

TINGKAT KEIKUTSERTAAN MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

Eny Susilowati

Fakultas Sosial dan Ilmu Politik Universitas PGRI Palangka Raya
Jl. Hiu Putih, Tjilik Riwut Km. 7

Abstract : Community participation in a process of formulating laws, local regulations and other legislation has an important meaning for the birth of a quality legal product. It can be observed in the Law arising from non-participatory processes, at least 4 (four) categories of Laws arising from non-participatory processes: 1) Such laws or regulations are ineffective, in the sense that they can not achieve the objectives expected, 2) The law or regulation is not implementation, in the sense that it can not be executed since it is enacted or fails early; 3) Unresponsive laws or regulations, which have since been drafted to the point of getting strong rejection from the public; and 4) Laws or regulations that instead of solving social problems cause new difficulties in society, they are ineffective, in the sense of not being able to achieve the intended objectives.

Keywords : Community participation, process, Undang-undang

PENDAHULUAN

Pergeseran konfigurasi politik dari otoritarianisme ke arah demokrasi telah mengubah proses pembentukan kebijakan publik. Jika di era otoritarianisme didominasi oleh pemerintah, maka pada era demokrasi proses pembentukan kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh elemen-elemen di luar pemerintah, utamanya dari *interest groups* di tengah masyarakat, selain DPR sebagai representasi suara rakyat.¹

Pada era reformasi pusat-pusat pembentuk kebijakan publik telah bergeser kepada DPR. Hal ini tercermin dalam serangkaian kebijakan yang pada era

sebelum reformasi merupakan “hak prerogatif” presiden. Setelah perubahan UUD 1945, beberapa hak prerogatif presiden memerlukan keterlibatan DPR. Sebagai contoh, pengangkatan Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI), pengangkatan Duta Besar dan penerimaan Duta Besar negara sahabat, dan pengangkatan pejabat publik lainnya.

Berkaitan dengan kekuasaan legislatif, kekuasaan DPR juga semakin kuat. Hal ini dapat diperhatikan dalam Pasal 20 UUD 1945 yang menyatakan DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sebaliknya, dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR. Dalam kedua pasal UUD 1945 itulah dasar

¹ Muslimin B. Putra dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2008), hlm. 163.

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

Keikutsertaan masyarakat dalam sebuah proses pembentukan UU, Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya memiliki arti penting bagi lahirnya produk hukum yang berkualitas. Dapatlah dicermati sebuah contoh³, paling tidak ada 4 (empat) kategori Undang-Undang yang timbul akibat proses yang tidak partisipatif: 1) Undang-undang atau peraturan tersebut tidak efektif, dalam arti tidak dapat

mencapai tujuan yang diharapkan, misalnya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah; 2) Undang-undang atau peraturan tersebut tidak implementatif, dalam arti tidak dapat dijalankan sejak diundangkan atau gagal sejak dini, misalnya Undang-undang NO. 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Korupsi yang harus segera diamandemen kurang dari satu tahun sejak diundangkan; 3) Undang-undang atau peraturan yang tidak responsif, yang sejak dirancang sampai diundangkan mendapatkan penolakan yang keras dari masyarakat, misalnya Undang-undang PKB; dan 4) Undang-undang atau peraturan yang bukannya memecahkan masalah sosial malah menimbulkan kesulitan baru di masyarakat, salah satunya Undang-undang Yayasan yang akan berlaku mulai bulan Agustus 2002 yang lalu.

Sejak tahun 2004 partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan secara eksplisit diakui dan diatur dalam UU, Namun demikian, hingga saat ini apakah sudah cukup luas dan tinggi akan tingkat partisipasi masyarakat yang diberikan oleh peraturan yang berlaku atau dapat dipahami hanya merupakan pemberian yang setengah hati. Berdasarkan peraturan yang berlaku (tidak kalah penting berdasarkan prakteknya), tingkat partisipasi itu akan

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

³ Erni Styowati, dkk., *DRAFT I: Konsep Paper Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Kebijakan Partisipatif*, dalam www.parlemen.net

tercermin dari keterlibatan dan dilibatkannya masyarakat dalam tahapan-tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini UU.

PERMASALAHAN

Berdasarkan paparan latar belakang dan pembatasan masalah sebagaimana disebutkan di atas, di bawah ini dirumuskan beberapa pertanyaan yang ingin diketahui jawabannya terkait “Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU”.

1. Di tataran mana keikutsertaan masyarakat berada dalam proses pembentukan UU menurut peraturan perundang-undangan?
2. Sejauh mana tingkat keikutsertaan/partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU?

PEMBAHASAN

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak di luar DPR dan pemerintah dalam menyusun dan membentuk RUU atau UU.

Kelompok anomie tidak mempunyai organisasi, tetapi individu-individu yang terlibat merasa mempunyai perasaan frustrasi dan ketidakpuasan yang sama. Ketidakpuasan ini diungkapkan melalui demonstrasi dan pemogokan yang tak terkontrol, yang kadang-kadang berakhir

dengan kekerasan. Jika keresahan itu tidak cepat diatasi, maka masyarakat dapat memasuki keadaan anomie, yaitu situasi *chaos* dan *lawlessness* yang diakibatkan runtuhnya perangkat nilai dan norma yang sudah menjadi tradisi, tanpa diganti nilai-nilai baru yang dapat diterima secara umum.

Kelompok nonasosiasional tumbuh berdasarkan rasa solidaritas pada sanak saudara, kerabat, agama, wilayah, kelompok etnis, dan pekerjaan. Kelompok-kelompok ini biasanya tidak aktif secara politik dan tidak mempunyai organisasi ketat. Namun demikian, anggota-anggotanya merasa mempunyai hubungan batin oleh karena hubungan ekonomi, massa konsumen, kelompok etnis, dan kedaerahan.

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

Dari sekian jenis kelompok kepentingan, kelompok yang paling banyak berperan serta dalam proses pembentukan

UU adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), terutama LSM-LSM yang bersentuhan langsung dengan agenda perjuangan masyarakat kecil dan agenda *controlling* terhadap proses pengambilan keputusan-keputusan penting oleh DPR. Sebagai contoh, terdapat LSM yang secara khusus memperjuangkan pembuatan kebijakan-kebijakan publik yang partisipatif, seperti dilakukan oleh Koalisi Kebijakan Partisipatif, dan LSM yang lain. Di samping itu, komunitas kampus seperti gerakan mahasiswa juga banyak mewarnai dan berperan serta demi lahirnya kebijakan partisipatif yang dibuat oleh negara melalui demonstrasi dan lain-lain.

Setiap anggota masyarakat berhak memperoleh akses terhadap urusan-urusan publik untuk pengembangan pribadi dan lingkungan sosialnya. Termasuk bagian dari hak adalah partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang memperoleh jaminan dari negara. Pasal 28F UUD 1945 memberikan garansi bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.

Hak partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga dijamin dalam *International Covenant on Civil and Political Rights* yang disahkan PBB pada 16 Desember 1966 dan diratifikasi oleh negara Indonesia pada 28 Oktober 2005 dalam UU No. 12 Tahun 2005. Di dalam Pasal 25 ICCPR dan UU tersebut disebutkan bahwa setiap warga negara berhak untuk ikut serta dalam penyelenggaraan urusan publik, untuk memilih dan dipilih, serta mempunyai akses berdasarkan persyaratan umum yang sama pada jabatan publik di negaranya. Hak politik semacam ini, menurut Hans Kelsen, merupakan suatu wewenang yang dimiliki setiap anggota masyarakat untuk mempengaruhi penyusunan tujuan negara, baik melalui partisipasi langsung maupun tidak langsung. Dengan demikian, partisipasi dipandang sebagai salah satu unsur yang sangat penting dalam pemerintahan demokrasi, berbeda dengan pemerintahan autokrasi di mana subyek tidak dilibatkan dalam penyusunan kehendak negara.⁴ Untuk penyusunan UU, masyarakat memiliki hak untuk ikut serta baik dengan cara ikut ambil bagian dalam DPR maupun dengan cara mewakilkannya kepada para anggota DPR yang dipilihnya.

⁴ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, (Bandung: Nusa Media, 2008), hlm. 157.

Pasal 20 hasil amandemen pertama UUD 1945, yang kemudian diturunkan dalam UU No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta lebih spesifik lagi Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian dijabarkan secara teknis dalam Pasal 141, 142 dan 143 Peraturan Tata-Tertib DPR dan dalam Tatib DPRD memberi mandat kepada DPR, DPD, dan DPRD selaku lembaga perwakilan untuk tidak hanya membuka peluang bagi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang, namun juga secara aktif memfasilitasinya. Proses yang ditempuh dan dokumen yang dihasilkan DPR, DPD, dan DPRD harus dibuat terbuka dan dapat diakses publik.

Sebelum mengkaji di tataran mana partisipasi masyarakat berada dalam proses pembentukan UU, sekedar untuk memberikan gambaran singkat terlebih dahulu perlu disebutkan secara umum proses atau tahapan pembentukan UU menurut peraturan yang berlaku. Tahapan-tahapan pembentukan UU tersebut adalah sebagai berikut: 1) perencanaan legislasi nasional, 2) pengusulan dan perancangan di tingkat Pemerintah, 3) pengusulan dan perancangan di tingkat DPR, 4) pembahasan di DPR, dan 5) pengesahan, pengundangan dan evaluasi.

Berdasarkan gambaran singkat seperti di atas mengenai proses pembentukan UU menurut pasal 20 UUD 1945, UU No. 10 Tahun 2004, Perpres No. 68 Tahun 2005 dan Peraturan Tata Tertib DPR 2004-2005, dapat dijelaskan bahwa partisipasi masyarakat terdapat dalam tataran-tataran berikut: a) penyusunan program legislasi nasional, b) penyusunan prakarsa rancangan undang-undang, c) proses perancangan UU di DPR, d) proses pengusulan di DPR, dan e) tahap pembahasan di DPR. Untuk lebih detilnya, akan dipaparkan satu-persatu berikut ini.

a. Dalam tataran penyusunan program legislasi nasional

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

Pada tahap I, masyarakat dalam hal ini LSM dapat memberikan *input* langsung daftar rencana legislasi yang diinginkan untuk kemudian diinventarisir. Sedangkan

pada tahap III, masyarakat -dalam hal ini wakil-wakil organisasi profesi dan wakil-wakil organisasi kepemudaan- hadir dalam *forum komunikasi* dalam rangka pemantapan kualitas rencana legislasi nasional dan penyamaan misi dan persepsi antara penyusun dan *stakeholders*.

Pada tahap IV sebenarnya juga dimungkinkan bagi masyarakat untuk berperan serta di dalamnya, yaitu ketika diselenggarakan lokakarya finalisasi konsep Prolegnas. Namun, tidak ada kejelasan apakah yang dimaksud dengan wakil-wakil forum komunikasi yang merupakan peserta lokakarya juga termasuk yang berasal dari masyarakat.

b. Dalam tataran penyusunan prakarsa rancangan undang-undang

Dalam tahap penyusunan Prakarsa Rancangan Undang-undang, terlihat bahwa terdapat dua tahap di mana masyarakat dapat turut berperan serta dalam penyusunan konsepsi prakarsa. *Pertama*, dalam penyusunan naskah akademik dan *kedua*, dalam forum konsultasi. Keduanya hanya bersifat *fakultatif (mubah)*, artinya peran serta masyarakat tersebut tergantung mutlak pada kepentingan dan kebutuhan anggota utama forum konsultasi, yakni pemerintah sendiri. Apabila pemerintah menganggap perlu masukan dari masyarakat, maka pemerintah akan mengikutsertakan masyarakat. Namun

apabila tidak dianggap perlu, maka masyarakat pun tidak akan diundang. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa secara normatif, keberadaan ruang bagi peran serta masyarakat dalam proses penyusunan konsepsi prakarsa ini tergantung pada niat baik pemerintah.

Harus diakui bahwa proses penyusunan prakarsa adalah proses yang bersifat administratif internal pemerintahan dalam proses pembentukan Undang-undang. Namun, mengingat dalam tahapan ini sudah mulai dibuat sebuah perencanaan kebijakan umum dan desain substansi sebuah Rancangan Undang-undang dan pada tahap ini juga mulai dibuat naskah akademik untuk mengidentifikasi masalah sosial yang ingin diselesaikan, cara penyelesaiannya, ruang lingkup Undang-undang yang mampu menjadi media bagi solusi tersebut, dampak Undang-undang nantinya bagi pemerintah dan masyarakat luas (khususnya kelompok rentan), dan lain sebagainya, maka keterlibatan masyarakat di dalamnya menjadi sangat penting.

Dalam praktek, ruang yang cukup luas bagi peran serta masyarakat adalah pada proses penyusunan naskah akademik. Namun tidak demikian halnya dalam penyusunan konsepsi naskah prakarsanya itu sendiri. Walaupun konsepsi prakarsa hanyalah ringkasan pendek dari naskah akademik dan lebih bersifat administratif

namun masyarakat tetap perlu dilibatkan dalam penyusunannya karena justru naskah prakarsa ini yang akan diajukan ke Presiden.

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

c. Dalam tataran proses perancangan undang-undang di DPR

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

1) Perancangan oleh Perguruan Tinggi melalui Badan Legislasi

Dalam tahap ini, Badan Legislasi hanya memberikan informasi pada kalangan Perguruan Tinggi mengenai materi Rancangan Undang-undang yang akan dibuat kemudian Perguruan Tinggi yang bersangkutan akan membuat Rancangan Undang-undang berdasarkan informasi yang diterimanya tersebut. Hasil rancangan dari Perguruan Tinggi ini nantinya akan disosialisasikan kepada masyarakat,

dalam bentuk penyampaian informasi bahwa sudah ada Rancangan Undang-undang tertentu yang akan dibahas di DPR. Tidak ada pelibatan masyarakat secara *genuine* dari masyarakat. Unsur-unsur masyarakat yang lain, terutama masyarakat yang akan terkena dampak apabila Undang-undang ini diberlakukan nantinya, justru tidak diikutsertakan dalam penyusunannya.

2) Perancangan oleh masyarakat melalui Badan Legislasi

Tingkat partisipasi pada bentuk ini sangat tergantung pada bagaimana kalangan *civil society* ini menjalankan proses perancangan. Dari beberapa pengalaman yang ada, misalnya Rancangan Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik, proses perancangan dilakukan dengan melibatkan banyak *stakeholder* seperti wartawan, mahasiswa, akademisi, pemerintah, DPR, DPRD dan lain-lain. Proses penyerapan aspirasi pun dilakukan dengan beberapa metode seperti diskusi, kampanye radio, penyebaran petisi dan masih banyak lagi. Pada tingkat perancangan, pola partisipasi publik seperti ini sudah cukup memadai, walaupun hasil akhirnya akan ditentukan juga oleh pola pembahasan di DPR.

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

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

d. Dalam tataran proses pengusulan di DPR

Dapat dikatakan bahwa tidak ada peran serta masyarakat pada tahap ini. DPR hanya memberikan informasi dalam Rapat Paripurna bahwa ada suatu Rancangan Undang-undang inisiatif yang masuk ke Pimpinan DPR.

e. Dalam tahap pembahasan di DPR

Peran serta masyarakat pada tahap pembahasan ini adalah pada saat dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum antara alat kelengkapan DPR yang membahas Rancanagn Undang-undang dengan masyarakat. Dalam praktek, mekanisme ini memiliki banyak kelemahan antara lain, kelompok masyarakat atau lembaga yang diundang dalam Rapat Dengar Pendapat Umum tidak selalu

representatif karena DPR lah yang menentukan pihak-pihak yang akan diundang dan didengar pendapatnya. Disamping itu, tidak ada jaminan bahwa hasil Rapat Dengar Pendapat Umum tersebut akan digunakan sebagai bahan pertimbangan oleh DPR dalam menyusun Rancangan Undang-undang.

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

f. Hak untuk mengajukan keberatan bagi masyarakat

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

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

Lembaga Negara yang berkepentingan dan DPR. Hak untuk mengajukan keberatan ini dapat diajukan dalam tenggang waktu 90 hari sejak Undang-undang yang bersangkutan diundangkan.

Mengikuti sertakan pihak-pihak di luar DPR/DPRD dan pemerintah/pemerintah daerah sangat penting. *Pertama*; menjangkau pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga UU/PERDA benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik. *Kedua*; menjamin UU sesuai dengan kenyataan yang hidup dalam masyarakat (politik, ekonomi, sosial, dan lain-lain). *Ketiga*; menumbuhkan rasa memiliki, rasa bertanggungjawab atas UU tersebut. Berbagai faktor di atas akan memudahkan penerimaan masyarakat dan memudahkan pula pelaksanaan atau penegakannya.⁵

Pentingnya peran serta masyarakat dalam proses pembentukan UU ternyata hingga saat ini belum ditopang oleh pengaturan yang sedemikian penting pula, sehingga partisipasi masyarakat dapat terwujud secara penuh dan bermakna (*full and meaningful participation*). Dalam pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 serta Peraturan Tatib DPR, partisipasi masyarakat hanya berupa masukan secara lisan maupun tertulis yang diberikan kepada DPR.

⁵ Bagir Manan, *loc. Cit*, hlm. 85.

Apakah masukan itu disalurkan atau tidak, sangatlah bergantung pada kehendak baik para anggota DPR. Keikutsertaan masyarakat hanya diperkenankan pada tahap penyiapan dan pembahasan. Padahal, meminjam istilah Fadillah Putra, yang dimaksud dengan partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam forum pengambilan keputusan, bukan sebatas dengar pendapat atau konsultasi semata. Hal ini selaras dengan apa yang dimaksud Charles Lindbloom sebagai *Partisan Mutual Adjustment* (PMA), yaitu penyesuaian pandangan kebijakan dengan realitas yang telah berjalan, serta pada proses negosiasi antarkepentingan dari para *stakeholder* kebijakan; atau dalam tataran yang lebih praktis adalah apa yang disebut Bloomquist sebagai *advocacy coalition framework* (ACF).⁶

Rendah tingginya tingkat partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan kebijakan publik akan sangat ditentukan oleh keikutsertaan masyarakat dari tahap perencanaan hingga tahap pengambilan keputusan. Tahap yang paling menentukan terletak pada tahap pengambilan keputusan. Sebab, pada tahap inilah materi muatan dari suatu UU didiskusikan apakah ada yang

⁶ Fadillah Putra, *Partai Politik dan Kebijakan Publik: Analisis terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 261.

dirubah atau tidak untuk kemudian disahkan.

Forum pengambilan keputusan menjadi garis finis, karena dalam forum ini semua pihak yang memiliki kepentingan atas kebijakan publik yang hendak diambil dapat mengungkapkan semua kepentingannya dalam proses yang negosiatif. Pihak yang berkepentingan misalnya untuk bisnis, menang pemilu, cari proyek, mempertahankan lingkungan hidup dan sebagainya dipersilahkan secara terbuka untuk mengemukakan pendapatnya. Sampai pada akhirnya keputusan diambil atas dasar proses negosiasi terbuka tersebut. Sehingga masing-masing pihak dapat melihat bagaimana proses argumentasi mereka masuk dalam konstruksi keputusan yang diambil. Sebab keterlibatan mereka utuh sejak awal sampai akhir dari proses pembuatan kebijakan publik tersebut. Akhir dari semua fase tersebut, kemudian dituntut kedewasaan dari semua *stakeholder* yang terlibat tadi untuk dapat menerima keputusan yang telah diambil.

Pada tahap pengambilan keputusan, pada akhirnya para pihak yang berwenanglah yang menjadi penentu. Meskipun demikian, jika semangat kepublikan (*spirit of publicness*) dari para anggota DPR sungguh-sungguh tertanam untuk menyerap aspirasi publik dan

menuangkannya ke dalam tiap denyut kebijakan publik, maka tidak sulit untuk menjalankan langkah-langkah sebagai berikut.

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

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

Ketiga; untuk memperoleh *stakeholder* yang berkepentingan yang sebenarnya, DPR harus melakukan dua hal yaitu pertama, melakukan inventarisasi siapa-siapa saja pihak berkepentingan dan relevan atas kebijakan publik yang hendak dibuat, lalu mereka diundang. Kedua, membuka secara luas bagi siapa saja yang ingin terlibat dalam proses kebijakan itu, lalu DPR/DPRD melakukan seleksi apakah mereka-mereka yang datang itu relevan

atau tidak dengan konteks pembicaraan kebijakan.

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

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

Keenam; pada tahap implementasi kebijakan publik yang berbentuk UU, peran serta masyarakat akan menjadi lebih penting. Sebab, apabila pada tahap ini ternyata masyarakat ditinggalkan, maka

demokratisnya proses formulasi tidak akan berarti. Masyarakat sebagai *beneficiaries* harus juga terlibat, terlebih untuk mewujudkan *good governance* sebagai identitas penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.

Ketujuh; pada tahap evaluasi suatu kebijakan publik, partisipasi masyarakat dapat dijangkau melalui pendekatan Berry Lekanne dit Depres yang dikutip oleh Fadillah Putra tentang *evaluation as contested knowledge*. Artinya, evaluasi kebijakan secara umum harus memperhatikan dengan seksama opini dan hasil-hasil evaluasi terhadap setiap proyek dari semua kalangan, mulai dari masyarakat paling bawah yang terkena langsung dampak kebijakan ini sampai pada hasil-hasil evaluasi yang sangat formal yang dihasilkan oleh instansi-instansi terkait.⁷ Kemudian dilakukan pengkajian yang mendalam dan dilakukan perbandingan normatif agar obyektifitas evaluasi kebijakan publik dapat terjaga dengan baik.

Dalam proses pembentukan Undang-Undang, partisipasi masyarakat terakomodir dan dapat berlangsung di sejumlah tataran meliputi: *pertama*, di tataran penyusunan program legislasi nasional, yakni pada tahap kompilasi Rencana Legislasi Nasional (tahap I) dan

⁷ Fadillah Putra, *Ibid*, hlm. 265.

pada tahap konsultasi dan komunikasi (tahap III) dari lima tahap penyusunan yang ada; *kedua*, dalam tataran penyusunan prakarsa rancangan undang-undang, yaitu pada penyusunan naskah akademik dan forum konsultasi; *ketiga*, dalam tataran proses perancangan undang-undang di DPR, yaitu perancangan oleh Perguruan Tinggi melalui Badan Legislasi, perancangan oleh masyarakat melalui Badan Legislasi, dan perancangan oleh Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) dan Sekretaris Jenderal; *keempat*, dalam tahap pembahasan di DPR, yaitu pada saat dilakukakannya Rapat Dengar Pendapat Umum antara alat kelengkapan DPR yang membahas Rancanagn Undang-undang dengan masyarakat; dan *kelima*, di tataran evaluasi, yakni pengajuan *judicial review* atas UU yang merugikan kepada MK.

Alhasil, partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU hanya sebatas memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis pada tahap penyiapan dan pembahasan RUU.

Berdasarkan tersedianya ruang bagi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU seperti dijelaskan di atas, tingkat partisipasi masyarakat dengan demikian tergolong rendah dan terbatas. Sebab, partisipasi masyarakat yang sesungguhnya adalah keterlibatan

masyarakat dalam forum pengambilan keputusan, bukan sebatas dengar pendapat atau konsultasi semata.

DAFTAR RUJUKAN

- Anggraini, Titi dan Reny Rawasita. “*Laporan Kunjungan Lapangan*”. Jambi: 24 Oktober – 04 November 2002. IHSA. dalam www.parlemen.net
- Budiardjo, Mariam. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Handoyo, B. Hestu Cipto. 2008. *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademik*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Kelsen, Hans. 2008. *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*. Bandung: Nusa Media.
- Manan, Bagir. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH FH UII.
- Putra, Fadillah. 2004. *Partai Politik dan Kebijakan Publik: Analisis terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sembiring, Sulaiman N. “*Memperkuat Transparansi Partisipasi masyarakat dan akuntabilitas melalui Konslutasi Publik dan Pengelolaan Kawasan Konservasi*” dalam www.parlemen.net
- Styowati, Erni, dkk. DRAFT I: Konsep Paper Koalisi Masyarakat Sipil Untuk Kebijakan Partisipatif. dalam www.parlemen.net

Zen, A. Patra M. dan Sugiarto A. Santoso. 2005. *Refleksi dan Penyusunan Strategi Mewujudkan Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sekretariat Nasional KKP.

Bahan Bacaan Pendukung

Chandhoke, Neera. 1995. *State and Civil Society: Explorations in Political Theory*. New Delhi: Sage Publications.

Indrayana, Denny. 2007. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan.

Mahendra, A.A. Oka. 1999. *Penelitian tentang Aspek Hukum Pelaksanaan Inisiatif DPR dalam Penyusunan Rancangan Undang-Undang*.

Jakarta: BPHN Departemen Kehakiman.

Ropii, Imam. 2005. "Membangun Legislasi Daerah yang Partisipatif", dalam *Jurnal Hukum Maksigama*. Tahun 8 No. 2. Malang: Fakultas Hukum Universitas Wisnuwardhana.

Peraturan Perundang-Undangan

UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Perubahan

UU No 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD

UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan