

# **PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN UNTUK MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN**

*Public Participation in the Formation of Legislation to Achieve Prosperity*

**Joko Riskiyono**

*Tenaga Ahli Badan Legislasi  
Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia  
Jl. Jenderal Gatot Subroto Senayan Jakarta 10270*

Naskah diterima: 23 Oktober 2015  
Naskah dikoreksi: 13 Desember 2015  
Naskah diterbitkan: 23 Desember 2015

**Abstract:** *As the law state, Indonesia has the objective to create common prosperity for all Indonesian citizens without exception. To reach these goals it requires policy in the form of legislation product. The House of Representatives (DPR), the Regional Representatives Council (DPD), and the Government should involve community in the process of composing legislation, and similarly at the time of its implementation and monitoring. Therefore the goal of establishing legislation for common prosperity can be achieved. This study aims to reveal the aspirations of the people in the preparation of the National Legislation Program (Prolegnas), the role of community participation in the process of legislation, and to see how the state has involve community in the implementation and supervision of the law. The results showed that the DPR, DPD, and the Government have not considered the aspiration of the people in carrying out their legislative functions.*

**Keywords:** *Legislation, participation, implementation.*

**Abstrak:** Negara Indonesia merupakan negara hukum yang bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut dibutuhkan kebijakan berupa produk legislasi. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Pemerintah dalam proses membentuk undang-undang seharusnya melibatkan partisipasi masyarakat, begitupun pada saat implementasi dan pengawasan undang-undang tersebut. Dengan demikian tujuan pembentukan undang-undang untuk mewujudkan kesejahteraan umum dapat dicapai. Kajian ini bertujuan untuk mengetahui gambaran aspirasi masyarakat dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas), peran partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan menjawab bagaimana keterlibatan masyarakat atas pelaksanaan dan pengawasan suatu undang-undang. Hasil kajian menunjukkan bahwa DPR, DPD, dan Pemerintah dinilai belum aspiratif dalam melaksanakan fungsi legislasi mereka.

**Kata kunci:** Legislasi, partisipasi, implementasi.

## **Pendahuluan**

Gagasan rancangan undang-undang atau disebut tahap pralegislati baik dari usulan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Pemerintah dilakukan melalui mekanisme Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas. Keberadaan Prolegnas merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis. Tidak kalah penting dari tahap perencanaan Prolegnas (tahap hulu), tahap penyusunan, pembahasan sampai dengan pengundangan (tahap pertengahan), hingga tahap pengesahan atau pelaksanaannya di masyarakat (tahap hilir) harus memperhatikan aspirasi dan memastikan partisipasi masyarakat.

Persoalan yang seringkali muncul selama ini, bahwa DPR, DPD, dan Pemerintah selaku penguasa pembentuk undang-undang dinilai kurang aspiratif dan tidak partisipatif. Padahal, bagaimanapun tujuan dibentuknya undang-undang untuk kesejahteraan umum seluruh rakyat Indonesia. Bertitik tolak dari tujuan konstitusi dalam pembukaan (*preamble*) UUD 1945 alinea ke-IV dengan tegas menyatakan bahwa: “untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Republik Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum...”. Landasan tersebut menegaskan adanya “kewajiban negara” dan “tugas pemerintah” untuk melindungi dan melayani segenap kepentingan masyarakat,

guna terwujudnya kebahagiaan seluruh rakyat Indonesia. Untuk itu secara filosofis, yuridis, dan sosiologis pembentukan perundang-undangan merujuk kepada tujuan negara yaitu: “memajukan kesejahteraan umum”, sebagaimana dimaksud dalam pembukaan alinea ke-IV UUD 1945.

Diembannya tugas negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan umum, serupa dengan negara kesejahteraan (*welfare state* atau *social service state*) yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Hal itu sejalan dengan tujuan konstitusi untuk memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia (Naning, 1982:35). Konsep negara hukum kesejahteraan atau *welfare state* pada dasarnya muncul sebagai antitesa terhadap tipe negara hukum sebelumnya, yaitu konsep negara “penjaga malam” atau “*nachwachterstaat*”. Dalam perkembangan sebagai negara “penjaga malam”, muncul gejala kapitalisme di ranah perekonomian yang secara perlahan-lahan menyebabkan terjadinya kepincangan dalam pembagian sumber-sumber kemakmuran bersama. Untuk itu, peraturan perundang-undangan sebagai bagian utama hukum tertulis pada umumnya untuk mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Meskipun menjadi pekerjaan rumah bagi pembentuk undang-undang, karena undang-undang dibuat oleh organ/lembaga politik yang dapat menjadi politis, dalam pembentukannya kadang terjadi *political bargaining* (tawar menawar) yang bermuara pada kompromi (dapat juga konsensus/kesepakatan) politis yang dituangkan dalam norma (pasal) yang kadang kurang/mencerminkan kepentingan umum (Natabaya, 2006:4). Harapan agar proses pembentukan undang-undang dapat mengakomodir aspirasi dan partisipasi masyarakat masih belum terpenuhi, meskipun telah ada jaminan partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Pada praktiknya, ketentuan ini hanya menjadi formalitas guna memenuhi prosedur pembentukan undang-undang.

Untuk mencapai tujuan utama sebagai negara hukum yang menciptakan kesejahteraan bangsa, maka diperlukan seperangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan masyarakat agar tercipta ketertiban hukum (*revhtsorde, legal order*) yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD 1945. Tujuan dibentuknya undang-undang di negara hukum adalah untuk menciptakan suasana kesejahteraan masyarakat (Lubis, 2009:27).

Peraturan perundang-undangan sebagai resultan dari perkembangan sosial, senantiasa mengalami perkembangan secara terus menerus.

Baik perkembangan politik, ekonomi, sosial, dan budaya, bahkan iptek (informasi dan teknologi) dan mental masyarakat. Perkembangan yang terjadi sesungguhnya, disebabkan oleh beberapa faktor yang sangat kuat, antara lain: adanya cara berpikir/pandangan hidup masyarakat, aspirasi dan tuntutan masyarakat akan suatu keadilan, kepatuhan kenyataan (kewajaran), tata nilai, struktur sosial, pengelompokan sosial, dan cita-cita hukum untuk membawa masyarakat menuju suatu keadaan yang baik. Cita-cita hukum yang dimaksud disebut dengan *ius contituendum*.

*Contituendum* adalah suatu produk perkembangan masyarakat, yang menjadi cikal bakal peraturan perundang-undangan di masa mendatang dan diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan. Undang-undang sebagai produk pertimbangan politik hakekatnya, merupakan kesepakatan politik yang didalamnya mempunyai konsekuensi yang mengatur hak dan kewajiban. Dalam konteks inilah, maka negara berkewajiban untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan kebijakan yang dibuat melalui peraturan perundang-undangan.

Indonesia sebagai negara hukum mempunyai kewajiban untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat melalui undang-undang yang dibuat oleh DPR, DPD, dan Pemerintah baik yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, budaya, hukum, pendidikan maupun kepentingan politik. Sistem peraturan perundang-undangan Indonesia sebagai suatu rangkaian unsur-unsur hukum tertulis yang saling terkait, pengaruh memengaruhi, dan terpadu dan tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya yang dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD 1945 (Ranggawijaya, 1998:33).

Terkait dengan pembentukan undang-undang yang aspiratif dan partisipatif ini, di dalamnya mengandung dua makna, yaitu: proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan perundang-undangan yang harus dilakukan secara transparan, sehingga dari aspirasi masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu permasalahan. Substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas, sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis, aspiratif, partisipatif dan berkarakter *responsif/populistis* (Mahfud MD, 2011: 363). Partisipasi, transparansi, dan demokratisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dalam satu negara demokrasi.

Bertitik tolak dari uraian latar belakang permasalahan tersebut diatas, maka penulis mempertanyakan: 1) bagaimana mewujudkan Prolegnas yang aspiratif untuk memenuhi kesejahteraan umum? 2) bagaimana peran partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan? dan 3) bagaimana keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan dan pengawasan atas undang-undang?

Tujuan dari penulisan ini adalah untuk memahami aspirasi masyarakat dalam penyusunan Prolegnas, peran partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dan keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan dan pengawasan terhadap undang-undang. Metode yang digunakan dalam kajian ini adalah penelitian hukum (*legal research*). Bersifat deskriptif analitis terhadap data dan hasil penelitian, yang berupa hasil studi dokumen yang menggambarkan secara utuh/ menyeluruh dan mendalam hasil analisis terhadap bahan-bahan hukum terkait dengan aspirasi dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan dan pengawasan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, ditelaah dengan menggunakan *welfare state theory* atau teori negara hukum kesejahteraan yang dijadikan sebagai *Grand Theory* analisis. Spicker (1998) dalam. E. Suharto (2006:50) menyatakan negara hukum kesejahteraan merupakan bentuk perlindungan negara terhadap masyarakat, terutama kelompok lemah seperti orang miskin, cacat, pengangguran dan sebagainya.

### **Konsepsi Aspirasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Aspirasi masyarakat adalah serangkaian kegiatan berupa tuntutan ataupun “perlawanan” terhadap suatu kebijakan yang dilakukan secara sistematis dan terorganisir. Tujuannya untuk memengaruhi pembentukan atau perubahan kebijakan sebagai upaya penyampaian kepentingan masyarakat. Untuk merepresentasikan ide, rakyat tetap dapat menyuarakan aspirasinya melalui berbagai media baik media cetak, media elektronik, dan media konvensional lainnya yang secara konstitusional dijamin dalam rangka penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Dengan memahami pentingnya aspirasi masyarakat, maka materi muatan akan lebih berpihak untuk kepentingan rakyat. Adanya penyelewengan terhadap materi muatan yang ditujukan untuk kepentingan rakyat berarti mengingkari hakikat keberadaan undang-undang di tengah-tengah masyarakat. Berlakunya undang-undang yang tidak berpihak pada kepentingan publik akan berbahaya bagi kelangsungan tatanan hidup masyarakat luas.

Gagasan untuk mewujudkan undang-undang yang mengutamakan kepentingan umum ini, menuntut adanya lembaga legislatif yang sifat otonom<sup>1</sup> dan independen.<sup>2</sup>

Asshidiqie (2005:315) berpendapat bahwa pada pokoknya semua pihak, dalam struktur kenegaraan maupun di luar struktur kenegaraan, dapat memprakarsai gagasan pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk menyerap aspirasi masyarakat, DPR melalui alat kelengkapan yang sedang melakukan penyusunan undang-undang, biasanya melakukan kegiatan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), seminar, kegiatan sejenis, dan kunjungan. Metode penyerapan aspirasi yang paling sering digunakan adalah berkunjung ke daerah-daerah atau mengunjungi pemerintahan daerah, DPRD, dan perguruan tinggi.

Pembentukan undang-undang dinilai aspiratif, apabila dalam prosesnya memperhatikan aspirasi masyarakat. Menurut Satjipto Raharjo (1986: 114), suatu perundang-undangan dikatakan aspiratif dan partisipatif, apabila dapat menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. bersifat umum dan komprehensif, yang dengan demikian merupakan kebaikan dan sifat-sifat yang khusus dan terbatas;
2. bersifat universal, karena undang-undang dibentuk untuk menghadapi peristiwa di masa akan datang. Oleh karena itu, undang-undang tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja; dan
3. memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Apakah lazim bagi suatu peraturan untuk mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Aspirasi masyarakat apabila diakomodir dapat meningkatkan legitimasi, transparansi, dan responsivitas, serta diharapkan akan melahirkan kebijakan yang akomodatif. Ketika suatu kebijakan tidak aspiratif, maka dapat muncul kecurigaan mengenai kriteria dalam menentukan “siapa mendapat apa”. Sebaliknya, proses pengambilan kebijakan yang dilakukan dengan cara terbuka dan didukung dengan informasi yang memadai, akan

<sup>1</sup> Sifat “Otonom” memungkinkan lembaga legislatif bekerja tanpa tekanan dan pengaruh dari lembaga lainnya. Hal ini diperlukan mengingat dalam suatu negara demokrasi pada dasarnya rakyat mengatur dirinya sendiri.

<sup>2</sup> Sifat “Independen” diperlukan agar lembaga legislatif mampu melakukan tugas dan fungsinya dalam mengatur masyarakat sebaik-baiknya.

memberikan kesan bahwa tidak ada sesuatu yang disembunyikan. Legitimasi dari kebijakan yang diambil pun niscaya akan bertambah. (Susanti, 2006:52)

Bila di era otoritarianisme didominasi oleh pemerintah, maka dalam era demokrasi proses pembentukan kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh aspirasi elemen di luar pemerintah. Terutama dari kelompok kepentingan di tengah masyarakat. Selain parlemen sebagai representasi suara rakyat, organisasi masyarakat sipil juga berperan memengaruhi DPR dan pemerintah. Dikarenakan rakyat dalam suatu negara modern jumlahnya sangat banyak dan tidak mungkin berkumpul dalam suatu tempat untuk bersama-sama membuat peraturan, maka kewenangannya dilimpahkan kepada lembaga legislatif. Melalui lembaga legislatif yang otonom, rakyat memperoleh representasi aspirasinya. Jadi, aspirasi publik dalam pembentukan undang-undang bukanlah hanya sekedar formalitas, sehingga harus dilaksanakan oleh DPR dan Presiden.

Menjadi pertanyaan, seberapa besar dan signifikan sesungguhnya aspirasi dan partisipasi masyarakat berpengaruh dalam proses pembahasan substansi rancangan undang-undang yang sedang dibahas? Pertanyaan seperti itu sulit untuk dijawab (Isra, 2010:292). Apalagi ketentuan yang terdapat dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 lebih menekankan pada partisipasi masyarakat dalam arti formal. Sementara masalah yang substansial tergantung dari intensitas dan *lobbying* yang dilakukan masyarakat. Secara hukum, hak masyarakat untuk berpartisipasi akan terlanggar jika pembentuk undang-undang tidak membuka ruang untuk itu. Jika hal itu terjadi, suatu undang-undang dapat dikatakan tidak memenuhi syarat secara formal undang-undang. Hal ini dapat dijadikan sebagai alasan untuk melakukan uji formal ke Mahkamah Konstitusi (MK).

Partisipasi publik pada dasarnya adalah jaminan yang harus diberikan kepada rakyat. Agar rakyat dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses kebijakan publik secara bebas dan terbuka. Hal ini merupakan perwujudan dari sistem kedaulatan di tangan rakyat yang ideal, dalam bentuk demokrasi partisipatoris. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan hak partisipasi politik rakyat. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa hak politik warga negara tidak lagi sekedar memilih (hak suara dalam Pemilu), namun dilengkapi dengan hak-hak sipil dan politik untuk terlibat dalam proses pemerintahan. Reformasi juga telah terjadi di pemerintahan dan parlemen, yaitu ditandai dengan semakin diterimanya kalangan

*civil society* (masyarakat sipil) dalam memengaruhi proses penyusunan peraturan perundang-undangan.

Secara formal, Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah memberikan jaminan bagi warga negara untuk terlibat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan di legislatif. Namun demikian, *political will* DPR merupakan kunci penting terwujudnya partisipasi dalam proses penyusunan perundang-undangan. Apabila DPR membuka kunci partisipasi ini, maka partisipasi warga negara bukan suatu hal yang tidak mungkin. Legislatif dan eksekutif pula yang akan mendapatkan manfaatnya.

Legislatif dituntut untuk mewujudkan demokratisasi yang mengarah pada keterlibatan seluruh *stakeholder* (pemangku kepentingan) dalam proses pemerintahan. Disamping itu, dibutuhkan kesadaran legislatif untuk melakukan reformasi. Upaya demokratisasi dalam pembentukan perundang-undangan menjadi salah satu pendorong dibukanya ruang partisipasi dan pengawasan publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi dapat diartikan sebagai ikut serta, berperan serta, dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Sebagai definisi umum, dapat dikatakan bahwa partisipasi adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik. Baik secara langsung, melalui pemilihan pemimpin negara; maupun secara tidak langsung, dengan memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*) (Budiardjo, 2013:109). Hanington dan Nelson (1994:17) mendefinisikan partisipasi politik<sup>3</sup> sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan memengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi politik merupakan pengejawantahan penyelenggara kekuasaan politik yang absah oleh rakyat.

Partisipasi (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2001: 831) berarti ada peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan perundang-undangan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan. Oleh sebab itu, partisipasi masyarakat termasuk

<sup>3</sup> Dalam hubungan dengan negara-negara baru Samuel P. Hanington dan Joan M. Nelson memberikan penafsiran yang lebih luas dengan memasukkan secara eksplisit tindakan ilegal dan kekerasan. Partisipasi politik menurut mereka adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi yang dimaksud untuk memengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi dapat bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif.



dalam kategori partisipasi politik. (Halim dan Putera, 2010:108) Partisipasi publik dalam proses pengambilan kebijakan yang mengikat seluruh warga adalah cara efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara pemerintah dan rakyat oleh Handoyo. (2008:153) Terdapat 4 (empat) konsep terkait partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan menurut Hamzah Halim dan Kemal Ridindo Syahrul Putera (2010), yaitu:

1. partisipasi sebagai kebijakan. Konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan;
2. partisipasi sebagai strategi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah;
3. partisipasi sebagai alat komunikasi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah (sebagai pelayan rakyat) untuk mengetahui keinginan; dan
4. partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan toleransi atas ketidakpercayaan dan kerancuan yang ada di masyarakat.

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis. Tanpa adanya partisipasi dan hanya mengandalkan mobilisasi, niscaya yang namanya demokrasi dalam sistem pemerintahan negara tidak akan terwujud. Untuk itu, penting bagi sebuah pemerintahan yang baik dalam upaya untuk meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta memberikan suara bagi pihak-pihak yang paling berimbas oleh kebijakan publik yang diterapkan.

Pengawasan oleh publik dalam pembentukan dan pemberlakuan perundang-undangan merupakan hal yang mengikat secara hukum. Artinya, harus ditaati oleh DPR dan Presiden yang terlibat secara langsung dalam pembentukan undang-undang. Pengawasan secara kritis terhadap lahirnya kaidah hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) sebagai wujud nyata dari partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik, tentunya dilakukan sesuai dengan proses baku legislasi. Melalui jalan pengujian UU terhadap UUD 1945, maka publik berpartisipasi mengontrol produk perundang-undangan yang merupakan hasil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Selanjutnya, untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik (*good legislation*), diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan

dengan sistem, asas, tata cara penyiapan, teknik penyusunan, dan pembahasannya.

Pengujian peraturan perundang-undangan telah dikenal lama dalam berbagai tradisi hukum global (*global legal tradition*). Ada yang dikenal dengan istilah *toetsingsrecht* dan istilah *judicial review*. Apabila diartikan secara etimologis dan terminologis, *toetsingsrecht* berarti *hak menguji*, sedangkan *judicial review* berarti *peninjauan oleh lembaga pengadilan*. Sistem pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar oleh badan kehakiman dimaksudkan untuk melindungi konstitusi dari kesewenang-wenangan para penyelenggara negara terutama parlemen (Moclalowski, 1996:41). Menurut teori supremasi konstitusi, Undang-Undang Dasar adalah bentuk norma hukum tertinggi dalam suatu negara sehingga semua konstitusi negara termasuk institusi perwakilan rakyat terikat dan tunduk pada kaidah-kaidah dalam UUD.<sup>4</sup> Sebagai lembaga yang berwenang melindungi kedudukan tertinggi, kaidah-kaidah dalam Undang-Undang Dasarnya adalah kekuasaan kehakiman melalui apa yang disebut pengujian undang-undang.

Berdasarkan alasan tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik seharusnya dilandasi dengan kajian yang bersifat empiris dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara aktif. Dengan dilaksanakannya unsur-unsur tersebut, maka pembentukan peraturan perundang-undangan tidak hanya merupakan kehendak para pembentuk peraturan perundang-undangan dan bersifat *top down*, tetapi juga berdasarkan aspirasi dari masyarakat untuk turut serta memengaruhi proses pengambilan kebijakan.<sup>5</sup>

### Aspirasi Masyarakat dalam Penyusunan Program Legislasi Nasional

Negara Indonesia adalah negara hukum. Aspirasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus diakomodir, dengan memperhatikan politik hukum nasional yang

<sup>4</sup> Teori Supremasi Konstitusi ini dikemukakan oleh Hakim Agung John Marshall ketika dia memutuskan perkara Marbury dan kawan-kawan vs Madison pada awal abad ke-19. Sedangkan di Eropa, teori ini dikembangkan secara ilmiah oleh Hans Kelsen ketika ia membentuk UUD Austria pada awal permulaan abad ke-20. Meskipun demikian faktor yang melatarbelakangi pemikiran kedua tokoh ini tidak sama. Marshall melembagakan sistem pengujian UU oleh pengadilan dalam sistem ketatanegaraan AS dengan alasan menjaga supremasi konstitusi. Ide ini diadopsi oleh Kelsen sebagai kritik teori atas dominasi doktrin supremasi parlemen dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di negara-negara Eropa pada abad tersebut.

<sup>5</sup> Indrati, Maria Farida. tt. "Proses Penyiapan Rancangan Undang Undang dari Pemerintah," <http://www.parlemen.net/site/ldetails>, diakses 20 Oktober 2015.

meletakkan visi pembangunan hukum di atas tujuan pembangunan nasional, sebagaimana yang terdapat pembukaan UUD 1945. Sebagai akibat dari perubahan konstitusi, terjadi pergeseran kekuasaan legislasi dari tangan Presiden kepada DPR. Sebagaimana yang tercantum pada Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang secara eksplisit dan definitif menegaskan, bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Adanya ketentuan tersebut menyebabkan konsekuensi logis yuridis, dimana setiap RUU harus diajukan melalui DPR. Kekuasaan membentuk undang-undang lebih lanjut dielaborasi dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan UU No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta dalam Peraturan DPR tentang Tata Tertib.

Kelompok masyarakat yang tergabung dalam koalisi masyarakat sipil secara khusus menyampaikan aspirasi, dalam proses penyusunan Prolegnas Tahun 2010-2014, seperti disampaikan oleh Komisi Hukum Nasional (KHN), Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Komisi Nasional HAM, dan Organisasi Masyarakat Sipil lainnya. DPR telah merumuskan skala prioritas Prolegnas jangka menengah lima tahun pada tahun 2009 lalu dengan Keputusan DPR RI No. 41A/DPR RI/2009-2014 tentang Persetujuan Penetapan Prolegnas Tahun 2009-2014. Prolegnas jangka menengah Tahun 2009-2014 ditetapkan untuk memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa, sehingga upaya pembentukan UU yang dilakukan DPR, DPD, dan Presiden dapat dilaksanakan secara terencana, terpadu, dan sistematis.

Berdasarkan hasil pemantauan yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil, penyusunan Prolegnas Tahun 2010-2014 yang dikoordinasikan oleh Badan Legislasi (Baleg) DPR dinilai kurang aspiratif. Hal itu, terbukti dari 247 (dua ratus empat puluh tujuh) RUU yang masuk dalam Prolegnas dan ditambah 15 (lima belas) RUU, sehingga total menjadi 262 (dua ratus enam puluh dua) RUU Prolegnas jangka 5 (lima) tahun. Apabila diklasifikasi terdiri dalam bidang politik, hukum, dan keamanan (Polhukam): 99 (sembilan puluh sembilan) RUU bidang industri dan perdagangan (Indag): 74 (tujuh puluh empat) RUU, bidang kesejahteraan rakyat (Kesra) 55 (lima puluh lima) RUU, dan bidang ekonomi dan keuangan (Ekku) 34 (tiga puluh empat) RUU. Adapun dalam kurun waktu satu periode keanggotaan DPR 2009-2014 RUU prioritas Prolegnas yang berhasil disetujui hanya 70 (tujuh puluh) RUU atau 27% (dua puluh tujuh) persen dari total 262 (dua ratus enam

puluh dua) RUU prioritas Prolegnas. Adapun dari 70 (tujuh puluh) RUU yang terselesaikan menjadi UU meliputi 30 (tiga puluh) RUU bidang Polhukam, 19 (sembilan belas) RUU bidang Kesra, 7 (tujuh) RUU bidang Ekku, dan 14 (empat belas) RUU bidang Indag, bahwa dari RUU yang disahkan masih menunjukkan dominannya bidang Polhukam daripada bidang Kesra, bidang Ekku, dan bidang Indag dengan demikian, terlihat bahwa bidang kesejahteraan sosial walaupun menjadi prioritas pembangunan tidak menjadi bidang yang menghasilkan paling banyak undang-undang.

Keberadaan Prolegnas merupakan upaya mewujudkan pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk undang-undang yang menjamin kepastian hukum, kemanfaatan, keadilan, dan ketertiban. Adapun visi, misi, dan arah kebijakan Prolegnas 2010-2014, disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Visi Prolegnas 2010-2014 adalah mewujudkan negara hukum yang demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran; untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Demi mewujudkan visi Prolegnas, disusun misi, sebagai berikut: a. mewujudkan materi hukum yang sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat; b. mewujudkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; c. mewujudkan lembaga hukum yang mandiri, kredibel, adil, imparial, dan terintegrasi dalam satu sistem hukum; dan d. mewujudkan aparatur hukum yang bersih, taat hukum, profesional, dan bertanggung jawab (Badan Legislasi DPR RI dalam Evaluasi Prolegnas 2010-2014), 2014:20.

Bertolak dari arah kebijakan RUU yang masuk Prolegnas 2010-2014 pada tataran politik tujuan dari politik hukum Indonesia adalah tegaknya negara hukum yang demokratis. Selanjutnya, secara sosial-ekonomi, politik hukum bertujuan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Adapun secara normatif, politik hukum nasional dalam Prolegnas bertujuan untuk tegaknya keadilan dan kebenaran dalam setiap segi kehidupan masyarakat. Meskipun demikian, keberadaan Prolegnas, baik yang berasal dari DPR, DPD, dan Presiden belum dapat mewujudkan konsistensi undang-undang. Belum dapat pula meniadakan pertentangan antarundang-undang (vertikal-horizontal) yang bermuara pada terciptanya hukum nasional yang adil, sejahtera,

dan demokratis; sebagaimana halnya kebutuhan hukum masyarakat (KHN, 2014:6).

Dalam penguatan peran DPR di bidang legislasi, diharapkan wakil rakyat mampu mengeluarkan produk hukum yang melibatkan partisipasi masyarakat. Untuk merespon hal tersebut, DPR melakukan perubahan Tata Tertib DPR. Sebelumnya rapat-rapat pembahasan RUU dinyatakan tertutup, kecuali ditetapkan terbuka oleh pimpinan sidang. Seharusnya dibalik, pada dasarnya rapat pembahasan RUU terbuka kecuali ditetapkan tertutup dengan alasan-alasan tertentu. Dalam praktiknya, keterbukaan tersebut belum berjalan sebagaimana mestinya. Masih terjadi ketertutupan dalam proses penyiapan bahan pembahasan RUU di internal Pemerintah maupun DPR. Belum optimalnya mekanisme penyampaian aspirasi, partisipasi, dan transparansi belum dibangun dengan baik di tingkat internal Pemerintah dan DPR. Pembahasan tertutup menyebabkan RUU-RUU yang diusulkan sama sekali tidak dapat dijangkau oleh masyarakat. RUU itu tidak mendapat perhatian masyarakat, prosesnya akan terus berjalan, sehingga akhirnya kemudian disahkan menjadi UU.

### **Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang**

Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan telah terakomodasi dalam ketentuan hukum positif Pasal 96 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan diadopsinya asas keterbukaan dalam undang-undang tersebut<sup>6</sup>, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Sementara itu, yang dimaksud masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan undang-undang. Untuk memudahkan

masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pada saat ini sudah mulai dikembangkan. Partisipasi yang dilakukan masyarakat sebagai *stakeholders* (pemangku kepentingan), dapat dilakukan dengan memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka perencanaan, penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan sesuai dengan tata cara Tata Tertib DPR.

Partisipasi masyarakat dalam pembahasan rancangan undang-undang juga merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* (pemerintahan yang baik), diantaranya: keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi (Santosa, 2001:87). Demikian juga menurut Rahardjo (1998:127) transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan adalah menjaga netralitas. Netralitas maksudnya berarti persamaan, keadilan, dan perlindungan bagi seluruh pihak terutama masyarakat, mencerminkan suasana konflik antar kekuatan dan kepentingan dalam masyarakat. Keputusan dan hasil peran serta mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat dan menjadi sumber informasi yang berguna sekaligus merupakan komitmen sistem demokrasi.

Penyerapan aspirasi masyarakat untuk mewujudkan perundang-undangan yang menyejahterakan, dapat dilakukan dengan jalan membuka ruang partisipasi seluruh komponen masyarakat. Sebagaimana yang disebutkan oleh Handoyo (2008:163), ruang partisipasi tersebut meliputi:

1. Membuka akses informasi seluruh komponen masyarakat tentang proses penyusunan suatu peraturan perundang-undangan;
2. Merumuskan aturan main (*rule of the game*) khususnya yang menyangkut transparansi penyusunan dan perumusan Rancangan Peraturan Perundang-Undangan;
3. Untuk langkah awal pelaksanaan pemantauan, perlu merumuskan secara bersama-sama sebuah prosedur dan tata cara mengakomodir aspirasi masyarakat dalam Pembahasan Peraturan Perundang-Undangan.
4. Bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menyusun kode etik sekaligus membentuk Majelis Kehormatan yang susunan keanggotaannya terdiri dari unsur DPR RI, masyarakat, akademisi, dan media massa;

<sup>6</sup> Dalam Penjelasan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terkait 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.



5. Memperluas jaringan kerja sama di kalangan *civil society* yang selama ini sifatnya melalui *ad hoc*. Jaringan kerja sama tersebut harus bersifat permanen sekaligus ada pembagian tugas dan tanggung jawab memantau proses perumusan kaidah hukum.

Demikianlah prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam meningkatkan peran serta dan partisipasi aktif oleh masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Untuk itu, dalam kerangka normatif tersebut diatas, tentu perlu diimplementasikan dalam tataran praktek.

Pada saat ini, banyak aturan hukum (undang-undang) yang dibuat oleh DPR bersama oleh pemerintah; terlebih dahulu meminta masukan dari berbagai pihak, termasuk organisasi masyarakat sipil dalam bidang masing-masing. Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa pengaruh dari masyarakat sipil dalam mengubah suatu hukum yang akan diberlakukan kepada masyarakat cukup dominan (Manan, 2009:117). Oleh karena itu, dalam pembentukan suatu undang-undang kebutuhan akan partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk mengetahui aspirasi yang disampaikan, atas suatu rancangan undang-undang yang berakibat langsung kepada kesejahteraan rakyat. Dalam analisis yang dilakukan organisasi masyarakat sipil, ternyata ruang partisipasi masyarakat dalam mewujudkan undang-undang yang menyejahterakan, setidaknya terdapat lima tahapan. Menurut Ichwanuddin (2006:33), yaitu sebagai berikut:

“*Pertama*, tahap penyusunan program legislasi nasional, dimungkinkan partisipasi masyarakat dalam tahap konsultasi dan komunikasi untuk memberi masukan dan memantapkan program legislasi nasional, tetapi tidak jelas siapa yang dimaksud dengan wakil masyarakat dalam forum tersebut, ditunjuk oleh pembentuk undang-undang. *Kedua*, penyusunan prakarsa rancangan undang-undang, ada dua tahap masyarakat bisa terlibat yaitu dalam penyusunan naskah akademik dan forum konsultasi, namun keduanya bersifat fakultatif tergantung dari niat dan kepentingan pembentuk undang-undang untuk mengikutsertakan masyarakat. *Ketiga*, proses perancangan undang-undang di DPR, DPD, dan pemerintah, partisipasi masyarakat dapat dilakukan melalui peran perguruan tinggi yang bekerjasama dengan alat kelengkapan DPR dalam membuat RUU. Adapun perancangan masyarakat tergantung keikutsertaan kalangan *civil society* (masyarakat sipil) untuk berpartisipasi. Adapun perancangan undang-undang oleh Deputi Perundang-Undangan Sekretariat Jenderal DPR yang melibatkan kalangan akademisi atau organisasi masyarakat sipil untuk memberikan masukan. *Keempat*,

proses pengusulan di DPR dalam tahap ini, tidak ada peran serta masyarakat karena sifatnya DPR hanya menyampaikan informasi saja. *Kelima*, dalam pembahasan di DPR peran serta masyarakat terletak dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) tetapi sayangnya RDPU tersebut, lebih banyak inisiatif dari DPR sehingga tidak terlihat dari kelompok masyarakat mana yang didengarkan dan dapat memberi masukan”.

Aturan yang lebih detail tentang proses partisipasi masyarakat diatur lebih lanjut dalam Tata Tertib DPR, namun anggota DPR sebagai wakil rakyat yang berasal dari partai politik tentu memiliki kepentingan dalam interaksi di lembaga legislatif. Keterbukaan dari partisipasi dimaknai, kadangkala memiliki nuansa politis sebagai upaya meningkatkan citranya sebagai politisi. Seringkali, maksud dari partisipasi didominasi kepentingan politik dari partai politik atau golongannya, dibandingkan kepentingan masyarakat. Disamping itu, paradigma lama yang menyebutkan bahwa proses pembuatan kebijakan adalah kewenangan dari lembaga perwakilan, tanpa perlu mengikutsertakan partisipasi masyarakat ternyata masih kuat dikalangan elit politik. Lembaga perwakilan seperti DPR memang memiliki kewenangan dalam pembuatan sebuah kebijakan nasional yaitu fungsi legislasi selanjutnya, masyarakat ditempatkan sebagai objek yang telah terwakili secara sah melalui wakilnya di DPR, sehingga otomatis masyarakat telah ikut berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan.<sup>7</sup>

Dalam Prolegnas, ada 19 RUU prioritas Prolegnas yang telah disahkan menjadi UU dibidang kesejahteraan sosial, yaitu: 1). UU No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Pemukiman; 2). UU No. 12 Tahun 2010 tentang Gerakan Pramuka; 3). UU No. 11 Tahun 2010 tentang Benda Cagar Budaya; 4). UU No. 20 Tahun 2011 tentang Rumah Susun; 5). UU No. 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat; 6). UU No. 13 Tahun 2011 tentang Penanganan Fakir Miskin; 7). UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial; 8). UU No. 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi; 9). UU No. 7 Tahun 2011 tentang Penanganan Konflik Sosial; 10). UU No. 20 Tahun 2013 tentang Pendidikan Kedokteran; 11). UU No. 11 Tahun 2013 tentang Keinsinyuran; 12). UU No. 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal; 13). UU No. 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan; 14). UU No. 18 Tahun 2014 tentang Kesehatan Jiwa;

<sup>7</sup> Terlihat bahwa ruang partisipasi publik dalam ikut pembuatan kebijakan tidaklah ada dikarenakan lembaga legislatif adalah lembaga perwakilan masyarakat dalam pembuatan kebijakan.



15). UU No. 38 Tahun 2014 tentang Keperawatan; 16). UU No. 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan; 17). UU No. 29 Tahun 2014 tentang Pencarian dan Pertolongan; 18). UU No. 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak; dan 19). UU No. 34 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Haji.

### ***Tahapan Partisipasi dalam Usaha Memengaruhi Kebijakan***

Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan oleh beberapa orang yang duduk di lembaga perwakilan, karena situasi dalam insititusi politik cenderung menggunakan politik atas nama kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan kelompok atau kelompok pribadi. Oleh sebab itu, dalam kegiatan wakil rakyat juga perlu ada ruang partisipasi masyarakat untuk berperan serta dalam proses kebijakan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat yang paling utama adalah masyarakat itu sendiri, yang perlu dibangun adalah kesadaran berpartisipasi dan dukungan terhadap aktivitas partisipasi melalui pendidikan politik. Tetapi, hal itu tidaklah cukup, partisipasi masyarakat lebih dibutuhkan dalam memberi masukan pada saat proses pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dan memberi legitimasi terhadap undang-undang tersebut. Menurut Arnesten sebagaimana dikutip oleh Sirajuddin, dkk (2006:183) menjabarkan tahap peran serta masyarakat untuk memengaruhi hasil akhir kebijakan sebagai berikut: *Pertama*, manipulasi (*manipulation*); *Kedua*, terapi (*teraphy*); *Ketiga*, penginformasian (*informing*); *Keempat*, konsultasi (*consultation*); *Kelima*, peredaman (*placation*); *Keenam*, kemitraan (*partnership*); *Ketujuh*, delegasi kekuasaan (*delegated power*); dan *Kedelapan*, kendali masyarakat (*citizen control*).

Berdasarkan tahapan tersebut, Sirajuddin (2006; 137) mengklasifikasikan kedelapan tingkat partisipasi tersebut menjadi 3 (tiga) tingkat. *Pertama*, tidak partisipasi (*non-participation*), yaitu tingkat manipulasi dan terapi; *Kedua*, disebut dengan partisipasi semu (*degree of tokenism*), yaitu tingkat peredam, konsultasi, dan informasi. Dalam tingkatan kedua masyarakat didengarkan dan diperkenankan berpendapat, tetapi tidak memiliki kemampuan dan tidak ada jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan secara sungguh-sungguh oleh penentu kebijakan. *Ketiga*, adalah kekuasaan masyarakat (*degree of citizen power*), yaitu tingkat kemitraan, delegasi kekuasaan, dan kendali masyarakat. Dalam tingkat

ini masyarakat memiliki pengaruh dalam proses penentuan kebijakan.

### ***Pencarian Dukungan dan Dampak yang Diperoleh***

Dalam upaya mencari dukungan dari publik dan pihak-pihak yang dipengaruhi, seperti diskusi publik di daerah simpul koalisi yang melibatkan anggota DPR sebagai narasumber dan pihak pemerintah serta para akademisi dalam diskusi-diskusi tersebut, sebagai usaha meningkatkan daya tawar kepada pihak pemerintah dan legislatif. Disamping itu, simpul koalisi diminta untuk mensosialisasikan isu terkait pembahasan sebuah RUU kepada publik.

Bentuk kampanye yang lain, yaitu: melakukan *briefing* dengan media nasional baik elektronik maupun cetak untuk mensosialisasikan dan menyamakan persepsi berbagai konferensi Pers, pernyataan sikap menyikapi proses pembahasan di DPR atau berbagai kejadian yang terkait dengan isu pembahasan perundang-undangan menjadi agenda rutin membangun komunikasi dengan media massa. Disamping melakukan upaya penyebaran poster dan *leaflet* yang ditujukan kepada masyarakat luas dalam proses pembahasan RUU. Dampak dari kampanye adalah dukungan dari media dalam setiap pemberitaan isu tersebut. Hal ini nampak terlihat ketika dalam pembahasan suatu rancangan undang-undang yang sedang dibahas secara intensif, dimana koalisi masyarakat sipil bisa selalu memantau kinerja legislasi anggota dewan. Demikian pula sebaliknya media dapat meliput kegiatan advokasi masyarakat di setiap pemberitaannya.

Secara keseluruhan upaya masyarakat sipil untuk berpartisipasi telah mendapatkan hasil, meskipun belum maksimal. Setidaknya ada upaya advokasi agar terdapat jaminan hukum hak partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan. Adapun dampak kebijakan dapat dilihat dari empat hal, yaitu: secara substantif, prosedural, struktural dan *sensitizing*.<sup>8</sup> Dalam demokrasi, rakyat mempunyai hak untuk mengontrol penguasa secara penuh; termasuk kekuasaan bidang legislatif. Bahkan rakyat dapat menentukan hukum dan hak-hak yang harus mereka miliki. Rakyat juga ikut menentukan kekuasaan pemerintahan yang harus dilaksanakan, serta apa yang harus dilakukan dalam hal ini, DPR untuk memberikan pelayanan terhadap rakyatnya.

Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi suatu negara dianggap berada di tangan

<sup>8</sup> Sensitizing, adalah semangat dari berbagai kelompok masyarakat untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan dengan memberi nilai tambah dalam proses pembahasan tersebut.

rakyat negara itu sendiri. Kekuasaan itu hakekatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan kesejahteraan seluruh rakyat. Pada hakekatnya, ide kedaulatan rakyat harus dijamin. Rakyat yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara di bidang, legislatif, eksekutif dan yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap fungsi kekuasaan.

Pembahasan mengenai fungsi legislasi DPR dalam kerangka sistem politik di Indonesia, dikaitkan dengan demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam perundang-undangan. Fungsi legislasi akan dikaitkan dengan demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam kerangka sistem. Demokrasi dapat dianggap sebagai *independent variable* yang memengaruhi fungsi legislasi, termasuk tata tertib dan produk-produk legislatif yang dihasilkan oleh lembaga perwakilan rakyat (Santoso, 1997:41).

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana diatur dalam Peraturan DPR RI telah dimuat ketentuan sejumlah kewajiban DPR. Untuk menjamin hak partisipasi masyarakat, dapat diidentifikasi dan dinilai dari beberapa hal: 1) Penyusunan dan Penetapan Prolegnas; 2) Penyusunan dan pembahasan rancangan undang-undang; 3) Pembahasan RUU tentang Anggaran Pendapatan Belanja Negara; 4) Pengawasan pelaksanaan undang-undang; dan 5) Pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

DPR adalah salah satu aktor dalam pembentukan undang-undang. Untuk itu, tidak ada salahnya memahami persepsi pandangan publik terhadap kualitas undang-undang yang disusun oleh DPR. Legislasi seringkali mengikuti konfigurasi politik yang berkembang. Dikarenakan selain legislasi adalah hukum, ia juga produk politik yang mengikuti ritme politik yang dimainkan oleh aktornya. Keterlibatan masyarakat merupakan hubungan timbal balik. DPR dapat melakukan inisiatif untuk melibatkan publik. Begitu pun dengan warga negara, memiliki hak untuk terlibat dalam pembahasan peraturan.

Dalam sebuah negara demokrasi, sistem dan kelembagaan negara idealnya dibangun atas dasar prinsip penyelenggaraan negara yang partisipatif. Hal ini berarti warga negara tidak hanya memiliki hak, namun juga memiliki kewajiban untuk berpartisipasi dalam struktur dan proses kenegaraan. Sebab tidaklah cukup apabila hanya mengandalkan demokrasi perwakilan sepenuhnya

lewat Pemilu, dan memercayai wakil rakyat akan bertindak sesuai dengan kepentingan pemilih.

Rakyat perlu memastikan bahwa permasalahan dan aspirasinya didengar oleh wakil mereka. Dalam konsep *participatory governance*, rakyat tidak semestinya berdiam diri dan mengeluhkan pemerintahan yang tidak peduli persoalan rakyat. Dalam konsep ini, rakyat mempunyai hak dan kewajiban untuk menyampaikan pesan pada pemerintah tentang kebutuhannya. Selanjutnya, pemerintah seharusnya memenuhi kebutuhan mereka tersebut, dengan menyusun kebijakan sesuai kebutuhan rakyat.

Partisipasi bertujuan untuk memastikan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Tujuan ini terkait dengan efektivitas, pembagian beban, dan efisiensi. Meningkatkan partisipasi akan membantu memastikan bahwa kepentingan rakyat dapat lebih besar dipenuhi. Meningkatkan partisipasi juga dapat menghasilkan titik temu kepentingan tersebut, dengan solusi yang diambil yang pada akhirnya meningkatkan kepuasan banyak pihak akan suatu kebijakan. Banyak bukti yang menunjukkan bahwa ketika kelompok-kelompok yang dituju suatu kebijakan terlibat dalam pengambilan keputusan yang memengaruhi mereka, serta dalam melaksanakan kegiatan tersebut, maka hasil kebijakan yang lebih baik dapat dicapai (Susanti, 2006:60).

Paling tidak ada 5 (lima) model yang dapat dikembangkan dalam pelemagaan partisipasi masyarakat, yakni *pertama*, mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen di dalam tim atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan; *kedua*, melakukan *public sharing* (diskusi publik) melalui seminar, lokakarya, atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam rapat-rapat penyusunan peraturan perundang-undangan; *ketiga*, dengan melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan; *keempat*, mengadakan kegiatan musyawarah atas peraturan perundang-undangan sebelum secara resmi dibahas oleh institusi yang berkompeten dan; *kelima*, mempublikasikan rancangan peraturan perundang-undangan agar mendapat tanggapan dari masyarakat/publik.

Kurang maksimalnya lembaga pembentuk undang-undang dalam mengelola partisipasi masyarakat, membuktikan bahwa sebagian tuntutan warga negara tidak mendapatkan perhatian memadai atau diabaikan begitu saja. Prosedur kerja lembaga pembentuk undang-undang yang bersifat *top down* dan arogansi pejabat negara (sebagai sisa-sisa kebiasaan dari sistem pemerintahan yang

secara tradisional tertutup); menjadi faktor yang paling berpengaruh terhadap rendahnya lembaga legislatif mengelola partisipasi masyarakat. Praktik administrasi yang bersifat rutin dan mekanis juga melemahkan kemampuan mengelola partisipasi. Sebagai contoh, jadwal yang kaku dan waktu yang tidak memadai dalam mengumumkan rapat-rapat konsultasi publik. Selain itu, adanya pembatasan untuk menerima masukan hanya dalam format tertentu atau dalam bahasa resmi, dapat menjadi ganjalan bagi partisipasi.

Keberadaan organisasi masyarakat sipil, secara sadar mempunyai komitmen untuk pembaharuan menyeluruh di bidang hukum. Terutama melalui perundang-undangan. Sebagai implikasinya akan dilakukan advokasi pembaharuan undang-undang yang kurang berpihak kepada rakyat, UU warisan kolonial, dan mempromosikan Hak Asasi Manusia (HAM) sebagaimana. Sejalan dengan itu, Lev (2013:487) menjelaskan peran organisasi nonpemerintah: “Eksistensi organisasi-organisasi ini mencerminkan argumen umum dan statemen sosial mengenai perlunya pemisahan negara dan masyarakat. Termasuk legitimasi bagi diakuinya upaya-upaya masyarakat yang dimobilisasi secara swasta baik dalam upaya pembangunan pedesaan maupun perlindungan lingkungan, perjuangan intelektual ataupun pembaharuan hukum”.

Aspek lain yang memengaruhi kemampuan mengelola partisipasi publik adalah keterbatasan sumber daya manusia. Ketika suatu lembaga tidak memiliki dana memadai untuk mendiseminasikan informasi, mengadakan rapat dengar pendapat umum, mengirim staf untuk menemui warga dan mendengar pendapat mereka, maka kesempatan menyediakan partisipasi jadi sangat problematik. Analisis terhadap partisipasi masyarakat dalam proses legislasi di DPR menunjukkan adanya aktivitas partisipasi dalam setiap proses legislasi tertentu di tahun sidang tersebut. Ada pula hambatan partisipasi yang sebenarnya relatif telah teratasi, namun muncul kembali ketika DPR harus dihadapkan pada hambatan yang sifatnya lebih struktural, seperti batasan konstitusi yang harus ditaati serta ketika ada pertemuan kepentingan yang sejalan antara DPR di satu sisi dengan pemerintah di sisi lain. Terdapat pula kasus penyampingan partisipasi masyarakat yang semata-mata terjadi karena dominannya cara pandang pengambil kebijakan (khususnya legislator). Partisipasi dan tujuannya, tidak disyaratkan atau tidak akan berpengaruh signifikan terhadap proses legislasi tertentu sebagaimana dalam penyusunan dan pembahasan RUU.

Untuk mengatasi hambatan pelembagaan partisipasi publik, yaitu sempitnya dialog dan debat dalam proses pengambilan kebijakan; DPR diberi mandat untuk memberi peluang bagi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU, sekaligus memfasilitasinya. Dengan bergeraknya pendulum kekuasaan legislasi ke parlemen, DPR berevolusi dari sekedar lembaga yang mengesahkan keputusan eksekutif, menjadi memiliki fungsi untuk membuka debat kebijakan dan proses pengambilan kebijakan yang partisipatif.

### ***Peraturan Perundang-Undangan untuk Kesejahteraan Umum***

Proses legislasi yang baik seharusnya menekankan pada ajaran sosiologi hukum. Menegaskan bahwa tujuan pemerintah dan tujuan undang-undang seharusnya sebagaimana menurut Betham (2010:2), yaitu untuk kebahagiaan komunitas atau masyarakat. Apapun kerumitan yang melingkupi istilah kebahagiaan sosial, penekanan dilakukan pada prinsip meningkatkan antara hukum sebagai produk undang-undang dengan masyarakat.

DPR sebagai wakil rakyat dan eksekutif, seharusnya melihat kebutuhan mendesak rakyat Indonesia menjadi pilar utama dalam proses legislasi. Kepentingan rakyat untuk terwujudnya kesejahteraan umum merupakan salah satu aspek paling utama dalam menentukan RUU prioritas yang akan dibahas. RUU yang bersentuhan langsung dengan perlindungan hak dan kesejahteraan rakyat seharusnya menjadi prioritas utama untuk dibahas dan disahkan. Masyarakat menghendaki peraturan perundang-undangan mampu menciptakan keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan; sebagaimana tercermin dalam nilai-nilai Pancasila dan UUD 1945. Mengingat salah satu dari tujuan berbangsa/bernegara adalah untuk memajukan kesejahteraan umum, maka untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan perundang-undangan. Tujuannya untuk menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Dalam konsep negara kesejahteraan, negara mempunyai kewajiban dan menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat. Baik yang menyangkut kepentingan sosial, ekonomi, budaya, dan hukum, pendidikan maupun dalam kepentingan politik. Konsep negara hukum kesejahteraan atau *welfare state* pada dasarnya muncul sebagai antitesis terhadap tipe negara sebelumnya, yaitu: konsep negara “penjaga malam” atau “*nachwachterstaat*”. Spincer (1998) dalam Suharto (2006:50) menyebutkan bahwa negara kesejahteraan adalah suatu sistem kesejahteraan sosial yang dapat



memberi peran yang lebih besar pada negara atau pemerintah (untuk mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya). Negara hukum kesejahteraan merupakan bentuk perlindungan negara terhadap masyarakat terutama kelompok lemah seperti orang miskin, cacat, pengangguran, dan sebagainya.

Menurut Asshidiqie (1994:223), dalam konsep negara kesejahteraan, negara dituntut untuk memperluas tanggungjawabnya terhadap masalah-masalah sosial ekonomi yang dihadapi oleh rakyat. Perkembangan inilah yang memberikan legalisasi bagi penganut negara intervensionis pada abad ke-20. Negara harus melakukan intervensi dalam berbagai masalah sosial dan ekonomi, untuk menjamin terciptanya kesejahteraan bersama dalam kehidupan masyarakat.

Keberadaan perundang-undangan, memperlihatkan karakteristik suatu norma bagi kehidupan sosial yang lebih matang, khususnya dalam hal kejelasan dan kapasitasnya. Untuk itu, negara tidak dapat memasuki pergaulan hidup masyarakat atau individu terlalu jauh, karena dikhawatirkan akan mengurangi kebebasan dan kemerdekaan individu. Sejalan dengan tujuan negara Pasal 28H Ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi: “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”, keberadaan negara hukum terus mengalami perkembangan. Penyelenggaraan negara pun mengalami perubahan. Kegiatan negara telah mengatur berbagai persoalan kehidupan masyarakat, sehingga berubah dari negara hukum klasik menjadi negara hukum kesejahteraan. (Kurniawan dan M. Fikri, 2011:52). Oleh karena itu, Lunshof (1989) dalam Ganjong (1989:23) mengemukakan unsur negara hukum abad ke-20, sebagai berikut:

1. Adanya pemisahan antara pembentuk undang-undang, pelaksana undang-undang, dan peradilan;
2. Bahwa penyusunan pembentukan undang-undang secara demokratis;
3. Adanya asas legalitas; dan
4. Adanya pengakuan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM).

Bahwa asas legalitas tetap menjadi unsur utama dalam konsep negara hukum kesejahteraan. Asas legalitas adalah asas yang turut menjamin asas-asas lainnya, meskipun asas legalitas tetap dipertahankan, namun delegasi kekuasaan pembentuk undang-undang kepada pemerintah adalah demi kepentingan penyelenggaraan

pemerintahan. Sebagai sumber hukum, perundang-undangan mempunyai kelebihan dari norma-norma sosial yang lain, karena ia dikaitkan dengan pada kekuasaan yang tertinggi dalam suatu negara dan karenanya pula memiliki kekuasaan memaksa yang sangat besar sekali.

Indonesia sebagai negara demokrasi yang merupakan bagian dari masyarakat dunia, memiliki cara tersendiri dalam menciptakan perundang-undangan. Salah satunya, dengan menghendaki masuknya unsur-unsur sosial dalam perundang-undangan. Oleh karenanya, menjadi penting pula untuk mendekati masalah perundang-undangan ini secara sosial. Keadaan dan susunan masyarakat modern terkait dengan pelapisan sosial yang semakin tajam, menambah sulitnya usaha untuk mengatasi kecenderungan perundang-undangan yang memihak. Sulit ditolak bahwa perundang-undangan itu lebih menguntungkan pihak yang makmur, dan mereka yang lebih aktif melakukan kegiatan-kegiatan politik.

Dalam masyarakat yang menjunjung liberalisme dan ekonomi kapitalistis, akan lebih menampilkan karakter sosial yang mendorong golongan yang satu diatas golongan lainnya. Dibandingkan masyarakat yang menekankan pada unsur kebersamaan dalam kehidupan sosial politiknya. Demikian besar dan luasnya fungsi pemerintahan dalam konteks negara hukum kesejahteraan. Indonesia sebagai negara hukum yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945, dalam membentuk undang-undang harus berkomitmen pada tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Dalam konsep *welfare state*, manusia dipandang tidak hanya sebagai individu. Akan tetapi juga sebagai anggota dan warga dari kolektivitasnya, yang sebelumnya negara hanya “pasif” menjadi “aktif” dalam menyerap dan memperjuangkan aspirasi masyarakat. Sebagaimana dalam pembentukan dan pembahasan RUU tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang pada akhirnya disahkan menjadi UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS yang sejatinya merupakan perintah dari ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 52 UU No. 4 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan: Badan Penyelenggara Jaminan Sosial harus dibentuk dengan Undang-Undang, sedangkan dalam Pasal 52 yang pada pokoknya menyatakan: Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku terdapat 4 (empat) hal: *Pertama*, Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK); *Kedua*, Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN); *Ketiga*, Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata



Republik Indonesia (ASABRI); dan *Keempat*, Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (ASKES). Untuk selanjutnya mengenai Badan Penyelenggara Jaminan Sosial sebagaimana dimaksud disesuaikan dengan Undang-Undang ini paling lambat 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan.

Sebelum ditetapkan menjadi UU dalam proses pembahasan RUU BPJS sebagaimana diungkapkan oleh Putra dalam Silang Sengkarut RUU BPJS (2011) timbul permasalahan antara lain: 1). Pemerintah berkeinginan BPJS cukup ditetapkan dalam RUU tersebut, namun pengaturannya dalam UU SJSN yang diterbitkan pada 2004, sementara DPR menginginkan pembentukan serta aturan yang mengatur BPJS juga ditetapkan dalam RUU tentang BPJS. 2). Pemerintah berpendapat sifat RUU BPJS hanya penetapan, sementara DPR bersikukuh sifat bahwa RUU BPJS adalah penetapan sekaligus pengaturan. 3) Belum ada titik temu mengenai bentuk BPJS berbentuk BUMN atau bukan BUMN, BPJS tunggal atau beberapa BPJS dan perdebatan peleburan empat BPJS PT Taspen, PT Askes, PT Jamsostek dan PT Asabri dalam wadah tunggal, sementara pihak Asosiasi Jaminan Sosial Indonesia (AJSI) tidak menghendaknya karena masing-masing telah memiliki peserta yang sudah tersegmentasi dengan kekhususan masing-masing. Lembaga DPR dalam melaksanakan fungsi legislasi harus membuka pintu selebar-lebarnya aspirasi dan partisipasi masyarakat dalam pembahasan setiap RUU tanpa terkecuali. RUU BPJS harus mendapat masukan dari para pemangku kepentingan baik individu, kelompok masyarakat, akademisi, dan praktisi agar dalam pembahasan RUU BPJS diharapkan partisipatif dan tidak membebani rakyat. Bahwa partisipasi masyarakat dalam pembahasan setiap RUU dilakukan DPR dan Pemerintah dijamin Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Lahirnya UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS telah mewajibkan pemerintah untuk memberikan lima jaminan dasar bagi seluruh masyarakat Indonesia yaitu jaminan kesehatan, kecelakaan kerja, kematian, pensiun, dan tunjangan hari tua. Jaminan dimaksud akan dibiayai oleh 1) perseorangan; 2) pemberi kerja; dan/atau 3) Pemerintah. Dengan demikian, Pemerintah akan mulai menerapkan kebijakan *Universal Health Coverage* dalam hal pemberian pelayanan kesehatan kepada masyarakat, dimana sebelumnya Pemerintah hanya memberikan pelayanan kesehatan bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Kepolisian Republik Indonesia (Polri).

Untuk memastikan kewajiban negara menjamin setiap orang berhak atas jaminan sosial untuk dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak dan meningkatkan martabatnya menuju terwujudnya masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur. Untuk memberikan jaminan sosial yang menyeluruh, negara mengembangkan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) bagi seluruh rakyat Indonesia. Jaminan konstitusional terkait dengan ketentuan jaminan sosial diatur dalam UUD 1945 Pasal 28H ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) yang menyatakan: (1) Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan; (2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan; (3) Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Dalam UUD 1945 secara tegas menyatakan Pasal 34 ayat (1) Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara dan ayat (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan.

Bahwa setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak serta untuk berkembang pribadinya secara utuh sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 9 *Internasional Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (ICESCR) atau Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi Sosial dan Budaya) sebagaimana telah diratifikasi dalam UU No. 11 Tahun 2005 yang menyatakan: Negara Pihak dalam Kovenan ini mengakui hak setiap orang atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial. Keberadaan SJSN meski secara normatif merupakan amanah konstitusi dan juga perintah Undang-Undang, sejalan dengan pendapat M. Scheinin dalam *The Rights to Social Security* atau Hak Atas Jaminan Sosial (1963-69) bahwa dalam masyarakat industri atau proses industri yang berorientasi pasar dapat dilakukan melalui langkah-langkah dengan kebijakan pengaturan jaminan sosial. Karena itu negara mempunyai kewajiban membuat kebijakan jaring pengaman minimum seperti yang dirancang pada masa pemerintah Reagan di Amerika Serikat sejak tahun 1981 ke atas, sampai ke model kesejahteraan menyeluruh seperti yang dibuat negara-negara Nordic. (Kasim, 2001:126). Bahwa dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) Pasal 25 yang menyatakan, “jaminan sosial, bahkan bagi

pengangguran, orang-orang yang sakit, orang-orang cacat janda-janda atau orang jompo serta orang yang bermata pencaharian yang terjadi diluar kemampuannya”.

Jaminan perlindungan terhadap hak ekonomi, sosial, dan budaya (Ekosob) dalam kovenan ICESCR membutuhkan peran aktif legislatif. Karena berkembang pemahaman bahwa keberadaan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya dipahami sebagai hak individu. Adapun Hak kolektif yang mengikat secara hukum menjadi perkembangan bagi terwujudnya kewajiban-kewajiban positif negara yang bersumber hak-hak tersebut. Konstitusi telah menentukan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dan bahwa sila kelima Pancasila terciptanya Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

### **Pengawasan Masyarakat dalam Pelaksanaan Undang-Undang**

Pengawasan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang sarat dengan tarik menarik kepentingan. Dari berbagai kekuatan politik yang ada dalam suatu negara, penyalahgunaan kekuasaan dapat terjadi melalui pembentukan peraturan perundang-undangan. Pemegang kekuasaan legislatif dapat memasukkan visi dan misi kepentingan politik sesuai dengan keinginannya. Dalam kaitan ini Mahfud MD (2010:15) menegaskan bahwa watak atau karakter UU, sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada waktu UU disusun. Pemahaman bahwa lahirnya suatu undang-undang adalah untuk tujuan kesejahteraan rakyat, secara langsung akan membawa konsekuensi dalam materi muatannya. Melalui pengawasan publik terhadap materi muatan undang-undang, maka akan dapat diketahui keberpihakan suatu undang-undang. Apakah suatu undang-undang berpihak kepada masyarakat luas ataukah hanya untuk kepentingan individu, kelompok, ataupun golongan; dapat dilihat dari materi muatan yang terkandung dalam undang-undangnya (Ahmad, 2006:11).

Monitoring dan evaluasi sangat penting. Apabila dilihat dari segi produk legislasi yang dihasilkan oleh DPR, terdapat lima gejala empiris dalam perundang-undangan di Indonesia, sebagaimana pendapat Irianto (2003:56). *Pertama*, undang-undang tidak efektif, dalam arti tidak dapat mencapai tujuan yang diharapkan; *Kedua*, undang-undang tidak implementatif; *Ketiga*, undang-undang yang tidak responsif, yang sejak dirancang dan diundangkan mendapatkan penolakan yang keras dari masyarakat. *Keempat*, undang-undang bukannya memecahkan masalah sosial, tetapi malah menimbulkan kesulitan baru di masyarakat; dan

*Kelima*, muncul undang-undang yang tidak relevan dengan kebutuhan atau permasalahan yang ada di masyarakat. Untuk memperjuangkan kepentingan kesejahteraan rakyat melalui legislasi terdapat 2 (dua) hal yang selama ini kurang diperhatikan, yaitu: *Pertama*, kurang diakomodirnya aspirasi masyarakat dan minimnya partisipasi dalam pembentukan perundang-undangan; dan *Kedua*, sedikitnya undang-undang yang dihasilkan DPR dan Pemerintah mempunyai pengaruh negatif terhadap kesejahteraan seperti terhadap kelompok rentan (anak-anak, orang miskin, perempuan, orang dengan kemampuan berbeda, manula, masyarakat adat, dan kelompok minoritas). Selain itu, belum diusahakannya prinsip-prinsip dasar, seperti keadilan sosial, *participatory governance*, kelestarian lingkungan, dan gender.

Langkah awal yang dapat dilakukan adalah analisis terhadap dinamika yang terjadi selama proses pembahasan. Hal ini, penting untuk menilai proses legislasi dan produk yang dihasilkan dalam proses tersebut. Misalnya, bagaimana menilai aspek formal dalam proses legislasi, apakah proses kinerja legislasi mengacu kepada Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Tata Tertib DPR. Apakah dalam proses legislasi telah menerapkan asas-asas pembentukan undang-undang, bagaimana implementasi partisipasi di masyarakat, apakah masyarakat dapat porsi yang cukup untuk terlibat dalam proses legislasi, dan sejauh mana terjadi tarik menarik kepentingan yang berakibat pada kontaminasi politik. Sebagaimana catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR yang disampaikan Rodja (2010:35), yaitu:

1. fungsi legislasi berjalan lambat dan membutuhkan penguasaan substansi, serta teknis yang tinggi karena pembahasannya mencakup pengaturan yang sifatnya rinci; dan
2. banyak kompromi yang dapat diakomodasi dalam rincian pasal-pasal, sehingga daya kontroversinya lebih sedikit dibandingkan unjuk sikap pada fungsi pengawasan dan anggaran.

Sudah saatnya bagi DPR untuk menjadikan peraturan perundang-undangan menjadi pagar yang mengunci rapat agar dapat bekerja dalam koridor yang benar. Hal tersebut seharusnya sudah cukup menjamin tahap persiapan, penyusunan, pembahasan, hingga persetujuan atas suatu RUU berlangsung dalam proses transparan, dapat dipertanggungjawabkan, dan melibatkan partisipasi masyarakat, serta pemangku kepentingan. Terlepas dari fakta bahwa DPR tidak hanya berperan sebagai lembaga perwakilan rakyat, tetapi juga perwakilan

partai politik. Implementasi terhadap peraturan secara benar dalam proses legislasi dapat menjaga DPR sebagai lembaga politik untuk terus bekerja sesuai aturan main dalam sistem ketatanegaraan yang berlaku.

Meskipun kekuasaan membuat undang-undang merupakan kekuasaan negara tertinggi karena mendapat mandat rakyat. Namun demikian, hal itu tidak berarti kekuasaan membuat undang-undang dapat bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan fungsinya. Kekuasaan perundang-undangan juga harus dibatasi. Cara yang efektif untuk membatasi kekuasaan tersebut adalah dengan menyusun konstitusi atau UUD. Sistem pengujian undang-undang yang dilembagakan untuk mengontrol kekuasaan pembuat undang-undang agar tidak menghasilkan undang-undang yang melanggar UUD (Harman, 2013:95). Adapun pelembagaan pengujian telah dijamin secara konstitusional dalam Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka lembaga negara yang berwenang menguji konstitusional atau tidaknya suatu undang-undang adalah Mahkamah Konstitusi (MK). Kewenangan MK dalam menguji UU terhadap UUD 1945 dilakukan sejak dari mengadili hingga diputus bersifat final. Final artinya tidak ada upaya hukum lainnya terhadap/atas putusan itu. Dalam perubahan ketiga UUD 1945 sistem ketatanegaraan Indonesia, secara yuridis-konstitusional memuat pengujian UU terhadap UUD Tahun 1945. Pengujian UU tersebut, dilakukan oleh MK yang merupakan institusi baru pelaku kekuasaan kehakiman diluar MA. Konsep ber hukum Indonesia melalui putusan-putusan MK membuat publik berpikir masih terdapat harapan dalam memperjuangkan keadilan. Pada kenyataannya MK tidak hanya berani dalam memutus fakta-fakta hukum yang ada namun lebih jauh daripada itu, MK juga melakukan pembenahan melalui implementasi putusan MK yang telah bermutasi menjadi pelbagai jenis putusan. Adapun 3 (tiga) jenis putusan MK, yaitu: *pertama*, putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*); *kedua*, putusan tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), dan *ketiga*, putusan sela.

Karena itu, menurut Asshidiqie (2008:39) MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional right*) serta melindungi HAM (*the protector of human right*). Dalam konteks itu, MK perlu ditempatkan sebagai institusi negara yang tidak hanya mampu menjaga konstitusi dari pelbagai kepentingan sesaat, tetapi perlu diberikan kewenangan legislasi untuk merumuskan teks hukum yang lebih sesuai dengan nilai-nilai konstitusional. Sebagaimana yang tertuang dalam landasan filosofis bangsa, yaitu Pancasila dan UUD 1945, dimana hakikat pembentukan peraturan perundang-undangan adalah untuk menyejahterakan seluruh rakyat Indonesia.

## Penutup Simpulan

Aspirasi masyarakat dalam penyusunan Prolegnas harus diakomodir. Hal ini sebagai salah satu instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis dengan memerhatikan dan mempertimbangkan politik hukum nasional. Dengan meletakkan visi pembangunan hukum di atas tujuan pembangunan nasional. DPR, DPD, dan Pemerintah dalam melaksanakan fungsi legislasi harus memerhatikan dan mengakomodir aspirasi masyarakat. Dimulai dari perencanaan dan pembentukan perundang-undangan, yang mencakup tahapan: perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Keberadaan Prolegnas sebagai desain dalam pembaharuan hukum nasional diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan umum. Melalui perencanaan pembentukan undang-undang yang baik, sehingga tercipta harmonisasi antara rencana prioritas pembangunan jangka panjang nasional dengan prioritas Prolegnas yang ditetapkan bersama DPR, DPD, dan Pemerintah.

Menjadi penting untuk memastikan bahwa partisipasi masyarakat terakomodir dalam materi undang-undang, sepanjang bertujuan untuk kepentingan dan kesejahteraan umum. Proses legislasi dapat bersifat aspiratif atau justru sebaliknya bersifat elitis, ketika adanya dugaan kelompok kepentingan yang turut serta menentukan proses legislasi. Sebagai lembaga yang diberi kewenangan untuk membentuk undang-undang DPR, DPD, dan Pemerintah dinilai belum aspiratif dalam melaksanakan fungsi legislasi yang didasarkan pada kebutuhan dasar masyarakat Indonesia.



Partisipasi masyarakat atas RUU yang berkaitan langsung dengan kesejahteraan dan perlindungan hak rakyat belum mendapat perhatian memadai. Pembentuk undang-undang seharusnya konsisten untuk menentukan prioritas pembahasan RUU berdasarkan kebutuhan yang paling rakyat pokok. Tentunya dengan mempertimbangkan kemanfaatan sosial paling besar yang dapat dicapai, dampak sosial yang ditimbulkan dan kedayagunaan; dengan didukung anggaran yang memadai.

Pada dasarnya pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang merupakan kelanjutan dari partisipasi aktif masyarakat. Tetapi, bukanlah tujuan akhir. Tujuan yang sebenarnya adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang, dengan melakukan monitoring dan evaluasi sebagai mekanisme mengukur pencapaiannya. Di Indonesia, apabila suatu undang-undang dinilai bertentangan dengan konstitusi, maka lembaga yang berwenang menguji adalah MK. Sifatnya mengadili tingkat pertama dan terakhir, yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD. Pengawasan masyarakat atas pelaksanaan undang-undang dan pengakannya, dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan tujuan konstitusional dari UUD 1945. Selain itu, apabila implementasinya tidak memberikan kepastian hukum, namun justru menimbulkan kekacauan atau *overlapping* dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelumnya.

### Saran

Konstitusi negara/UUD 1945 yang telah mengamanatkan konsepsi legislasi sebagai negara kesejahteraan, sampai saat ini sulit untuk diraih. Mandat negara kesejahteraan tersebut merupakan konsensus nasional pada saat negara Indonesia berdiri. Undang-undang sebagai produk legislasi diharapkan mampu mewujudkan kesejahteraan, bukan malah membebani rakyat untuk mencapai cita-cita kesejahteraannya.

Undang-undang yang dihasilkan dengan melibatkan partisipasi dan pengawasan masyarakat, pada umumnya mempunyai nilai-nilai kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Demikian pula sebaliknya, undang-undang yang kurang akomodatif dan tidak partisipatif, berpotensi untuk bertabrakan dengan nilai keadilan dan kemanfaatan sosial. Bahkan berpotensi mengalami konflik dengan kepastian dan kemanfaatan, sedangkan tuntutan terhadap kemanfaatan pada suatu ketika akan bertabrakan dengan keadilan dan kepastian. DPR, DPD, dan Presiden sebagai lembaga pembentuk

undang-undang harus mampu memecahkan kerumitan-kerumitan yang terjadi dalam proses pembentukan perundang-undangan. Sebagai kuncinya, memastikan partisipasi masyarakat dapat terpenuhi. Dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penyebarluasan, hingga pengawasan implementasinya di tengah-tengah masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ahmad, Rifal. 2006. *Akses Kelompok Rentan dalam Proses Legislasi*. Jakarta: Koalisi Kebijakan Partisipatif.
- Asshidiqie, Jimly. 2008. *Menuju Negara Hukum Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Assiddiqie, Jimly. 2005. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- B., Hestu. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademis*. Yogyakarta: Penerbit Universitas Atma Jaya.
- Budiardjo, Miriam. 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Fajar, Mukti. 2010. *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Farida, Maria. 1998. *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Harman, Beny K. 2013. *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi Sejarah Pemikiran Pengujian UU Terhadap UU*. Jakarta: Kapustakaan Gramedia.
- Hunington, Samuel P. 1994. *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Ichwanuddin, Wawan. 2006. *Masyarakat Sipil dan Kebijakan Publik, Studi Kasus Masyarakat Sipil dalam Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan*. Jakarta: YAPPIKA.
- Irianto, Sulistyowati. 2003. *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum yang Berspektif Kesetaraan dan Keadilan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Isra, Saldi. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.



- Kasim, Ifdhal. 2001. *Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya Esai-Esai Pilihan*. Jakarta: Penerbit Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat ELSAM.
- Koentjaraningrat. 1997. *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Penerbit Gramedia.
- Lev, Daniel S. 2013. *Hukum dan Politik di Indonesia: Keseimbangan dan Perubahan*. Jakarta: Penerbit LP3ES.
- Lubis M. Solly. 2009. *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Bandung: Mandar Maju.
- Mahfud, MD. 2010 *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Raja Grafindo.
- Mahmud, Peter. 2010. *Penelitian Hukum*. Cetakan ke-enam. Jakarta: Penerbit Kencana Prenada Media Group.
- Manan, Abdul. 2009. *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Kencana Predana.
- Mastuti, Sri. 2005. *Teknik Investigasi dan Advokasi Penyimpangan Anggaran*. Jakarta: CIBA-FES.
- Naning, Ramdlon. 1982. *Aneka Asas Ilmu Negara*. Surabaya: PT. Bina Ilmu.
- Natabaya, H.A.S. 2006. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.
- Nawawi, Hadari. 2005. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Penerbit Gajah Mada University Press.
- Putera, Syahrul. 2010. *Cara Praktis Menyusun & Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual): Konsep Teoritis Menuju Artikulasi Empiris*, Jakarta: Kencana Pranada Media.
- Rahardjo, Satjipto. 1998. *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. Surakarta: Penerbit Muhammadiyah University Press.
- Ranggawijaya, Rosjidi. 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*. Bandung: Penerbit CV. Mandar Maju.
- Rodja, Siti Maryam. 2010. *Rekam Jejak Kuasa Mengatur*. Jakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum dan Kebijakan.
- Sabine, Moclalowski. tt. *German Constitutional Law: The Protection of Civil Liberties*. England: Dartmouth Publishing Company, Ashgate Publishing Ltd.
- Santosa, Mas Achamad. 2001. *Good Government dan Hukum Lingkungan*. Jakarta: ICEL.
- Santoso, Amir. 1997. *Demokrasi dan DPR: Agenda Masa Depan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Saptomo, Ade. 2009. *Pokok-Pokok Metodologi Penelitian Hukum Empiris Murni Sebuah Alternatif*. Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti.
- Sceheinin, M. 2001. *The Rights to Social Security (Hak Atas Jaminan Sosial)*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Sirajuddin. 2006. *Hak Rakyat Mengontrol Negara: Mengontrol Model Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Malang: Corruption Watc.
- Soekamto, Soerjono. 1995. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Soekamto, Soerjono. 1997. *Tata Cara Penyusunan Karya Tulis Ilmiah Bidang Hukum*. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Strauss, Anslem. 2003. *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Pelajar.
- Susanti, Bavitri. 2006. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK).
- Trijono, Rachmat. 2013 *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. Depok: Penerbit Papas Sinar Sinanti.
- , 2009. *Manajemen Strategis Pembangunan Hukum*. Bandung: Mandar Maju.
- , 2009. *Serba-Serbi Politik*. Medan: PT. Sofmedia.

## Internet

- Indrati, Maria Farida. tt. "Proses Penyiapan Rancangan Undang Undang dari Pemerintah," <http://www.parlemen.net/site/ldetails>, diakses 20 Oktober 2015.
- Rofiandri, Ronald. 2013. "Tahun Keempat Perjalanan DPR RI Periode 2009-2014 Minim Legislasi," <http://siarbatavianews.com/news/view/773/tahun-keempat-perjalanan-dpr-ri-periode-2009-2014-minim-legislasi>, diakses 22 Oktober 2015.
- Putra, Muslimin B. 2013. "Silang Sengkarut RUU BPJS," [http://www.kompasiana.com/primus74/silang-sengkarut-ruubpjs\\_55096f96a33311494b2e3983](http://www.kompasiana.com/primus74/silang-sengkarut-ruubpjs_55096f96a33311494b2e3983), diakses 2 November 2015.

## Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen (Hasil Perubahan) Pertama, Kedua, Ketiga, dan Keempat.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan LN No. 82 Tahun 2011.
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah LN No 383 Tahun 2014 LN No. 182 TLN No.5568 Tahun 2014.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi LN No. 70 Tahun 2011.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib BN No. 805 Tahun 2015.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional BN No. 1124 Tahun 2012.