

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBENTUKAN  
PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI BENTUK PROPORSIONALITAS DAN  
EFEKTIVITAS DALAM PENERAPAN SERTA PELAKSANAANNYA**

*(The Implementation of Community Participation in The Legislation Process as a  
Form of Proportionality and Effectiveness)*

Nurharis Wijaya

Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia  
Gedung IASTH Lantai 2 Universitas, Rw. 5, Kenari, Senen, Jakarta Pusat 10430.  
*Email* : nurharislaw@gmail.com

---

**Abstrak**

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. Penelitian kualitatif ini secara umum dapat digunakan untuk penelitian tentang kehidupan masyarakat, sejarah, tingkah laku, fungsionalisasi organisasi, aktivitas sosial, dan lain-lain.

**Kata kunci:** Partisipasi Masyarakat, Proses Pembentukan, Perundang-undangan, Penerapan Pelaksanaannya.

**Abstract**

*Indonesia as a legal state has an obligation to ensure the creation of common prosperity in people's lives through laws made by the House of Representatives, DPD, and government both concerning economic, social, cultural, legal, educational and political interests. Indonesia's statutory system as a set of written legal elements is interconnected, affecting influence, and integrated and inseparable from each other based on the philosophy of Pancasila and the 1945 Constitution. This qualitative research can generally be used for research on people's lives, history, behavior, organizational functionalization, social activities, etc.*

**Keywords:** *Community Participation, Establishment Process, Legislation, Implementation of its Implementation.*

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

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<sup>1</sup>.

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 aka 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

---

<sup>1</sup> M. Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*. (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 27.

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<sup>2</sup> (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/populistik<sup>3</sup>. Partisipasi, transparansi, dan demokratisasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dalam satu negara demokrasi.<sup>4</sup>

## **2. Kodifikasi vs Modifikasi**

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 di belakang dan bukan tidak mungkin selalu ketinggalan zaman. Demikian pesan dari Hamid S. Attamimi. Kodifikasi bersifat pasif, ia hanyalah upaya untuk memberi bentuk dan nama atas nilai-nilai yang memang sudah hidup di dalam masyarakat.

Prof. Maria Indrati berpandangan bahwa dalam negara yang berdasar hukum modern,

---

<sup>2</sup> Rosjidi Ranggawijaya, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 33.

<sup>3</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2011.) hlm. 363.

<sup>4</sup> Joko Riskiyono, *Op. Cit.*

tujuan utama bagi pembentukan undang-undang bukan lagi menciptakan kodifikasi, namun adalah menciptakan modifikasi dalam kehidupan bermasyarakat.<sup>5</sup> Hukum yang modern mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Pandangan ini sejalan dengan teori Roscoe Pond tentang “hukum sebagai alat rekayasa sosial” yang “diindonesiakan” oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam teori hukum dan pembangunan.<sup>6</sup>

Prof Maria menilai bahwa pembentukan hukum yang bersifat modifikasi ini akan lebih menguntungkan dari sisi pembuatan undang-undang karena ia tidak memakan waktu lama. Disadari bahwa adakalanya upaya modifikasi tersebut kurang sesuai dengan kehendak masyarakat, namun Prof Maria meyakini bahwa dengan modifikasi yang baik disertai dengan kajian yang mencukupi, maka hukum tersebut akan dapat menjadi pedoman dan menjadi penglima serta dapat berlaku sesuai dengan perkembangan masyarakat.

### **3. Aspiratif dan Partisipatif**

Seiring dengan era keterbukaan, timbul gejala bahwa masyarakat menghendaki peran yang lebih besar dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Pembuat undang-undang, baik Pemerintah, DPR maupun DPD kerap menghadapi tudingan kurang aspiratif dan tidak partisipatif.<sup>7</sup>

Dalam proses pembentukan undang-undang ini, di dalamnya terdapat transformasi visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk undang-undang dengan 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;

---

<sup>5</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenus, Fungsi dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2002), hlm 2

<sup>6</sup> *Ibid.* hlm 6.

<sup>7</sup> Joko Riskiyono, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan*, <http://jurnal.dpr.go.id>

dan keempat, mampu menyerap aspirasi masyarakat. Selain berbagai kesulitan tersebut, pembentuk undang-undang berpacu dengan dinamika perkembangan masyarakat yang terus berubah sejalan dengan nilai-nilai yang dianggap baik oleh masyarakat. Jadi, pembentukan undang-undang sebagai bagian dari proses pembentukan sistem hukum yang lebih luas tidaklah statis, tetapi mengalami dinamika perubahan.<sup>8</sup>

Pembentukan undang-undang saat ini diharapkan untuk transparan dan akomodatif terhadap aspirasi masyarakat. 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 memberikan kesan bahwa tidak ada sesuatu yang disembunyikan. Legitimasi dari kebijakan yang diambil pun niscaya akan bertambah.<sup>9</sup>

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/populistik<sup>10</sup>

## **B. METODOLOGI PENELITIAN**

Menurut Strauss dan Corbin dalam Creswell, J. (1998:24), yang dimaksud dengan metodologi penelitian kualitatif adalah jenis penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan yang tidak dapat dicapai (diperoleh) dengan menggunakan prosedur-prosedur

---

<sup>8</sup> Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, (New York: Rusel Sage Foundation, 1975).

<sup>9</sup> Susanti, Bavitri. 2006. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan - PSHK).

<sup>10</sup> Mahfud MD, *Op. Cit.*

statistik atau cara-cara lain dari kuantifikasi (pengukuran). Penelitian kualitatif secara umum dapat digunakan untuk penelitian tentang kehidupan masyarakat, sejarah, tingkah laku, fungsionalisasi organisasi, aktivitas sosial, dan lain-lain.

Salah satu alasan menggunakan pendekatan kualitatif adalah pengalaman para peneliti dimana metodologi ini dapat digunakan untuk menemukan dan memahami apa yang tersembunyi dibalik fenomena yang kadangkala merupakan sesuatu yang sulit untuk dipahami secara memuaskan.

### **C. PEMBAHASAN**

#### **1. Konsepsi Aspirasi Masyarakat Dalam Pembentukan 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 dan independen.<sup>11</sup> Asshidiqie

---

<sup>11</sup> Sifat “Otonom” memungkinkan lembaga legislative bekerja tanpa tekanan dan pengaruh dari lembaga lainnya. Hal ini diperlukan mengingat dalam suatu Negara demokrasi pada dasarnya rakyat mengatur dirinya sendiri.

<sup>12</sup>berpendapat bahwa pada pokoknya semua pihak, dalam struktur kenegaraan maupun di luar struktur kenegaraan, dapat memprakarsai gagasan pembentukan peraturan perundang-undangan<sup>13</sup>.

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.

Dalam hal peran serta masyarakat, Maria Farida Indrati Soeprapto beranggapan bahwa masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksudkan dengan istilah masyarakat, ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait. Kemudian menjadi pertanyaan dan permasalahan, sampai sejauh mana masyarakat tersebut dapat ikut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Untuk hal tersebut dapat tergantung pada keadaan dari pembentuk peraturan perundang-undangan sendiri, oleh karena UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk peraturan perundang-undangan tersebut.

Oleh karena, itu diperlukan peningkatan kualitas para anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, maupun seluruh jajaran pemerintahan, terutama yang mempunyai tugas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Menurut Satjipto Raharjo (1986: 114), suatu perundang-undangan dikatakan aspiratif

---

<sup>12</sup> Sifat “Independen” diperlukan agar lembaga legislative mampu melakukan tugas dan fungsinya dalam mengatur masyarakat sebaik-baiknya.

<sup>13</sup> Jimly Assididqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), hlm. 315.

<sup>14</sup> Laurensius Arliman S, *Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Negara Kesejahteraan Indonesia*. Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja, (Vol. 10 No. 1 Tahun 2017), hlm. 70

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 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 sebagaimana sebagaimana diubah UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan 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 sebagaimana diubah UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang 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 perundangundangan.

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>15</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 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:

---

<sup>15</sup> Dalam hubungan dengan Negara-negara baru Samuel . Hanington dan Joan M. Nelson memberikan penafsiran yang lebih luas dengan memasukkan secara eksplisit tindakan illegal dan kekerasan. Partisipasi politik menurut mereka adalah kegiatan warga Negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi dapat bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan atau sporadic, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif.

1. partisipasi sebagai kebijakan. Konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan; partisipasi sebagai strategi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah;
2. partisipasi sebagai alat komunikasi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah (sebagai pelayan rakyat) untuk mengetahui keinginan; dan
3. 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 perundangundangan 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*. Apabiladiartikan secara etimologis dan terminologis, *toetsingrecht* 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 kesewenangwenangan 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>16</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 perundangundangan 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>17</sup>

## **2. 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

---

<sup>16</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>17</sup> Joko Riskiyono. "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan, [file:///C:/Users/Hp/Downloads/511-1067-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Hp/Downloads/511-1067-1-SM%20(1).pdf), diakses pada 27 Agustus 2020.

nasional yang 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 perundangundangan 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 aparat 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 antarundangundang (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.

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

Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundangundangan telah terakomodasi dalam ketentuan hukum positif Pasal 96 UU No.12 Tahun 2011 sebagaimana diubah UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. dengan dianutnya asas keterbukaan dalam undang-

undang tersebut,<sup>18</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

---

<sup>18</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.

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;
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 (undangundang) 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 undangundang.

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>19</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;

#### **4. 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

---

<sup>19</sup> Terlihat bahwa ruang partisipasi publik dalam ikut pembuatan kebijakan tidaklah ada dikarenakan lembaga legislatif adalah lembaga perwakilan masyarakat dalam pembuatan kebijakan.

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.

##### **5. Hukum Represif → Hukum Otonom → Hukum Responsif**

Dalam bukunya *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Phillip Nonet dan Phillip Selznick menggambarkan suatu proses perubahan hukum di dalam

masyarakat mulai dari Hukum Represif – Hukum Otonom – Hingga Hukum responsif. Dalam tulisan itu, hukum responsif merupakan hasil akhir yang paling baik dan ideal.<sup>20</sup>

Nonet dan Selznick dengan menggunakan pendekatan sosial, di mana hukum berubah-ubah dan kontekstual mengategorikan hukum ke dalam 3 (tiga) kelompok yang merupakan rangkaian suatu evolusi dalam hubungan hukum dengan tertib sosial dan politik. Ketiga kategori hukum tersebut adalah *hukum represif, otonom dan hukum responsif*:

- a. Hukum represif merupakan perintah dari yang berdaulat, yang pada prinsipnya hukum dan negara merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan. Pemberlakuan hukum represif tidak terlepas dari integrasi yang dekat antara hukum dan politik. Wujud dari integrasi yang sangat dekat ini adalah adanya suatu subordinasi langsung dari institusi-institusi hukum terhadap elit-elit yang berkuasa. Ia mengakui *sovereign immunity*, menyepakati sebuah jaminan keteraturan administrasi.<sup>21</sup> Hukum adalah alat yang mudah diutak-atik, siap dipakai untuk mengkonsolidasikan kekuasaan, mengawal otoritas, mengamankan hak-hak istimewa, dan memenangkan ketaatan. Ide tentang hukum represif adalah bahwa ada tertib hukum tertentu dengan “ketidakadilan yang beku”<sup>22</sup>
- b. Hukum otonom dapat disebut sebagai pemerintahan berdasarkan hukum (*rule of law*). Karakter utama dari sistem ini adalah terbentuknya institusi-institusi hukum yang terspesialisasi dan relatif otonom yang mengklaim suatu supremasi yang memenuhi syarat dalam bidang-bidang yang ditentukan.<sup>23</sup> Hukum otonom memfokuskan diri pada peraturan dan hal ini menyebabkan hukum otonom cenderung mempersempit cakupan fakta-fakta yang relevan secara hukum, sehingga

---

<sup>20</sup> Phillip Nonet & Phillip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, (Oxfordshire: Routledge, 2001) Hlm 59.

<sup>21</sup> Michels, Ruberto, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracies*, (New York: Free Press, 1949),

<sup>22</sup> Zein, Howard, *Disobedience and Democracy: Nine Fallacies on Law and Order*, (New York: Vintage Books, 1968)

<sup>23</sup> Rheinstein, Max, *Max Webber on Law in Economy and Society*, (Cambridge: Harvard University Press, 1954)

memisahkan pemikiran hukum dari realitas sosial. Hasilnya adalah legalisme, yaitu sebuah kecenderungan untuk menyandarkan diri pada otoritas hukum dengan mengorbankan pemecahan masalah di tingkat praktek.

- c. Hukum responsif berorientasi pada hasil, pada tujuan-tujuan yang akan dicapai di luar hukum. Hukum responsive merupakan tujuan utama kaum realism hukum, yaitu untuk membuat hukum “menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial”.<sup>24</sup> Dalam hukum responsif, tatanan hukum dinegosiasikan, bukan dimenangkan melalui subordinasi. Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan. Dalam model hukum responsif ini, mereka menyatakan ketidaksetujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak fleksibel.

Indonesia telah mengalami masa-masa hukum represif selama lebih dari 50 tahun umurnya. Reformasi membawa Indonesia ke suasana yang dapat disejajarkan dengan masa Hukum Otonom. Selanjutnya Hukum otonom ini sepertinya akan mulai bergeser ke upaya untuk lebih memperhatikan tuntutan-tuntutan masyarakat. Namun demikian untuk dapat bertransformasi kepada fase hukum responsif tentunya diperlukan landasan peraturan dan institusi serta budaya hukum yang kokoh.

## **6. Hukum Responsif – Hukum Partisipatif**

Menurut Nonet dan Selznick, hukum responsif lebih menekankan pada tujuan, jadi bukan hanya keadilan yang prosedural. Lebih dari itu hukum responsif juga memiliki kompetensi dan keadilan yang lebih dibanding hukum otonom ataupun represif serta mampu mengenali keinginan publik dan punya komitmen bagi tercapainya keadilan substantif. Hukum responsif menjanjikan kesopanan. Kesopanan merupakan atribut kehidupan politik. Politik yang sopan adalah politik yang mendukung nilai sentral kewarganegaraan –asas bahwa tidak ada anggota komunitas politik sejati yang tidak

---

<sup>24</sup> Frank, Jerome, *Mr Justice Holmes and Non-Euclidian Legal Thinking*, (New York: Cornell Law Quarterly, 1932).

dilindungi. Oleh karena itu rasa hormat/kesopanan adalah kebajikan yang penting, “barang siapa *berbagi ruang sosial, maka ia akan memperoleh jaminan legitimasi*”

Dari sinilah salah satu dasar pemikiran pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, dan indikator peraturan tersebut responsif menurut Mahfud MD adalah 1. Pembuatannya partisipatif, 2. Muatannya aspiratif dan 3. Rincian isinya limitatif. Artinya syarat untuk memproduksi produk hukum yang responsif adalah membuka ruang untuk partisipasi masyarakat.

## **7. Partisipasi Masyarakat di Indonesia**

Parameter peraturan perundang-undangan yang partisipatif bisa dilihat dari: <sup>25</sup>

- 1) penyusunan peraturan perundang-undangan dijalankan dengan tujuan untuk menyelenggarakan tata pemerintahan yang baik;
- 2) partisipasi, akuntabilitas, keterbukaan dan pengawasan agar tidak terjadi penyalahgunaan terhadap anggaran pembangunan pemerintahan, merupakan dasar-dasar yang prinsipal dalam penyusunan peraturan perundang-undangan;
- 3) partisipasi dalam penyusunan peraturan pemerintahan merupakan hak sekaligus kewajiban masyarakat;
- 4) adanya pemberdayaan para pihak agar mampu berpartisipasi secara seimbang;
- 5) setiap aspirasi diperhatikan tanpa terkecuali;
- 6) pengambilan keputusan melalui proses yang jujur, terbuka dan adil;
- 7) adanya akses yang luas terhadap berbagai informasi yang merupakan hak publik;
- 8) adanya mekanisme penilaian terhadap hasil-hasil keputusan dan pelaksanaannya

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, masyarakat berhak

---

<sup>25</sup> Moh. Fadli, Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, , Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance), (Malang: UB Press:, 2011).

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

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, dijelaskan pula dalam UU No. 12 Tahun 2011 bahwa yang dimaksud masyarakat adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan undang-undang.

## **8. Sisi Negatif Hukum Responsif**

Apakah hukum responsif ini hukum yang sempurna? Hukum tipe ini jelas terdengar ideal dan positif, namun demikian Prof L.M. Gandhi menyatakan adanya sisi negatif dari hukum responsif ini. Sisi negatif ini adalah bertumpuknya berbagai lembaga hukum yang memiliki tujuannya masing-masing yang tidak jarang saling berbenturan, sehingga akan tiba masanya muncul kesulitan untuk melakukan harmonisasi. Kondisi ini akan dapat mengakibatkan pemerintah menjadi tidak berdaya, prioritas pembangunan tidak dapat ditentukan dan kepentingan umum terabaikan<sup>26</sup> Sangat luar biasa sekali bagaimana pidato yang disampaikan pada tahun 1995 dapat terefleksikan seperempat abad kemudian, dimana pemerintah saat ini sedang kesulitan mengharmonisasi undang-undang hingga memilih membuat *omnibus law*.

## **D. KESIMPULAN**

### **1. 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

---

<sup>26</sup> L.M. Gandhi, Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia 14 Oktober 1995, hlm 3.

nasional yang 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.

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

Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundangundangan telah terakomodasi dalam ketentuan hukum positif Pasal 96 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dengan diaduknya asas keterbukaan dalam undang-undang tersebut,<sup>27</sup> masyarakat berhak

---

<sup>27</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

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.

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

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 (therapy); Ketiga, penginformasian (informing); Keempat, konsultasi (consultation); Kelima, peredaman (placation); Keenam, kemitraan (partnership); Ketujuh, delegasi kekuasaan (delegated power); dan Kedelapan, kendali masyarakat

---

masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

(citizen control).

#### **4. Hukum Responsif atau Hukum Reaktif?**

Model pembuatan hukum responsif dengan partisipasi maksimal dari masyarakat yang pada prinsipnya memiliki nilai positif apabila dicoba diterapkan secara tergesa-gesa dan tanpa adanya fondasi yang kokoh (seperti halnya di Indonesia) justru dapat menjadi hukum yang reaktif. Ia bukanlah perwujudan dari respon yang didahului dengan pemikiran yang matang namun sekedar reaksi untuk mendapatkan kesan cepat. Tentunya bukan ini yang dimaksud oleh Phillip Nonet dan Phillip Selznick sebagai Hukum Responsif, namun lebih tepat disebut sebagai Hukum Reaktif.

#### **5. Rule of Law untuk Indonesia**

Gagasan negara hukum (*the rule of law*) hanya dapat tumbuh dan berkembang dalam masyarakat yang demokratis (*democratic rule of law*). Sebaliknya, demokrasi tidak akan tumbuh sehat jika tidak didasarkan atas hukum (konstitusi) dan diiringi oleh tegaknya '*rule of law*' (*constitutional democracy*). Prinsip-prinsip '*the rule of law*' itu sendiri harus pula diiringi oleh tegak dan berfungsinya '*the rule of ethics*' secara bersamaan, sehingga tatakelola kekuasaan negara, tatakelola organisasi-organisasi dunia usaha dan organisasi masyarakat madani pada umumnya dapat tumbuh dan berkembang sesuai dengan prinsip modern, yaitu '*good governance*'.<sup>28</sup>

Phillip Nonet dan Philip Selznick terlalu memandang sebelah mata terhadap *Rule of Law* yang mereka namai sebagai Hukum Otonom. Atau kalau tidak mau dibilang memandang sebelah mata, mungkin mereka "*take it for granted*" terhadap *rule of law*, kepatian hukum dan atas segala kemajuan di bidang hukum yang mereka rasakan. Pandangan ini sebenarnya tidak mengejutkan karena timbul dari orang Amerika, yang telah lama menikmati kepastian hukum yang relatif baik di negaranya. Setelah institusi-

---

<sup>28</sup> Jimly Asshidiqie, "*The Rule of Law*" di *Indonesia Pasca Reformasi*, disampaikan pada pembukaan World Justice Project (WJP), Jakarta, 19 Januari 2015

institusi hukum ini cukup kokoh dan baik dalam menjalankan fungsinya, tidak heran apabila kemudian mereka menghendaki sesuatu yang lebih, dalam hal ini adalah hukum yang responsif terhadap kepentingan sosial.

Bagi orang Indonesia yang baru saja menikmati *rule of law* setelah sekian lama hidup di bawah tekanan oleh “*rule of generals*” tentunya ini masih agak terlalu jauh. Orang Indonesia merasakan bahwa yang diinginkan adalah kepastian hukum, dan ini masih berupaya untuk dicapai tahap demi tahap. Untuk itu akan terburu-buru apabila kemudian kita turut memandang *rule of law* sebagai sesuatu yang *out of date* dan harus berubah menjadi hukum responsif.

Indonesia masih memerlukan *rule of law* yang disebut merupakan sumber daya untuk menjinakkan represi<sup>29</sup> yang kemungkinan masih berupaya untuk kembali berkuasa. Indonesia masih perlu untuk mencapai taraf kemapanan hukum melalui penerapan *rule of law* yang baik sebelum dapat bergeser menuju ke hukum responsif.

Berlakunya *rule of law* tidak serta merta diartikan bahwa pemerintah tidak mempedulikan masyarakat. *Rule of law* ini sendiri merupakan bentuk dari kepedulian kepada masyarakat, agar setiap orang dapat merasakan kepastian hukum.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku**

Assiddiqie, Jimly. 2005. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Asshidique, Jimly, “*The Rule of Law*” di *Indonesia Pasca Reformasi*, disampaikan pada pembukaan World Justice Project (WJP), Jakarta, 19 Januari 2015.

Fadli, Moh., Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Pembentukan Peraturan Desa Partisipatif (Head To A Good Village Governance)* (Malang: UB Press, 2011)

Frank, Jerome, *Mr Justice Holmes and Non-Euclidian Legal Thinking* (Cornell Law

---

<sup>29</sup> Phillip Nonet & Phillip Selznick, *Op Cit*. Hlm 59.

- Quarterly, 1932)
- Friedman, Lawrence M., *The Legal System, A Social Science Perspective* (New York: Rusel Sage Foundation, 1975)
- Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan: JenIs, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2002).
- L.M. Gandhi, Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Responsif, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia 14 Oktober 1995.
- Lubis, M. Solly Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan. (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 27.
- MD, Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2011)
- Ranggawijaya, Rosjidi Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia, (Bandung: Mandar Maju, 1998), hlm. 33.
- Rheinstein, Max, *Max Webber on Law in Economy and Society*, (Cambridge: Harvard University Press, 1954)
- Ruberto, Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracies*, New York: Free Press, 1949)
- Susanti, Bavitri, *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005*. (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan – PSHK, 2006).
- Zein, Howard, *Disobedience and Democracy: Nine Fallacies on Law and Order* (New York: Vintage Books, 1968)

### **Jurnal**

- Riskiyono, Joko. 2015. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan. *Jurnal Aspirasi*. Vol. 6 (2).
- Arliman S, Laurensius. 2017. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Negara Kesejahteraan Indonesia”. *Jurnal Politik dan Pemerintah*. Vol. 10 (1)

**Internet**

Riskiyono, Joko. “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan, [file:///C:/Users/Hp/Downloads/511-1067-1-SM%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Hp/Downloads/511-1067-1-SM%20(1).pdf), diakses pada 27 Agustus 2020.

**Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah Undang-Undang No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

**BIODATA SINGKAT PENULIS**

Secara singkat penulis sendiri merupakan lulusan Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Tata Negara Universitas Diponegoro pada tahun 2014 dan bulan September tahun 2018 melanjutkan Studi Program Magister Hukum pada Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Saat ini penulis sendiri sedang menyusun Tesis juga fokus pada penulisan Jurnal publish sehingga dapat memenuhi prasyarat ujian siding Tesis pada Fakultas Hukum Kenegaraan (HTN) Universitas Indonesia.