

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG YANG RESPONSIF

(Community Participation in order to Create the Responsive Law)

Rahendro Jati

Badan Pembinaan Hukum Nasional - Kementerian Hukum dan HAM RI
Jalan Mayjen Sutoyo Nomor 10 Jakarta Timur
Email: rahendrojati@yahoo.com

Naskah diterima: 5 Desember 2012; revisi: 11 Desember 2012; disetujui: 13 Desember 2012

Abstrak

Partisipasi masyarakat merupakan wujud adanya relasi antara masyarakat dengan DPR dan Pemerintah dalam proses pembentukan undang-undang. Agar hubungan tersebut dapat memberikan manfaat bagi penciptaan undang-undang yang responsif, maka partisipasi masyarakat harus ada pada setiap tahapan pembentukan undang-undang. Tidak hanya berupa hak yang diformalkan dalam bentuk aturan saja, tetapi penyampaian aspirasi masyarakat tersebut secara nyata harus dapat dilaksanakan dan direspon oleh pembentuk undang-undang. Tulisan ini akan membahas mengapa partisipasi masyarakat diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan; serta bagaimana proses pembentukan undang-undang yang melibatkan partisipasi masyarakat sehingga melahirkan undang-undang yang responsif. Dengan menggunakan pendekatan sosio-legal dengan metode yuridis normatif terlihat bahwa partisipasi masyarakat merupakan wujud dari pelaksanaan asas keterbukaan yang merupakan salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan memberikan manfaat penting dalam hal efektivitas pemberlakuan peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat. Secara formal, proses untuk mewujudkan produk undang-undang yang responsif ini sudah memungkinkan, tetapi penerimaan aspirasi masyarakat secara substansi oleh para pembentuk undang-undang untuk mewujudkan undang-undang yang responsif sangat tergantung pada sikap dan cara pandang pembentuk undang-undang dengan berbagai kepentingan yang ada didalamnya. Untuk itu perlu adanya kesadaran dari masyarakat dan pembentuk undang-undang mengenai relasi yang terjadi diantara keduanya dalam pembentukan undang-undang.

Kata kunci: partisipasi masyarakat, pembentukan peraturan perundang-undangan, undang-undang responsif.

Abstract

Community Participation is a form of the relationship between the public with Parliament and the Government in the legislative process. In order to create the benefit of responsive law, then there should be public participation at every stage of legislative process. It's not only formalized the rights in the form of rules, but also delivery of real aspirations to be feasible and responded to by the legislators. This paper will discuss why public participation is necessary in the process of forming legislation, as well as how the process of establishing laws that involve community participation to make responsive laws. By using a socio-legal approach and normative juridical method shows that public participation is a form of implementation of the principle of openness that is one of the principles in the forming legislation. It will provide significant benefits in terms of the effectiveness of the application of laws in society. Formally, the process to create responsive legislation products is already possible, but the acceptance of the people's aspirations in substance by the law makers to realize the responsive legislation is highly depend on the attitudes and perspectives of legislators. For that it need the awareness of the public and legislators about the relationships that occur between the two parties in the forming legislation.

Keywords: community participation, establishment of legislation, responsive laws.

A. Pendahuluan.

Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.¹ Karena prinsip negara hukum yang dianut Indonesia adalah negara hukum modern, yaitu Negara Hukum Pancasila, maka fungsi peraturan perundang-undangan bukanlah hanya memberi bentuk kepada endapan nilai-nilai dan norma-norma yang hidup dalam masyarakat dan juga bukan hanya sekedar fungsi negara di bidang pengaturan, namun peraturan perundang-undangan adalah salah satu metoda dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Dalam negara hukum modern, peraturan perundang-undangan diharapkan mampu untuk "berjalan didepan" memimpin dan membimbing perkembangan serta perubahan masyarakat.² Maria Farida menyatakan bahwa di dalam negara yang berdasar atas hukum modern, tujuan utama dari pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi norma-norma dan nilai-nilai yang sudah mengendap dalam masyarakat, akan

tetapi tujuan utama pembentukan undang-undang adalah menciptakan modifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat.³ Yuliandri menyatakan bahwa "legal policy" yang dituangkan dalam undang-undang, menjadi sebuah sarana rekayasa sosial, yang memuat kebijaksanaan yang hendak dicapai pemerintah, untuk mengarahkan masyarakat menerima nilai-nilai baru.⁴ Sedangkan Hattu menyatakan bahwa dalam negara hukum modern memerlukan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai instrumen untuk memberi, mengatur, membatasi sekaligus mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang Pemerintah dan menjamin hak-hak masyarakat.⁵

Dengan cara pembentukan hukum melalui modifikasi, menurut Maria Farida terdapat beberapa keuntungan antara lain bahwa pembantuan hukum tidak memakan waktu yang lama dan hukum dapat selalu berada di depan. Walaupun menurutnya kadangkadangkang hukum yang dirumuskan dengan cara modifikasi tersebut kurang sesuai dengan kehendak masyarakat, akan tetapi apabila pembentukan undang-undangnya dilakukan dengan cara modifikasi yang baik dan disertai dengan kajian yang mencukupi, maka hukum

¹ Penjelasan Umum UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

² Tim Pengajar Teori Perundang-Undangan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, *Teori Perundang-Undangan*, dalam laporan akhir Penyusunan Naskah akademik RUU Perubahan Atas UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2009, hlm. 12.

³ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2002), hlm. 2. Terhadap hal ini Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa untuk menghadapi perubahan dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang semakin cepat, sudah bukan saatnya mengarahkan pembentukan hukum melalui penyusunan kodifikasi. Karena pemikiran tentang kodifikasi hanya akan menyebabkan hukum selalu berjalan dibelakang dan bukan tidak mungkin selalu ketinggalan zaman.

⁴ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 1.

⁵ Hendrik Hattu, *Tahapan Undang-Undang Responsif*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 23, No. 2, Juni 2011, hlm. 406, diakses dari <http://dosen.narotama.ac.id/wp-content/uploads/2012/02/tahapan-undang-undang-responsif.pdf>

tersebut akan dapat menjadi pedoman dan menjadi panglima serta dapat berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat.⁶ Walaupun lebih cocok dengan perkembangan saat ini, akan tetapi pendapat Maria Farida mengenai kurang sesuainya perumusan hukum dengan kehendak masyarakat melalui mekanisme modifikasi dalam pembentukan undang-undang harus disikapi secara bijaksana. Sebagai pihak yang akan merasakan pelaksanaan undang-undang, kehendak masyarakat dalam perumusan substansi dan norma dalam penyusunan undang-undang harus mendapat perhatian yang lebih dari pembentuk undang-undang. Hal ini karena dalam pelaksanaan berlakunya suatu norma, selain didasarkan karena adanya daya laku (*validity*) juga didasarkan karena adanya daya guna (*efficacy*) dari norma tersebut. Dalam hal ini dapat dilihat apakah suatu norma yang ada dan berdaya laku itu berdaya guna secara efektif atau tidak. Atau dengan kata lain apakah norma itu ditaati atau tidak.⁷ Hal ini menjadi penting karena dalam proses pembentukan undang-undang, terjadi usaha untuk mentransformasikan norma-norma yang diinginkan oleh lembaga pembentuk undang-undang kepada masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum. Pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan. *Pertama*,

mampu dilaksanakan; *kedua*, dapat ditegakkan; *ketiga*, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur; dan *keempat*, mampu menyerap aspirasi masyarakat.⁸ Kondisi ini menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang tidak hanya sebatas melaksanakan proses formal, tetapi juga harus berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga kualitas undang-undang yang dibentuk sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

Salah satu elemen yang penting untuk menghasilkan produk hukum yang responsif adalah partisipasi masyarakat. Menurut *Nonet* dan *Selznick*, pentingnya peran 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. Artinya produk hukum tersebut bukan kehendak dari penguasa untuk melegitimasi kekuasaannya.⁹ Pembahasan tentang partisipasi publik berkaitan erat dengan hubungan atau relasi masyarakat dengan negara dalam pembentukan kebijakan yang akan dikeluarkan negara untuk mengatur warganya. *Lothar Gundling*¹⁰ mengemukakan beberapa alasan tentang perlunya peran serta masyarakat dalam penyusunan suatu kebijakan, yaitu:

⁶ Maria Farida, *Op.Cit.* hlm. 6.

⁷ *Ibid.*

⁸ Lihat Saifuddin Proses Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU, *Jurnal Hukum* No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009, hlm. 96, diakses dari <http://law.uui.ac.id/images/stories/Jurnal%20Hukum/5%20Saifudin.pdf>

⁹ *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.

¹⁰ Yuliandri, *Op.Cit.* hlm. 188.

1. memberi informasi kepada pemerintah.
2. meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan.
3. membantu perlindungan hukum.
4. mendemokratisasikan pengambilan keputusan.

Sedangkan tujuan dasar dari peran serta masyarakat adalah untuk menghasilkan masukan dan persepsi yang berguna dari warga negara dan masyarakat yang berkepentingan (*publik interests*) dalam rangka meningkatkan kualitas pengambilan keputusan. Hal ini karena dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak akibat kebijakan dan kelompok kepentingan (*interest groups*), maka para pengambil keputusan akan dapat menangkap pandangan, kebutuhan dan penghargaan dari masyarakat dan kelompok tersebut, untuk kemudian menuangkannya ke dalam satu konsep.¹¹

Dalam proses pembentukan undang-undang yang partisipatif, terkandung dua hal yang saling mengkait, yaitu proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan undang-undang yang harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu persoalan. Substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis berkarakter responsif.

UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah memberi hak secara lisan dan/atau tertulis kepada masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Hanya saja dalam pelaksanaannya, hak ini belum dapat dijalankan secara baik. Keterbatasan akses masyarakat dan keengganan dari pembentuk undang-undang untuk memberi ruang baik secara formal maupun substansi kepada masyarakat tampaknya masih menjadi kendala dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat.

B. Permasalahan.

Dari uraian diatas dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Mengapa paratisipasi masyarakat diperlukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana proses pembentukan undang-undang yang melibatkan partisipasi masyarakat sehingga melahirkan undang-undang yang responsif?

C. Metode Penelitian.

Berdasarkan permasalahan diatas, penelitian ini merupakan suatu penelitian yuridis normatif¹² dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder dan dimaksudkan untuk menjelaskan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan partisipasi masyarakat dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Sedangkan pendekatan yang dipakai adalah pendekatan sosio hukum sehingga dapat memiliki prespektif yang lebih luas dengan melihat partisipasi masyarakat dalam hubungannya dengan sistem sosial, politik dan ekonomi masyarakat.

¹¹ Mahendra Putra Kurnia, dkk. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda yang Baik)*. (Yogyakarta, Kreasi Total Media (KTM), 2007). hlm. 71.

¹² Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1990), hlm. 15.

D. Pembahasan.

1. Pentingnya Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi dalam kamus besar bahasa Indonesia adalah perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta. Sedangkan masyarakat adalah sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama.¹³ Masyarakat dalam pengertian UU No. 12 Tahun 2011 adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan undang-undang.¹⁴

Istilah partisipasi masyarakat banyak dijumpai dalam beberapa terminologi, beberapa diantaranya menyebutkan peran serta masyarakat atau partisipasi public.¹⁵ Oleh *Hutington* dan *Nelson*, partisipasi publik didefinisikan sebagai *activity by private citizens designed to influence government decision making* (partisipasi publik menjadi salah satu alat dalam menuangkan nilai-nilai yang berkembang dimasyarakat untuk dituangkan dalam suatu peraturan).¹⁶ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan mendefinisikan partisipasi sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan.¹⁷

Dalam konteks hubungannya dengan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), maka partisipasi merujuk pada keterlibatan aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi masyarakat mutlak diperlukan agar penyelenggara pemerintahan dapat lebih mengenal warganya berikut cara pikir dan kebiasaan hidupnya, masalah yang dihadapinya, cara atau jalan keluar yang disarankan, apa yang dapat disumbangkan dalam memecahkan maslaaha yang dihadapi.¹⁸ Masih dengan konteks yang sama, UNDP mengartikan partisipasi sebagai keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya. Partisipasi tersebut dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.¹⁹

Seringkali timbul anggapan bahwa dalam suatu negara yang telah menganut sistem perwakilan tidak ada keharusan untuk melaksanakan bentuk-bentuk partisipasi masyarakat karena para wakil rakyat telah bertindak untuk kepentingan rakyat. Menurut *Gibson*,²⁰ pemikiran semacam ini dapat didekati dengan dua teori yaitu teori demokrasi elit (*elite democracy*) dan teori demokrasi partisipatif

¹³ lihat <http://www.kbbi.web.id/>

¹⁴ Lihat UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 96 ayat (3) beserta penjelasannya.

¹⁵ Yuliandri, *Op.Cit.* hlm. 185.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Kepemerintahan yang baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, *Penerapan Tata Keperintahan yang Baik*, Jakarta, 2007 diakses dari http://goodgovernance.bappenas.go.id/gg/file/publications/buku_hijau.pdf

¹⁹ Hetifah Sj Sumarto, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, dalam Griadhi dan Sri Utari, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, <http://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthapatrika/article/view/3257/2336>

²⁰ R.B Gibson, *The Value Participation*, dalam Yuliandri, *Op.Cit.* hlm. 188-190.

(*participatory democracy*). Teori demokrasi elit (*elite democracy*) menjelaskan bahwa:

"...ruang lingkup demokrasi adalah sebatas keikutsertaan warga dalam pemilihan umum yang bebas dan jujur untuk mengisi jabatan politis di pemerintahan dan badan legislatif. Jika warga telah melaksanakan hak pilihnya dalam pemilihan umum yang bebas dan jujur, maka untuk seterusnya warga mempercayakan penyelenggaraan pemerintahan kepada mereka yang terpilih, sedangkan pengawasan terhadap pemerintahan dilakukan oleh mereka yang terpilih menjadi anggota badan legislatif. Teori elit demokrasi mengutamakan kestabilan dan kewenangan pemerintah. Adalah tugas anggota-anggota badan legislatif untuk mengawasi pemerintah dalam membuat kebijakan dan keputusan administrasi sehingga tidak menyimpang dari kepentingan umum para warga pemilih. Terbatasnya peran serta (masyarakat) menurut pandangan teori elit demokrasi didasarkan pada asumsi, bahwa warga cenderung lebih memikirkan diri sendiri (*selfish*) guna memenuhi kepuasan (*satisfaction*) dirinya sehingga dalam masyarakat seringkali terjadi perbedaan kepentingan yang dapat menimbulkan gangguan sosial. Oleh sebab itu pemerintahlah yang mempunyai legitimasi untuk bertindak atas nama masyarakat dan menghindari konflik tuntutan dan ketidakstabilan masyarakat."

Sebaliknya menurut teori demokrasi partisipatif (*participatory democracy*), dalam kaitannya dengan keberadaan peran serta masyarakat, menyatakan:

"...warga baik secara perorangan maupun secara kelompok bukanlah semata-mata konsumen kepuasan (*consumers of satisfaction*), tetapi membutuhkan kesempatan dan dorongan untuk pengungkapan dan pengembangan diri (*self expression and development*). Para penganut teori "*participatory democracy*" menolak asumsi bahwa warga satu sama lain selalu

dalam keadaan konflik kepentingan, tetapi sebaliknya berpandangan bahwa hakikat dari kepribadian manusia adalah saling melengkapi dalam kehidupan bersama (*collective life*) sehingga orang satu sama lain mampu menyalurkan antara kepentingan pribadi (*individual interests*) dengan kepentingan bersama (*social interests*) melalui cara-cara yang dapat diterima. Menurut penganut teori demokrasi partisipasi, hakikat demokrasi adalah untuk menjamin bahwa keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah dengan menyertakan warga yang mungkin terkena dampak dari keputusan-keputusan itu. Oleh sebab itu, pengertian demokrasi adalah memberi dorongan untuk berperan serta dalam pembuatan keputusan-keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Dengan demikian, teori ini tidak hanya ingin mewujudkan pemerintahan yang demokratis (*democratic governments*) tetapi juga masyarakat yang demokratis (*democratic societies*).

Terkait dengan hal tersebut, Koesnadi Hardjasoemantri²¹ menyatakan bahwa:

1. demokrasi dengan sistem perwakilan adalah satu bentuk demokrasi, bukan satu-satunya;
2. sistem perwakilan tidak menutup bentuk-bentuk demokrasi langsung; dan
3. bukanlah warga masyarakat, sekelompok warga masyarakat atau organisasi yang sesungguhnya mengambil keputusan. Mereka hanya berperan serta dalam tahap-tahap persiapan pengambilan keputusan.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah merupakan wujud dari pelaksanaan asas keterbukaan yang merupakan salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Penjelasan Pasal 5 huruf g UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa

²¹ Koesnadi Hardjasoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, dalam Yuliandri, *Ibid*, hlm. 190.

"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 seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sejalan dengan hal tersebut Hadjon mengemukakan bahwa konsep partisipasi masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan. Dalam artian, tanpa keterbukaan pemerintahan tidak mungkin masyarakat dapat melakukan peranserta dalam kegiatan-kegiatan pemerintahan. Lebih lanjut Hadjon menyatakan bahwa keterbukaan, baik "openheid" maupun "openbaarheid" sangat penting artinya bagi pelaksanaan pemerintahan yang baik dan demokratis.²²

Sebagai prasyarat untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik, partisipasi masyarakat akan memberikan manfaat penting yaitu peraturan perundang-undangan akan memiliki kelebihan dalam hal efektivitas keberlakuan di dalam masyarakat. KoesnadiHardjosoemantri²³ berpendapat bahwa peran serta masyarakat dapatlah dipandang untuk membantu negara dan lembaga-lembaganya guna melaksanakan tugas-tugas dengan cara yang lebih dapat diterima dan

berhasil guna. Selain itu, partisipasi masyarakat akan menciptakan masyarakat yang lebih *inklusif* dan *equitable* serta memperkuat lembaga demokrasi. Manfaat yang akan diperoleh dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah²⁴: 1) meningkatkan letigimasi dan kualitas peraturan perundang-undangan yang dihasilkan; 2) meningkatkan peluang untuk keberhasilan dalam penerapannya; 3) meningkatkan ketaatan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut secara sukarela; dan 4) memperluas bentuk partnership dengan warga negara. Sedangkan dalam konteks pembuatan kebijakan publik, Sad Dian Utomo menyatakan bahwa manfaat partisipasi adalah²⁵:

1. Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
2. Memastikan adanya implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
3. Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
4. Efisiensi sumber daya, sebab dengan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik dan mengetahui kebijakan publik, maka sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

²² M. Hadjon, Keterbukaan Pemerintahan dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis", *Pidato*, diucapkan dalam Lustrum III Ubhara Surya dalam Griadhi dan Sri Utari, Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah, <http://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthapatrika/article/view/3257/2336>.

²³ Yuliandri, *Op.Cit.*

²⁴ Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, *Panduan Pengharmonisasian, Pembedaan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*, (Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM dan UNDP: Cappler Project, 2010), hlm. 69.

²⁵ Sad Dian Utomo, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan*, dalam Griadhi dan Sri Utari, *Loc.Cit.*

2. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang yang Responsif.

Karakter produk hukum dalam sebuah negara dapat dibedakan menjadi tiga tipe, yaitu produk hukum yang represif, otonom dan responsif. Menurut *Nonet dan Selznick* mengemukakan teori mengenai tiga tipe dasar hukum dalam masyarakat, yaitu sebagai pelayan kekuasaan represif (hukum represif), hukum sebagai institusi tersendiri yang mampu menjinakkan represi dan melindungi integritas dirinya (hukum otonom), dan hukum sebagai fasilitator dari berbagai respon terhadap kebutuhan dan aspirasi sosial (hukum responsif)²⁶. Hukum represif adalah hukum yang mengabdikan kepada kekuasaan dan tertib sosial yang represif, banyak mengandalkan penggunaan paksaan tanpa memikirkan kepentingan yang ada dipihak rakyat. Perhatian utama hukum represif adalah dengan dipeliharanya atau diterapkannya tata tertib, ketenangan umum, pertahanan, otoritas dan penyelesaian pertikaian. Hukum otonom adalah hukum yang berorientasi pada pengawasan kekuasaan represif. Artinya, hukum otonom merupakan antitesa dari hukum represif. Sifat-sifat yang paling penting dari hukum otonom adalah *pertama*, penekanan pada aturan-aturan hukum sebagai upaya utama untuk mengawasi kekuasaan resmi; *kedua*, adanya pengadilan yang dapat didatangi secara bebas, yang tidak

dapat dimanipulasi oleh kekuasaan politik dan ekonomi, serta memiliki otoritas eksklusif untuk mengadili pelanggaran hukum baik oleh pejabat umum maupun individu-individu²⁷. Sedangkan hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai diluar hukum. dalam hukum responsif, tatanan hukum dinegosiasikan, bukan dimenangkan dengan cara sub ordinasi. Ciri-ciri hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan²⁸. Hukum responsif menawarkan lebih dari sekadar *procedural justice*, namun lebih berorientasi pada keadilan dengan memperhatikan kepentingan umum. Teori ini lebih menekankan pada *substantial justice*. Persoalan keadilan lebih dipahami sebagai *quid ius*, bukan *quid iuris*.²⁹

Adapun tolak ukur untuk melakukan evaluasi terhadap peraturan hukum responsif adalah asas atau prinsip serta tujuan yang ada dalam peraturan tersebut. Walaupun terlihat ideal dan positif, akan tetapi sebenarnya terdapat sisi negatif yang harus diwaspadai. L.M. Gandhi menyatakan segi negatif yang harus disadari dari hukum responsif adalah bertumpuknya berbagai lembaga hukum dengan tujuan yang saling berbenturan dimana masing-masing lembaga tersebut mementingkan diri sendiri dengan visi dan sikap yang kaku sehingga menyulitkan dalam upaya harmonisasi. Kondisi ini akan dapat mengakibatkan pemerintah

²⁶ 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) hal. 569

²⁷ M. Husni, *Pemberdayaan Masyarakat Sebagai Upaya Penegakan Hukum*, Jurnal Equity, Vol 11, No. 2 Agustus 2006, hal.88-89 diakses dari <http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/112068693.pdf>

²⁸ A. Ahsin Thohari, *Loc. Cit.*

²⁹ Rizal Mustansyir, *Landasan Filosofis Mazhab Hukum Progresif: Tinjauan Filsafat Ilmu*, <http://progresif-lshp.blogspot.com/>

³⁰ L.M.Gandhi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia 14 Oktober 1995, hlm. 3, diakses dari http://www.digilib.ui.ac.id/digital_files_disk1_222_jkptuipp-gdl-publ-1995-lmgandhi-11054-p19956a

menjadi tidak berdaya, prioritas pembangunan tidak dapat ditentukan dan kepentingan umum menjadi terabaikan.³⁰

Menurut Mahfud MD, indikator produk hukum responsif adalah 1) pembuatannya partisipatif, 2) muatannya aspiratif, dan 3) rincian isinya limitatif. Pembuatannya partisipatif mengandung arti bahwa dalam proses pembantuan undang-undang sejak perencanaan, pembahasan, penetapan hingga evaluasi pelaksanaannya memerlukan keterlibatan masyarakat secara aktif. Muatannya aspiratif mengandung arti bahwa materi atau substansi norma dalam undang-undang harus sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sedangkan rinciannya isinya limitatif mengandung arti bahwa segala peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari undang-undang yang dibentuk harus sesuai dengan makna dari norma dasarnya yang terkandung dalam undang-undang tersebut³¹. Sedangkan A Thohari menyatakan bahwa hukum responsif hanya bisa dicapai melalui responsivitas di seluruh tahapannya, yaitu:³²

1. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut ke dalam bentuk sebuah rancangan undang-undang oleh

penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum.

3. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum; dan
4. Faktor-faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan.

Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Keperintahan yang baik menyatakan bahwa indikator minimal dalam proses partisipasi masyarakat adalah 1) adanya pemahaman penyelenggara negara tentang proses/metode partisipatif dan 2) adanya pengambilan keputusan yang didasarkan konsensus bersama. Adapun perangkat pendukung indikator tersebut adalah 1) pedoman pelaksanaan proses partisipatif, 2) mekanisme/peraturan untuk mengakomodasi kepentingan yang beragam, 3) forum konsultasi dan temu publik, termasuk forum stakeholders, dan 4) media mass nasional maupun media lokal sebagai sarana penyaluran aspirasi masyarakat.³³

Dengan mendasarkan pada hubungan antara partisipasi masyarakat dan produk hukum yang responsif tersebut, maka untuk syarat utama untuk mendapatkan produk hukum yang responsif adalah membuka ruang untuk partisipasi masyarakat pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain harus ada partisipasi masyarakat

³⁰ L.M.Gandhi, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia 14 Oktober 1995, hlm. 3, diakses dari http://www.digilib.ui.ac.id/digital_files_disk1_222_jkptuipp-gdl-publ-1995-lmgandhi-11054-p19956a

³¹ Hendrik Hattu, *Loc.Cit.*

³² A. Ahsin Thohari, *Loc.Cit.*

³³ Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Keperintahan yang Baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, *Indikator Good Public Governance*, 2007, diakses dari http://goodgovernance.bappenas.go.id/gg/file/publications/buku_indikator.pdf

pada tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan.³⁴ Secara formal, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang dapat kita temukan dalam:

- 1) Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011. Apabila dibandingkan dengan ketentuan mengenai partisipasi masyarakat yang terdapat dalam UU No. 10 Tahun 2004, ketentuan yang tercantum dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 memang terlihat lebih rinci dan dapat berlaku pada setiap tahapan pembentukan undang-undang. Pengaturan dalam UU No. 10 Tahun 2004 menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dilakukan dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang. Selain itu, untuk memperlancar proses partisipasi masyarakat tersebut, aturan dalam UU No. 12 Tahun 2011 memerintahkan agar setiap rancangan peraturan perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.
- 2) Pasal 41 Perpres No. 68 Tahun 2005, dan
- 3) Pasal 208 sampai dengan Pasal 211 Peraturan DPR No. 1/DPR RI/I/2009-2010 tentang Tata tertib.³⁵ Ketentuan dalam Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 menggambarkan bahwa bentuk partisipasi masyarakat dilakukan dengan

memberikan masukan secara lisan/dan atau tertulis melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan atau seminar, lokakarya dan atau diskusi.³⁶

Dengan mendasarkan pada tahapan pembentukan undang-undang yang dimulai dari tahap perencanaan sampai dengan pengundangan, maka partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dapat dilakukan dengan tahapan:

³⁴ Lihat Pasal 1 angka 1 UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-Undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.

³⁵ Selain mengatur tentang partisipasi masyarakat, Peraturan DPR No. 1/DPR RI/I/2009-2010 tentang Tata tertib tersebut juga mengatur mengenai Representasi Rakyat yang diatur dalam Pasal 203 sampai dengan Pasal 207. Dengan kerangka representasi rakyat tersebut, maka anggota dewan dalam satu daerah pemilihan dapat membentuk rumah aspirasi yang berfungsi untuk menerima dan menghimpun aspirasi masyarakat.

³⁶ Merujuk Peraturan DPR No. 1/DPR RI/I/2009-2010, yang dimaksud dengan Rapat Dengar Pendapat Umum adalah rapat antara komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, Badan Anggaran, atau panitia khusus dengan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta, baik atas undangan pimpinan DPR maupun atas permintaan yang bersangkutan, yang dipimpin oleh pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan Badan Legislasi, pimpinan Badan Anggaran atau pimpinan panitia khusus (Pasal 239). Sedangkan kunjungan kerja dilakukan untuk melaksanakan representasi rakyat yang dilakukan untuk menyerap aspirasi rakyat di daerah pemilihan anggota (Pasal 203-204).

Tabel I: Partisipasi Masyarakat dalam Tahapan Pembentukan Undang-Undang

Tahapan	Mekanisme	Pihak Yang Terlibat	Hasil
Perencanaan Undang-Undang	<ul style="list-style-type: none"> Prolegnas Jangka Menengah Prolegnas Prioritas Tahunan 	BALEG DPR, Menteri Hukum dan HAM. Berdasarkan usulan Kementerian/LPNK, fraksi, komisi, DPD dan masyarakat	Keputusan DPR tentang Prolegnas RUU Prioritas
Penyusunan Undang-Undang	<ul style="list-style-type: none"> Penyusunan Naskah Akademik 	<ul style="list-style-type: none"> RUU Prakarsa Pemerintah: Kementerian/LPNK dengan pelibatan unsur ahli, instansi terkait, perguruan tinggi dan masyarakat disertai dengan kegiatan sosialisasi untuk mendapat masukan dari masyarakat RUU Prakarsa DPR: Anggota, komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi dibantu badan fungsional dan akademisi 	Naskah Akademik
	<ul style="list-style-type: none"> Penyusunan RUU 	<ul style="list-style-type: none"> RUU Prakarsa Pemerintah: Panitia Antarkementerian yang terdiri dari unsur kementerian/LPNK yang terkait dengan substansi RUU dan ahli hukum disertai dengan kegiatan sosialisasi untuk mendapat masukan dari masyarakat RUU Prakarsa DPR :Panitia kerja yang terdiri dari Anggota, komisi, gabungan komisi atau Badan Legislasi dibantu badan fungsional dan meminta masukan dari masyarakat 	Draft RUU
	<ul style="list-style-type: none"> Hormonisasi 	<ul style="list-style-type: none"> RUU Prakarsa Pemerintah: Dikoordinasikan oleh Menteri Hukum dan HAM RUU Prakarsa DPR: Dikoordinasikan oleh BALEG 	Draft RUU hasil harmonisasi
Pembahasan	<ul style="list-style-type: none"> Pembahasan TK. I 	Komisi, gabungan komisi, BALEG, panitia khusus atau Badan Anggaran dalam rapat bersama Menteri yang mewakili Presiden dan DPD untuk RUU tertentu. Masyarakat dapat memberikan masukan dengan menyampaikan pokok-pokok materi yang diusulkan baik secara tertulis maupun dalam RDPU	Draft RUU hasil pembahasan Tk. I
	<ul style="list-style-type: none"> Pembahasan Tk. II 	Seluruh anggota DPR dan Menteri yang ditugasi Presiden	RUU yang sudah disetujui DPR
Pengesahan		Presiden	Undang-Undang yang sudah disahkan Presiden
Pengundangan		Menteri Hukum dan HAM	Pengundangan dengan penempatan dalam Lembaran Negara dan Tambahan Lembaga Negara agar setiap orang mengetahuinya

Sumber: diolah dari berbagai peraturan perundang-undangan

Dari tabel tersebut diatas, kecuali untuk proses pengesahan dan pengundangan, dapat terlihat bahwa masyarakat dimungkinkan untuk melibatkan dirinya dalam proses pembentukan undang-undang. Dengan demikian sebenarnya proses formal untuk mewujudkan produk undang-undang yang responsif sudah memungkinkan untuk dilaksanakan. Yang perlu disikapi selanjutnya apakah secara substansi, aspirasi masyarakat tersebut dapat diterima atau tidak oleh para pembentuk undang-undang. Pengambilan keputusan terkait dengan substansi hukum tersebut sangat tergantung pada sikap dan cara pandang pembentuk undang-undang dengan berbagai kepentingan yang ada didalamnya. Pada tahapan inilah sebenarnya kualitas suatu undang-undang akan terlihat, apakah produk tersebut hanya akan dapat berlaku sebentar dan berguna untuk kepentingan sekelompok golongan saja ataukah mempunyai daya laku yang lama dan daya guna yang efektif untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat.

Partisipasi masyarakat tersebut dimungkinkan terjadi apabila didahului dengan langkah awal berupa ketersediaan akses informasi yang cukup terkait hal-hal yang diuraikan pada tabel diatas. Oleh karena itulah ketentuan dalam Pasal 96 ayat (3) UU No. 12 Tahun 2011 yang berbunyi "*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*" menjadi sangat penting. Ketersediaan sarana komunikasi dan informasi menjadi faktor penentu utama untuk mewujudkan hal tersebut.

E. Penutup

1. Kesimpulan.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah merupakan wujud dari pelaksanaan asas keterbukaan yang merupakan salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan memberikan manfaat penting dalam hal efektivitas pemberlakuan peraturan perundang-undangan di dalam masyarakat. Dalam suatu negara yang telah menganut sistem perwakilan, partisipasi masyarakat tetap diperlukan karena selain untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis juga diperlukan untuk mewujudkan masyarakat yang demokratis.

Secara formal, proses untuk mewujudkan produk undang-undang yang responsif melalui wujud partisipasi masyarakat sudah memungkinkan untuk dilaksanakan karena beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tatacara pembentukan undang-undang sudah mengatur hal tersebut. Akan tetapi penerimaan aspirasi masyarakat secara substansi oleh para pembentuk undang-undang untuk mewujudkan undang-undang yang responsif sangat tergantung pada sikap dan cara pandang pembentuk undang-undang dengan berbagai kepentingan yang ada didalamnya.

2. Saran.

Perlu adanya kesadaran dari masyarakat dan pembentuk undang-undang mengenai relasi yang terjadi diantara kedua belah pihak dalam pembentukan undang-undang. Masyarakat tidak hanya ditempatkan sebagai obyek pengaturan suatu undang-undang, tetapi harus menjadi aktor yang terlibat dalam pembentukan undang-undang. Akan tetapi masyarakat juga tidak boleh

menjerumuskan pembentuk undang-undang untuk semata-mata memenuhi aspirasi atau kehendak kelompoknya karena pada akhirnya undang-undang akan berlaku untuk semua lapisan dan kelompok masyarakat.

Perlu adanya kemauan yang kuat dari pembentuk undang-undang untuk melaksanakan mekanisme partisipasi masyarakat. Kesadaran untuk membentuk undang-undang yang responsif yang mempunyai daya laku yang lama dan daya guna yang efektif untuk kepentingan seluruh lapisan masyarakat harus menjadi landasan bagi sikap dan cara pandang pembentuk undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM, 2009, *Laporan akhir Penyusunan Naskah akademik RUU Perubahan Atas UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta
- Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM dan UNDP: Cappler Project, 2010, *Panduan Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan*, Jakarta.
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2002).
- Thohari, A. Ahsin, *Reorientasi Fungsi legislasi Dewan Perwakilan: Upaya Menuju Undang-Undang Responsif*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 8 No. 4, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan Kementerian Hukum dan HAM, Jakarta.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).
- Kurnia, Mahendra Putra Kurnia, dkk, *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif (Urgensi, Strategi, dan Proses Bagi Pembentukan Perda*

yang Baik) (Yogyakarta: Kreasi Total Media (KTM), 2007).

Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: CV. Rajawali, 1990).

Internet

Gandhi, L.M, 1995, *Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, diakses dari http://www.digilib.ui.ac.id/digital_files_disk1_222_jkptuipp-gdl-publ-1995-lmgandhi-11054-p19956a

Griadhi dan Sri Utari, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah*, diakses dari <http://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthapatrika/article/view/3257/2336>

Hattu, Hendrik, *Tahapan Undang-Undang Responsif*, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 23, No. 2, Juni 2011, Hal 406, diakses dari <http://dosen.narotama.ac.id/wp-content/uploads/2012/02/Tahapan-Undang-Undang-Responsif.Pdf>

Husni, M, 2006, *Pemberdayaan Masyarakat Sebagai Upaya Penegakan Hukum*, Jurnal Equity, Vol 11, No. 2 Agustus 2006 diakses dari <http://isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/112068693.pdf>

Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses dari <http://www.kbbi.web.id/>

Mustansyir, Rizal, *Landasan Filosofis Mazhab Hukum Progresif: Tinjauan Filsafat Ilmu*, <http://progresif-lshp.blogspot.com/>

Saifuddin, *Proses Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU*, Jurnal Hukum No. Edisi Khusus Vol. 16 Oktober 2009 diakses dari <http://law.uui.ac.id/images/stories/Jurnal%20Hukum/5%20Saifudin.pdf>

Sekretariat Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang baik,

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, 2007, *Penerapan Tata Keperintahan yang Baik*, diakses dari http://goodgovernance.bappenas.go.id/gg/file/publications/buku_hijau.pdf

_____, 2007, *Indikator Good Public Governance*, diakses dari http://goodgovernance.bappenas.go.id/gg/file/publications/buku_indikator.pdf

Peraturan

Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
Peraturan Presiden No. 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.
Peraturan DPR No. 1/DPR RI/I/2009-2010 tentang Tata Tertib.