijakan pemerintah. (4) Dalam hal masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada pimpinan DPR, masukan diteruskan kepada pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, yang menyiapkan rancangan undang-undang.
- 8) Pasal 210: (1) Dalam hal masukan disampaikan secara lisan, pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, menentukan waktu pertemuan dan jumlah orang yang diundang dalam pertemuan. (2) Pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau

pimpinan Badan Anggaran menyampaikan undangan kepada orang yang diundang sebagaimana dimaksud pada ayat (1). (3) Pertemuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk rapat dengar pendapat umum, pertemuan dengan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, atau pertemuan dengan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran didampingi oleh beberapa anggota yang terlibat dalam penyiapan rancangan undang-undang. (4) Hasil pertemuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi bahan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dipersiapkan.

- 9) Pasal 211: Pimpinan alat kelengkapan yang menerima masukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 dan Pasal 210 menyampaikan informasi mengenai tindak lanjut atas masukan kepada masyarakat melalui surat atau media elektronik.

Dari ketentuan Peraturan Tata Tertib di atas, diharapkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dapat menyesuaikan materi muatan Peraturan Tata Tertib tersebut agar terjadi keseimbangan pengaturan dan dihindari adanya perbedaan yang mencolok mengenai makna “peran serta (partisipasi) masyarakat” yang dilaksanakan oleh pemerintah dan DPR RI.

Materi muatan Rancangan Peraturan Menteri Hukum dan HAM tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik paling sedikit harus memuat:

- a. Makna “konsultasi publik” harus diperluas yang meliputi konsultasi baik lisan maupun tertulis yang dilakukan melalui kunjungan ke lapangan (studi lapangan), simposium, sosialisasi, seminar, lokakarya (work-shop), curah pendapat, diskusi baik umum maupun terbatas (FGD), dan pertemuan ilmiah lainnya.
- b. Makna “masyarakat”, yang diartikan dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan, harus diberikan batasan pengertian yang jelas mengenai masyarakat itu sendiri dan mengenai makna “kepentingan”.
- c. Konsultasi publik dimulai sejak perencanaan peraturan perundang-undangan (NA) sampai dengan perancangan peraturan perundang-undangan (sedangkan pembahasan RUU di DPR/Raperda di DPRD, telah ditentukan dalam tata tertib DPR RI/DPRD).
- d. Siapa yang menjadi objek konsultasi publik, harus jelas diatur sehingga sasaran konsultasi publik tercapai.
- e. Siapa yang menjadi subjek konsultasi publik, juga harus kompeten dalam menggali masukan dan menuangkannya dalam materi peraturan perundang-undangan.
- f. Syarat dan tata cara atau prosedur pemberian masukan baik lisan maupun tertulis, termasuk masukan melalui media elektronik.
- g. Metodologi dan batas waktu pelaksanaan konsultasi publik.
- h. Pengolahan hasil konsultasi publik secara proporsional dan seimbang sesuai dengan materi muatan dan sasaran yang ingin dicapai oleh pemrakarsa atau pengusul peraturan perundang-undangan.

- i. Kewajiban bagi pemrakarsa atau pengusul peraturan perundang-undangan (penentu kebijakan) untuk menampung masukan sebagaimana tersebut dalam huruf h di atas untuk kemudian dirumuskan dalam rancangan peraturan perundang-undangan.
- j. Transparansi mengenai substansi hasil konsultasi publik mana saja yang telah dimasukkan dalam rancangan peraturan perundang-undangan dan mana saja yang ditolak. Dalam hal ditolak, perlu diberikan alasan dan penjelasan yang memadai.

C. Bentuk dan Model Peran Serta Masyarakat

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebut beberapa bentuk peran serta masyarakat yakni selain rapat dengar pendapat umum dan kunjungan kerja, juga bentuk sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Keenam bentuk tersebut merupakan bagian dari pertemuan ilmiah yakni ajang komunikasi dua arah antara pembentuk peraturan dengan masyarakat dan hal ini merupakan hal yang esensial dalam kehidupan demokrasi saat ini. Di luar bentuk pertemuan ilmiah tersebut, pada dasarnya masih ada bentuk lain, misalnya simposium, diseminasi, fokus grup diskusi, curah pendapat, studi banding, dan pertemuan ilmiah lainnya.

Sebagai negara demokrasi, Indonesia sudah maju selangkah dibandingkan dengan negara-negara demokrasi lainnya yang lebih dahulu demokratis. Menurut Harris G. Warren: demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dibentuk melalui pemilihan umum untuk mengatur bersama atas dasar hukum yang berpihak kepada rakyat banyak.⁵³ Sistem pemerintahan di atas sudah kita jalankan dengan baik, walaupun akhir-akhir ini

⁵³ Harris G. Warren at all, *Our Democracy at Work*, Printice Hall, Inc., Englewood Cliffs, USA, 1963, hlm. 2.

masih ada perdebatan mengenai sistem pemilihan kepala daerah yang langsung atau tidak langsung (melalui DPRD).

C. F. Strong menyatakan bahwa: keberadaan lembaga perwakilan dalam demokrasi modern ini mempunyai peran yang penting dan berarti dalam suatu negara bangsa.⁵⁴ Bentuk lembaga perwakilan ini menurut John Stuart Mill merupakan pilihan bentuk pemerintahan yang ideal. Melalui lembaga perwakilan, persoalan yang kompleks dihadapi masyarakat akan mudah diselesaikan. Lembaga perwakilan berfungsi untuk menjembatani dan menyalurkan aspirasi rakyat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum lembaga perwakilan ini mempunyai fungsi pembentukan perundang-undangan, pengawasan, dan penganggaran, yang semuanya merupakan sarana pendidikan politik. Fungsi-fungsi ini dilakukan oleh lembaga perwakilan dalam rangka mewujudkan cita-cita demokrasi modern yang dewasa ini diikuti oleh sebagian besar negara-negara di dunia. Bagaimana di Indonesia terkait dengan peran lembaga perwakilan? Hal ini tampaknya belum sepenuhnya mewakili rakyat, hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya unjuk rasa atau kritikan yang dilakukan masyarakat karena tidak puas dengan lembaga perwakilan.

Sehubungan dengan kondisi tersebut, akhir-akhir ini banyak muncul pemberdayaan atau penggalangan masyarakat untuk mengimbangi peran lembaga perwakilan yang kurang memperhatikan aspirasi rakyat. Peran serta masyarakat di atas lebih pada keinginan untuk mewujudkan *good governance* dan konsistensi dalam menjalankan pemerintahan negara.

⁵⁴ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, E.L.B.S. Edition First Published, The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1996, hlm. 171.

Untuk memahami *good governance*, ada dua hal pokok yang perlu diperhatikan, yakni *effective government* dan *non arbitrary decision making*. Dari dua hal di atas muncul empat unsur yakni:

- a. *Governance by rule* (pemerintahan berdasarkan hukum) yaitu para pembuat keputusan membuat keputusan bukan berdasarkan kepada institusi para pembuat keputusan tersebut atau kecenderungan sesaat, namun sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati yang didasarkan kepada akal sehat dan pengalaman;
- b. *Accountability* (pertanggungjawaban) yaitu para pembuat keputusan secara terbuka bertanggung jawab kepada umum, menyerahkan keputusan mereka untuk dikaji oleh instansi yang berwenang yang lebih tinggi kedudukannya, dan pada akhirnya oleh orang-orang yang berhak memilih dalam pemilihan;
- c. *Transparency* (transparansi) yaitu para pejabat menjalankan pemerintahan secara terbuka sehingga masyarakat, khususnya masmedia, dapat mengetahui dan memperdebatkan rinciannya; dan
- d. *Participations* (partisipasi) yaitu pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan yang akan ditetapkan pemangku kepentingan memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan, kritik, dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintahan.⁵⁵

Sebagaimana diketahui bahwa produk undang-undang dan kebijakan legislasi lainnya menempati kedudukan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan.

⁵⁵ Robert B Seidman at all, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis : Sebuah Panduan Untuk Pembuat RUU*, diterjemahkan oleh Johannes Usfunan dkk, Edisi Kedua, Elips, 2002, hlm. 8.

Pembentukan suatu undang-undang harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik agar melahirkan undang-undang yang baik. Pembentukan undang-undang harus dilakukan secara transparans, partisipatif, dan akuntabel sehingga masyarakat dapat ikut mengawasi dan sekaligus memberikan masukan kepada pembentuk undang-undang. Substansi suatu undang-undang berasal dari bawah (*bottom up*), bukan berasal dari atas (*top down*) yang selama ini terjadi untuk beberapa undang-undang. Jika substansi undang-undang *bottom up* maka diharapkan akan menghasilkan undang-undang yang baik dan berkeadilan yang pada gilirannya akan mudah dipatuhi oleh masyarakat dan memberikan kepastian hukum.

Miftah Thoha mengatakan bahwa Pemerintah bisa bertindak demokratis jika peran kontrol yang dilakukan masyarakat dijalankan secara maksimal, proporsional, konstitusional, dan bertanggung jawab. Di dalam pemerintahan modern dan demokratis hampir tak mungkin manajemen birokrasi pemerintahannya bisa dijalankan tanpa kontrol dari rakyat.⁵⁶ Jazim Hamidi berpendapat bahwa ada beberapa konsep partisipasi yang perlu dijadikan acuan, yakni:

- a. Partisipasi sebagai kewajiban, konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subyek peraturan daerah;
- b. Partisipasi sebagai strategi, konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah;

⁵⁶ Mifta Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 57

- c. Partisipasi sebagai alat komunikasi, konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah (sebagai pelayan rakyat) untuk mengetahui keinginan rakyat; dan
- d. Partisipasi sebagai alat penyesuaian sengketa dan toleransi atas ketidakpercayaan dan kerancuan yang ada di masyarakat.⁵⁷

Menurut Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera bahwa di antara model partisipasi yang dapat dilakukan dalam pembentukan peraturan antara lain:

- a. Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen dalam team atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan;
- b. Melakukan *public hearing* melalui seminar, lokakarya atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan dalam rapat-rapat penyusunan peraturan perundang-undangan, musyawarah rencana pembangunan;
- c. Melakukan uji sah terhadap peraturan daerah;
- d. Melakukan jejak pendapat, kontak public melalui media massa;
- e. Melalui lembaga pemberdayaan masyarakat kelurahan (LPMK) atau membentuk forum warga.⁵⁸

Lebih lanjut Hamzah Halim dan Kemal Redindo mengatakan: “ada beberapa strategi yang dapat dilakukan untuk menstimulasi partisipasi masyarakat, yakni:

- a. Mensolidkan kekuatan masyarakat terutama para *stakeholders*;
- b. Memberdayakan masyarakat (membangun kesadaran kritis masyarakat);

⁵⁷ Jazim Hamidi dalam buku Muslimah, *Peran Serta Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu*, (Makasar: Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Tesis, 2010), hlm. 9

⁵⁸ Hamzah Halim, dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Hubungan Kewenangan Pemerintah Daerah Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Makasar: Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Fakultas Hukum, 2006), hlm.129

- c. Publikasi hasil-hasil investigasi atau riset-riset yang penting; dan
- d. Berupaya mempengaruhi kebijakan, memunculkan aksi, dan gerakan secara kontinyu.

Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025, visi pembangunan nasional tahun 2005 – 2025 yang ditetapkan adalah Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur. Untuk mewujudkan visi tersebut ditempuh melalui 8 misi pembangunan nasional yang satu di antaranya adalah “mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum.

Misi tersebut ditujukan untuk memantapkan kelembagaan demokrasi yang lebih kukuh; memperkuat peran masyarakat sipil; memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah; menjamin pengembangan media dan kebebasan media dalam mengkomunikasikan kepentingan masyarakat; dan melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum serta menegakkan hukum secara adil konsekuen, tidak diskriminatif, dan memihak pada rakyat kecil.

Ukuran tercapainya visi Indonesia di bidang hukum adalah terwujudnya Indonesia yang demokratis, berlandaskan hukum dan keadilan, yaitu terciptanya supremasi hukum dan penegakan hak asasi manusia yang bersumber pada Pancasila dan UUDNRI Tahun 1945 serta tertatanya sistem hukum nasional yang mencerminkan kebenaran, keadilan, akomodatif, dan aspiratif.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Terkait arah kebijakan prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 mesti dijadikan acuan utama. Di mana penyusunan peraturan perundang-undang mesti sinkron dengan arah pencapaian visi nasional Indonesia 2025, yaitu mewujudkan Indonesia yang mandiri, maju, adil dan makmur. Pada saat yang sama, prioritas penyusunan peraturan perundang-undangan mesti memperhatikan perkembangan sosial, politik, ekonomi dan budaya masyarakat yang ada.

Sehubungan dengan itu, kebijakan prioritas penyusunan maupun pengembangan peraturan perundang-undangan mesti mencakup penguatan stuktur hukum dalam rangka memantapkan organisasi dan profesionalitas aparatur, perbaikan substansi hukum melalui perencanaan, penyusunan, peninjauan dan penataan kembali berbagai peraturan perundang-undangan agar sesuai dengan arah pembangunan serta mengakomodir kebutuhan hukum masyarakat, dan membenahi budaya hukum melalui peningkatan perwujudan kesadaran hukum dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan pelaksanaan hukum.

Adapun terkait partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, ruang partisipasi masyarakat mesti dibuka seluas-luasnya. Hanya saja, dalam pelaksanaannya, ruang partisipasi yang dibuka dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 hanya diwujudkan dalam bentuk konsultasi publik semata. Padahal, partisipasi tidak hanya sebatas konsultasi publik. Selain itu, dalam penyusunan peraturan perundang-undang, masyarakat juga tidak dapat berpartisipasi pada saat

bagaimana draf peraturan perundang-undangan dibahas dan diperdebatkan di lembaga perwakilan. Agar berbagai kelemahan tersebut dapat diatasi, maka berbagai bentuk partisipasi sebagai berikut perlu diakomodir :

- a. Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dalam tim kerja penyusunan peraturan perundang-undangan;
- b. Melakukan *public hearing* melalui seminar, lokarya dan forum-forum lainnya yang melibatkan banyak pihak;
- c. Melakukan uji shahih draf peraturan perundang-undangan dengan melibatkan masyarakat;
- d. Melibatkan masyarakat dapat rapat-rapat dengar pendapat umum, sekaligus membuka ruang untuk ikut berpartisipasi proses pembahasan dan perdebatan pembentukan peraturan perundang-undangan di dalam Panitia Kerja lembaga perwakilan;
- e. Membuka ruang tanggapan terhadap peraturan perundang-undang melalui media massa;
- f. Memanfaatkan keberadaan kelompok-kelompok masyarakat untuk mendapatkan masukan yang lebih luas terhadap suatu produk peraturan perundang-undangan.

B. Saran

1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 memang telah membuka ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-

undang. hanya saja, untuk lebih baiknya pengaturan tentang bentuk partisipasi masyarakat, perlu dimuat atau diatur partisipasi masyarakat dalam rapat-rapat yang lebih spesifik membahas materi muatan peraturan perundang-undangan, seperti rapat panitia kerja, pansus dan lain sebagainya.

2. Hak untuk berpartisipasi tidak hanya sekedar diakui dan diakomodir, melainkan juga disertai dengan adanya norma yang dapat memaksa pemerintah dan lembaga perwakilan untuk melibatkan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.
3. Perlu segera dibentuk Rancangan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik dan dibentuk pedoman mengenai *Regulatory Impact Assessment/RIA*.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi, Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2001
- Bagir Manan, Terpetik dari Saldi Isra, *Politik Hukum dalam Disiplin Ilmu Hukum*, Makalah Mata Kuliah Politik Hukum, Sekolah Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007
- Bernard L. Tanya, *Politik Hukum, Agenda Kepentingan Bersama*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011
- C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, E.L.B.S. Edition First Published, The English Language Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1996
- Robert B Seidman at all, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis : Sebuah Panduan Untuk Pembuat RUU*, diterjemahkan oleh Johanes Usfunan dkk, Edisi Kedua, Elips, 2002,
- Georg Sorensen, *Democracy and Democratization : Processes and Prospects in Changing World*, Alih Bahasa : I Made Krisna, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003
- Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, (Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1978), hal. xiii - xiv. Hal senada juga diuraikan oleh Joseph Raz, *The Concept of a Legal System*, Oxford: Oxford University Press, 1970).
- Harris G. Warren at all, *Our Democracy at Work*, Printice Hall, Inc., Englewood Cliffs, USA, 1963
- Hamzah Halim, dan Kemal Redindo Syahrul Putera, *Hubungan Kewenangan Pemerintah Daerah Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Makasar: Jurnal Ilmu Hukum Amanna Gappa, Fakultas Hukum, 2006)
- Henk Addink, *Sourcebook Human Rights and Good Governance* (Asialink Project on Education in Good Governance and Human Rights, 2010)
- Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-dasar Politik Hukum*, PT. Raja Grafindo Jakarta, 2004

- Jazim Hamidi dalam buku Muslimah, *Peran Serta Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Luwu*, (Makasar: Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Tesis, 2010)
- Jeremy Bentham, *The Theory of Legislation*, alih bahasa Derta Sri Wulandari, Penerbit Nuansa Cendikia & Nusamedia, Bandung, 2013
- Mahendra Putra Kurnia, dkk., *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007
- Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 2001
- Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan, Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2007
- Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998
- Mifta Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003)
- Nonet dan Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, dalam A. Ahsin Thohari, *Reorientasi Fungsi legislasi Dewan Perwakilan: Upaya Menuju Undang-Undang Responsif*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 8 No. 4, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, 2011)
- Ni Made Ari Yuliantini Griadhi dan Anak Agung Sri Utari, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, Jurnal Kertha Patrika Vol. 33 No. 1, Januari 2008
- Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, alih bahasa : Raisul Muttaqien, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2008
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta 1992)
- Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta 2001)
- Saifuddin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009

Tim Redaksi *Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, 2005

Toni Andrianus Pito, dkk., *Mengenal Teori-teori Politik dari Sistem Politik sampai Korupsi*, Penerbit Nuansa, Bandung, 2006

Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009

B. Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

C. Website

Bagir Manan, Terpetik dari <http://blog.konsultasi-skripsi.org/2013/12/politik-hukum.html>, diakses tanggal 23 Juni 2014

Muhtadi, *Partisipasi Publik Memberantas Korupsi*, Koran Tempo, dalam www.antikorupsi.org, (2005)