

# TAHAPAN UNDANG-UNDANG RESPONSIF

Hendrik Hattu\*

## *Abstract*

*Law-making in Indonesia is generally based on formal-legal aspects and legislator's political will, thus resulting in legislations that do not conform to society's aspirations nor answer their needs. This paper discusses a responsive model legislation hence it could meet community needs, provide legal certainty, and ensure justice and welfare.*

## *Abstrak*

*Pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang biasanya ditentukan oleh aturan hukum formil dan kemauan politik pembentuk undang-undang membuat produk perundang-undangan tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak menjawab kebutuhan mereka. Tulisan ini membahas model undang-undang yang responsif sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, memberikan kepastian hukum, dan menjamin keadilan dan kesejahteraan.*

**Kata Kunci:** undang-undang, responsif, partisipasi masyarakat.

## A. Pendahuluan

Pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang di Indonesia, selama ini sangat ditentukan oleh aturan hukum formil dan kemauan politik pembentuk undang-undang daripada pertimbangan-pertimbangan yang berpihak kepada masyarakat. Sebagai produk legislatif, fakta hukum menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang lebih diarahkan pada kepentingan politik penguasa dan pihak-pihak yang berkepentingan, yang akhirnya materi undang-undang tidak sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Padahal dalam negara hukum modern, selain adanya pembagian kekuasaan yang bertujuan memberikan, mengatur,

membatasi dan mengawasi penyelenggaraan wewenang pemerintah, adanya pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, serta adanya peradilan administrasi negara untuk mengadili perbuatan melawan hukum pemerintah, kita juga mutlak memerlukan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berfungsi sebagai instrumen untuk memberi, mengatur, membatasi sekaligus mengawasi pelaksanaan tugas dan wewenang pemerintah, menjamin hak-hak warga masyarakat. Menurut Astawa & Na'a,<sup>1</sup> ciri hukum modern yaitu adanya norma-norma hukum yang tertulis, rasional, terencana, universal dan responsif dalam mengadaptasi perkembangan kemasyarakatan dan dapat menjamin kepastian hukum.

---

\* Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Pattimura (Jalan Ir. M. Putuhena Ambon).

<sup>1</sup> I Gde Panca Astawa dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, hlm. 1.

Dengan demikian norma hukum tertulis dari hukum modern harus dibuat dan ditetapkan berdasarkan pemikiran-pemikiran yang rasional, memiliki perencanaan yang baik, bersifat umum atau general dan mampu mengakomodir kondisi kemasyarakatan yang ada yang terus berkembang dari waktu ke waktu terutama dalam rangka memberikan kepastian hukum, keadilan dan kesejahteraan.

Hal tersebut sejalan dengan konsep negara hukum *rechtsstaat* yang lahir di Jerman akhir abad ke XVIII, yang meletakkan dasar perlindungan hukum bagi rakyat pada asas legalitas yaitu semua hukum harus positif, yang berarti hukum harus dibentuk secara sadar. Dengan ide *rechtsstaat*, posisi *wetgever* menjadi penting karena hukum positif yang dibentuk diharapkan memberikan jaminan perlindungan hukum bagi rakyat.<sup>2</sup> Dengan cara yang demikian undang-undang dapat mengakomodir dan merespons kenyataan-kenyataan yang hidup di dalam masyarakat. Undang-undang yang merespons kenyataan-kenyataan yang hidup dalam masyarakat, setidaknya harus didasarkan pada prinsip-prinsip pembentukannya termasuk melibatkan masyarakat secara partisipatif. Di Indonesia secara normatif, pembentukan undang-undang secara partisipatif merupakan konsekuensi yuridis dari Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyebutkan bahwa "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau

pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah".

Namun secara empiris, pembentukan undang-undang di Indonesia belum memberikan jaminan sebagai suatu undang-undang yang responsif. Malahan perumusan norma hukum dalam undang-undang sering menimbulkan konflik dengan masyarakat sebagai subjek hukum. Hal ini ditandai dengan maraknya *judicial review* yang diajukan oleh masyarakat ke Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian terhadap norma hukum dalam undang-undang yang dianggap bertentangan dengan hak-hak konstitusional warga negara. Selain itu, mekanisme dan proses pembentukan undang-undang yang sangat formalistik tanpa mempertimbangkan kondisi-kondisi sosial kemasyarakatan yang perlu dirumuskan sebagai norma hukum yang berpihak kepada masyarakat.

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan argumentasi tahapan pembentukan undang-undang responsif yang partisipatif sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

## B. Prosedur Pembentukan Undang-Undang

Negara Indonesia dalam perkembangan ketatanegaraannya, khususnya setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945) menganut prinsip bahwa dalam hal pembentukan undang-undang kewenangan tersebut diserahkan kepada 3 badan, yaitu Dewan Perwakilan

<sup>2</sup> Philipus M. Hadjon, "Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Makalah*, 1994, hlm. 4.

Rakyat (selanjutnya disingkat DPR) untuk semua undang-undang, Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disingkat DPD) untuk materi undang-undang tertentu serta Presiden sebagai Kepala Pemerintahan (eksekutif). Hal mana berbeda dengan prinsip yang dianut sebelum perubahan UUD 1945, di mana kewenangan pembentukan undang-undang berada di tangan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga mitra yang berperan dalam proses pembentukannya.

Landasan konstitusional pembentukan undang-undang setelah amandemen UUD 1945 diatur dalam Pasal 20 yang menyebutkan bahwa:

1. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang;
2. Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
3. Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu;
4. Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang;
5. Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu tiga puluh hari semenjak rancangan

undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Jika dicermati, ketentuan dalam ayat (1) dan ayat (2) tersebut di atas menunjukkan terjadi pergeseran kekuasaan legislatif yang semula berada di tangan pemerintah (Presiden) menjadi kekuasaan dan kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR), namun kedua lembaga ini (DPR dan Pemerintah/Presiden) merupakan mitra dalam proses pembahasan hingga persetujuannya, walaupun pengesahannya harus dilakukan oleh Presiden dengan ketentuan jika rancangan undang-undang tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam jangka waktu 30 hari setelah rancangan undang-undang tersebut disetujui, maka demi hukum rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Terhadap pergeseran kewenangan DPR di bidang legislatif ini, masih terdapat berbagai pandangan para ahli di bidang perundang-undangan di Indonesia seperti Maria Farida Indrati Soeprapto,<sup>3</sup> yang berpendapat bahwa ketentuan dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 mempunyai makna bahwa kekuasaan membentuk undang-undang itu sebenarnya dipegang secara bersama oleh DPR dan Presiden. Pengertian DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang yang ditetapkan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 perubahan, seharusnya dapat diartikan dengan “memegang kewenangan”,

<sup>3</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 187-188.

karena suatu kekuasaan (*macht*) dalam hal ini kekuasaan membentuk undang-undang (*wetgevendemacht*) memang mengandung kewenangan membentuk undang-undang. Namun demikian, rumusan dalam Pasal 20 ayat (1) tersebut secara kajian perundang-undangan tidak dapat dilepaskan atau dipisahkan dengan ketentuan pada ayat-ayat selanjutnya dalam Pasal 20 UUD 1945. Karenanya menurut beliau, adanya ketentuan pada ayat (2) yang menyebutkan bahwa setiap rancangan undang-undang **dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama** (huruf tebal oleh beliau), merupakan suatu ketentuan yang mengesampingkan ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Ketentuan tersebut masih diperkuat dengan rumusan pada ayat (3) yang menyebutkan bahwa jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu. Dari rumusan Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, menunjukkan bahwa keberadaan **persetujuan bersama** antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden tersebut adalah merupakan syarat mutlak yang dilakukan secara **bersama, secara serentak**, atau **berbarengan dengan**, ataupun **pada saat yang sama**, agar suatu rancangan undang-undang dapat disahkan menjadi undang-undang. Selanjutnya menurut beliau peranan Presiden dalam pembentukan undang-undang terlihat lebih kuat, jika dihubungkan dengan rumusan dalam Pasal 20 ayat (4) UUUD Tahun 1945 perubahan, yang menyebutkan

bahwa Presiden **mengesahkan rancangan undang-undang** yang telah disetujui bersama untuk **menjadi undang-undang**.

Pandangan seperti ini menimbulkan kesan seakan-akan Presiden dan DPR mempunyai kedudukan yang sama-sama kuat dan seimbang di bidang legislatif. Menurut hemat Penulis sejauh mana penafsiran atas rumusan norma dari Pasal 20 UUD 1945 perubahan tersebut, haruslah dikembalikan kepada apa yang menjadi dasar pemikiran perubahannya. Sebagaimana diketahui bahwa perubahan Pasal 20 UUD 1945 dimaksudkan untuk memberdayakan DPR sebagai lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang. Perubahan pasal ini merubah peranan DPR yang sebelumnya bertugas membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang yang dibuat oleh Presiden (kekuasaan eksekutif) dan anggotanya berhak mengajukan rancangan undang-undang. Pergeseran kewenangan membentuk undang-undang dari sebelumnya ditangan Presiden dan dialihkan kepada DPR merupakan langkah konstitusional untuk meletakkan secara tepat fungsi-fungsi lembaga negara sesuai bidang tugasnya masing-masing yakni DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang (kekuasaan legislatif) dan Presiden sebagai lembaga pelaksana undang-undang (kekuasaan eksekutif). Namun demikian UUD 1945 juga mengatur kekuasaan Presiden di bidang legislatif, antara lain ketentuan bahwa pembahasan setiap rancangan undang-undang oleh DPR dilakukan secara bersama-sama dengan Presiden.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2003, *Panduan dalam Pemasyarakatan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, hlm. 95.

Dari latar belakang permusan norma Pasal 20 UUD 1945 perubahan sebagaimana tersebut di atas, maka jelas kedudukan DPR lebih kuat di bidang pembentukan undang-undang merupakan sesuatu yang tidak perlu diperdebatkan, jika hal tersebut diletakan pada fungsi utama dari DPR yang secara konstitusional merupakan lembaga legislatif. Dengan demikian peranan Presiden (eksekutif) disini merupakan mitra dan tidak memiliki kedudukan yang kuat dibanding DPR dalam proses pembentukan undang-undang. Walaupun menurut Mochtar Pibottingi, pada kata pengantarnya dalam buku yang ditulis oleh Saldi Isra *Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*<sup>5</sup> bahwa di lapangan legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat memiliki “*kuasa lebih konstitusional*”, dimana negara-nation kita hanya bisa diselamatkan dengan memotong kekuasaan berlebihan pada Dewan Perwakilan Rakyat yang sudah terbukti amat sangat distortif sendi-sendi negara-nation kita. Kita harus meniadakan dan/atau manifestasi “*kuasa lebih konstitusional*” itu dengan sistim politik yang benar-benar memenuhi prinsip “saling kontrol, saling imbang”<sup>6</sup>. Pandangan Mochtar Pibottingi tersebut, dari sudut pendekatan empiris merupakan hal penting yang perlu diperhatikan dalam proses mendorong demokrasi Indonesia yang lebih berkualitas dengan menjunjung tinggi prinsip “*checks and balances*” dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun sejauh mana pemikiran ini dapat dituangkan untuk menjadi landasan konstitusional dalam

kehidupan bernegara, memerlukan upaya-upaya perumusannya lebih konkrit dalam UUD 1945.

### C. Indikator Karakter Undang-Undang Responsif

Berbicara mengenai indikator karakter hukum responsif, maka hal tersebut tergantung pada konfigurasi politik dan sistem pemerintahan suatu negara. Menurut Moh. Mahfud, M.D.<sup>7</sup>, jika konfigurasi politik dalam negara berjalan secara demokrasi, akan melahirkan produk hukum yang berkarakter responsif. Sebaliknya jika konfigurasi politik dalam negara berjalan secara otoriter, akan melahirkan produk hukum ortodoks/otoriter.

Sehubungan dengan itu, dan dengan menyunting pendapat dari Henry B. Mayo, beliau berpendapat bahwa konfigurasi politik demokrasi adalah susunan sistem politik yang membuka kesempatan (peluang) bagi partisipasi rakyat secara penuh untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum. Partisipasi ini ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik, diselenggarakan dalam suasana terjadinya kebebasan politik. Di negara-negara yang menganut sistem demokrasi atau konfigurasinya demokratis, terdapat pluralitas organisasi dimana organisasi-organisasi penting relatif otonom. Dilihat dari hubungan antara pemerintah dan wakil rakyat, di dalam konfigurasi politik demokratis ini,

<sup>5</sup> Saldi Isra, 2009, *Kekuasaan dan Perilaku Korupsi*, Kompas (Penerbit Buku), Jakarta, hlm. xi.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. xi-xii.

<sup>7</sup> Moh. Mahfud M.D., 2010, *Politik Hukum di Indonesia* (Edisi Revisi), Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 7.

terdapat kebebasan bagi rakyat melalui wakil-wakilnya untuk melancarkan kritik kepada pemerintah. Sedangkan dengan mengutip pendapat dari Carter dan Herz, pengertian konfigurasi politik otoriter, oleh Moh. Mahfud M.D dirumuskan sebagai susunan politik yang lebih memungkinkan negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara. Konfigurasi ini ditandai oleh dorongan elit kekuasaan untuk memaksakan persatuan, penghapusan oposisi terbuka, dominasi pimpinan negara untuk menentukan kebijaksanaan negara dan dominasi kekuasaan politik oleh elit politik yang kekal, serta dibalik semua itu ada suatu doktrin yang membenarkan konsentrasi politik.

Selanjutnya menyangkut produk hukum responsif, beliau mengatakan ada beberapa indikator penting, yaitu (1) pembuatannya partisipatif, (2) muatannya aspiratif, dan (3) rincian isinya limitatif. Sedangkan indikator dari produk hukum ortodoks/otoriter adalah (1) pembuatannya sentralistik-dominatif, (b) muatannya aspiratif, dan (3) rincian isinya *open interpretative*.

Pembuatannya partisipatif mengandung arti bahwa dalam proses pembentukan undang-undang sejak perencanaan, pembahasan, penetapan hingga evaluasi pelaksanaannya, memerlukan keterlibatan masyarakat secara aktif. Muatannya aspiratif mengandung arti bahwa materi atau substansi norma dalam undang-undang harus sesuai dengan aspirasi masyarakat. Sedangkan rincian isinya limitatif mengandung arti bahwa segala peraturan perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan

dari undang-undang yang dibentuk harus sesuai dengan makna dari norma dasar yang terkandung dalam undang-undang tersebut.

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

Dari ketiga karakter undang-undang responsif sebagaimana dijelaskan di atas, maka salah satu aspek yang akan dibahas adalah karakter partisipatif, karena jika dalam pembentukan undang-undang masyarakat dilibatkan secara partisipatif, maka jaminan bahwa norma hukum dari undang-undang tentu akan sesuai dengan kebutuhan masyarakat..

Dalam Pasal 22A UUD 1945 disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Dari bunyi Pasal 22A, maka dalam proses pembentukan undang-undang diharuskan pengaturannya dengan undang-undang. Sehubungan dengan itu, maka untuk melaksanakan amanat Pasal 22A, pada bulan Juni 2004 ditetapkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LNRI Tahun 2004 Nomor 53, TLNRI Nomor 4389). Dengan demikian, pembentukan undang-undang harus dilakukan berdasarkan prosedur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Peraturan Tata Tertib DPR RI yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010.

Pasca perubahan UUD 1945 dan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, sepanjang yang menyangkut partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang, selain ditemukan ketentuan dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2004, maka ditemukan pula beberapa Peraturan Tata Tertib DPR, di antaranya (1) Peraturan Tata Tertib DPR Nomor 15/DPR RI/2004 dan (2) Peraturan Tata Tertib DPR Nomor 1/DPR-RI/2009.

Dalam Pasal 141, Pasal 142 dan Pasal 143 Peraturan Tata Tertib DPR Nomor 15/DPR-RI/2004 disebutkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan *hak* untuk menyampaikan masukan baik lisan maupun tertulis terhadap suatu rancangan undang-undang sejak *penyiapan* maupun *pembahasannya*, dengan ketentuan jika inisiatif tersebut datang dari masyarakat, maka masyarakat haruslah bersifat aktif untuk menyampaikan aspirasinya. Sebaliknya, jika inisiatif tersebut datang dari DPR, hal tersebut dilakukan melalui alat kelengkapan DPR. Dalam hal terdapat masukan bagi rancangan undang-undang, baik pada tahap perencanaan maupun pembahasan, maka hal-hal teknis yang perlu diperhatikan adalah: masukan tersebut harus disampaikan kepada pimpinan DPR, dengan menyebut identitas diri yang jelas (khusus untuk pembahasan, dengan ketentuan masukan tersebut harus diajukan sebelum pembicaraan tingkat II), kepada alat kelengkapan yang merencanakan atau membahas rancangan undang-undang tersebut, selambat-lambatnya dalam waktu 7 hari. Sebaliknya jika masukan dari masyarakat tersebut dalam bentuk tertulis, ditujukan kepada alat kelengkapan yang bertugas membahas Rancangan Undang Undang dengan tembusan kepada pimpinan DPR. Dalam hal masukan tersebut bersifat lisan, maka hal-hal yang harus diperhatikan yaitu pimpinan alat kelengkapan menentukan waktu pertemuan, dan jumlah orang

yang akan diundang dalam pertemuan dan pertemuan dapat dilaksanakan dalam bentuk rapat dengar pendapat umum, pertemuan dengan pimpinan alat kelengkapan, atau pertemuan dengan pimpinan alat kelengkapan didampingi oleh beberapa anggota yang terlibat dalam penyiapan Rancangan Undang Undang. Selanjutnya dalam hal inisiatif untuk mendapatkan masukan masyarakat tersebut datang dari alat kelengkapan yang menyiapkan dan membahas rancangan undang undang, maka hal tersebut dapat dilakukan berupa rapat dengar pendapat umum, seminar atau kegiatan sejenis dan kunjungan dengan memperhatikan jadwal kegiatan DPR dan anggaran yang tersedia. Hasil pertemuan dan masukan secara tertulis menjadi bahan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas bersama Presiden.

Sementara itu dalam Pasal 208, Pasal 209, Pasal 210, dan Pasal 211 Peraturan Tata Tertib DPR No. 1/DPR RI/ 2009 menyangkut pembentukan undang-undang, diatur hal-hal sebagai berikut: partisipasi masyarakat dilakukan dalam bentuk masukan secara lisan dan/ atau tertulis kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dalam proses penyusunan dan penetapan Prolegnas, penyiapan dan pembahasan rancangan Undang-Undang, pembahasan rancangan Undang-Undang tentang APBN, pengawasan pelaksanaan Undang Undang, pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Jika dibandingkan Peraturan Tata Tertib DPR RI No. 15/DPR RI/ 2004 dan No.1/DPR RI/2009, menunjukkan substansi partisipasi masyarakat dalam Peraturan Tata Tertib DPR 1/DPR RI/2009 telah dirumuskan secara luas, mulai dari perencanaan



hingga evaluasi dan tidak hanya terbatas pada bidang pembentukan undang-undang saja. Mekanisme penyampaian aspirasi masyarakat lebih diarahkan kepada badan/alat kelengkapan DPR yang berkompeten, termasuk anggota tanpa dibatasi formalitas prosedur yang ketat. Demikian juga masyarakat berhak mendapatkan informasi tentang sejauh mana tindak lanjut dari pada masukan yang diberikan kepada anggota maupun institusi DPR.

Namun sejauh mana implementasinya, diperlukan itikad baik dari Dewan Perwakilan Rakyat dimana pada proses pembentukan undang-undang tetap terikat pada aturan main yang ditetapkan dalam menegakkan prinsip-prinsip hukum dan demokrasi. Karena secara empiris banyak produk undang-undang yang masih mengabaikan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya, yang berdampak pada tidak berfungsinya undang-undang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, memberikan perlindungan, kepastian hukum dan kesejahteraan bagi masyarakat. Apalagi perumusan norma hukum dalam bentuk *partisipasi masyarakat sebagai hak* dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 dapat menimbulkan konsekwensi, bahwa partisipasi masyarakat itu bukan suatu yang wajib untuk dilakukan/dilaksanakan. Demikian pula, masih ditemukan peraturan perundang-undangan yang membatasi partisipasi masyarakat tersebut, seperti nampak dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional yang dinilai belum sinkron dengan Peraturan Tata Tertib DPR. Dalam Peraturan Presiden Republik

Indonesia Nomor 61 Tahun 2005, proses penyusunan dan penetapan prolegnas masih merupakan kewenangan DPR dan pemerintah yang dikordiner oleh Badan Legislasi. Pasal 8 Peraturan Presiden tersebut dikatakan:

Badan legislasi dalam mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat dapat meminta atau memperoleh bahan dan/atau masukan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan/atau masyarakat.

Kata "*dapat*" dalam pasal ini menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dan DPR dalam hal penyusunan dan penetapan Prolegnas tergantung pada DPR meminta atau memperoleh bahan/masukan tersebut, artinya partisipasi masyarakat dan DPRD tersebut adalah tidak mutlak dan bukan merupakan hak. Selain itu dalam Pasal 41 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden, disebutkan :

1. Dalam rangka penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang Undang, masyarakat dapat memberikan masukan kepada pemrakarsa.
2. Masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menyampaikan pokok pokok materi yang diusulkan.
3. Masyarakat dalam memberikan masukan harus menyebutkan identitas secara jelas dan lengkap.



Jika diperhatikan proses pembentukan undang-undang sebagaimana yang diuraikan di atas, maka partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang belum dirumuskan dengan tegas sebagai suatu rumusan *norma hukum yang perintah*, malah norma hukum yang dirumuskan masih saling bertentangan satu sama lain yang berdampak pada rendahnya kualitas kualitas undang-undang yang ditetapkan.

Karena itu, partisipasi masyarakat sudah seyogyanya dicantumkan di dalam Undang Undang Nomor 10 Tahun 2004, Peraturan Tata Tertib DPR RI maupun berbagai peraturan Presiden terkait dengan proses pembahasan RUU sebagai suatu *norma hukum perintah*, dengan ketentuan jika dalam proses pembentukan undang-undang, masyarakat tidak dilibatkan secara partisipatif, maka undang undang tersebut tidak dapat ditetapkan sebagai undang-undang.

#### **E. Tahapan Pembentukan Undang-undang Responsif yang Partisipatif**

Pembentukan undang-undang harus didasarkan pada model karakter hukum responsif yang partisipatif. Model karakter hukum responsif yang partisipatif dalam pembentukan undang-undang seyogyanya merupakan model baru sebagai pengganti strategi *top-down* yang digunakan di masa Orde Baru. Pada era Reformasi, strategi pembentukan undang-undang harus didasarkan pada model pembentukan undang-undang yang berkarakter hukum responsif partisipatif yang menekankan pada prinsip *bottom up and top down planning*. Melalui prinsip *bottom up and top down planning*, tentunya untuk mendapatkan materi muatan undang-undang yang aspiratif,

maka diperlukan adanya indikator proses pembentukan yang partisipatif. Diperlukannya proses pembentukan undang-undang yang partisipatif, karena materi muatannya lebih diarahkan pada pengaturan mengenai kepentingan masyarakat. Itu berarti, seyogyanya diperlukan adanya partisipasi masyarakat sebagai suatu kewajiban yang harus dipenuhi oleh pembentuk undang-undang dalam proses pembentukan undang-undang. Kewajiban ini sekaligus merupakan pemaknaan terhadap perubahan substansi Pasal 54 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 yang harus merupakan norma hukum perintah.

Proses pembentukan undang-undang yang partisipatif dengan melibatkan masyarakat yang selama ini hanya merupakan aspek legalitas-formal oleh pembentuk undang-undang sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya telah mengakibatkan produk undang-undang belum memiliki karakter hukum responsif. Karenanya diperlukan model pembentukan undang-undang yang berkarakter responsif partisipatif.

Model pembentukan undang-undang yang berkarakter responsif partisipatif, dapat dilakukan melalui 10 tahapan di antaranya: (1) Perencanaan Program Legislasi Nasional; (2) Perencanaan Pembentukan Rancangan Undang-Undang Sesuai Skala Prioritas; (3) Penetapan Draft Rancangan Undang-Undang; (4) Konsultasi Publik; (5) Pengajuan Usul Rancangan Undang-Undang; (6) Pembahasan Rancangan Undang-Undang; (7) Penetapan Undang-Undang; (8) Judicial Preview; (9) Pengundangan; dan (10) Evaluasi (*Legislative Review* dan *Judicial Review*). Kesepuluh tahapan tersebut dapat digambarkan pada skema di bawah ini.

**Tabel 1**  
**Tahapan Pembentukan Undang-Undang Responsif yang Partisipatif**

Tahap	Bentuk Kegiatan	Pihak Yang Terlibat	Hasil
I	Perencanaan Program Legislasi Nasional	DPR, Pemerintah, dengan melibatkan masyarakat melalui PT, LSM, pakar, tokoh masyarakat, Organisasi kemasyarakatan lainnya, lembaga profesional, dll	Penetapan Skala Prioritas RUU yang akan ditetapkan dalam periode tertentu
II	Perencanaan Pembentukan RUU Sesuai Skala Prioritas	DPR, Pemerintah, dengan melibatkan masyarakat melalui PT, LSM, lembaga terkait, dll	Draft Akademik RUU
III	Penetapan <i>Draft</i> RUU	DPR, DPD, Pemerintah dengan melibatkan Masyarakat melalui PT, LSM, lembaga terkait lainnya, dll	Draft RUU (Tentatif)
IV	Konsultasi Publik (Seminar, Lokakarya, Diskusi dll)	DPR, DPD, Pemerintah, dengan melibatkan Masyarakat melalui PT, LSM, Organisasi Kemasyarakatan lainnya, dll	Draft RUU (Definitif)
V	Pengajuan Usul RUU ke DPR	DPR, DPD, Pemerintah	Usul RUU segera dibahas
VI	Pembahasan RUU di DPR	DPR mengundang Tim (Pakar) dan Tokoh masyarakat, dan pihak-pihak terkait untuk didengar pendapat dan klarifikasi materi muatan RUU	Perumusan norma hukum RUU yang sesuai dengan aspirasi masyarakat
VII	Penetapan	DPR dan Pemerintah	UU
VIII	<i>Judicial Preview</i>	Mahkamah Konstitusi	RUU memiliki Karakter Hukum Responsif
IX	Pengundangan	Pemerintah (Presiden)	UU
X	Evaluasi ( <i>Legislative Review</i> dan <i>Judicial Review</i> )	DPR atau DPD melakukan <i>Legislative Review</i> dan Masyarakat mengajukan Permohonan <i>Judicial Review</i> ke MK	UU memiliki karakter hukum responsif

Sumber: Data oleh penulis.

Tahapan pembentukan undang-undang berkarakter responsif partisipatif sebagaimana dikemukakan pada tabel di atas, dapat dijelaskan sebagai berikut :

### **1. Perencanaan Program Legislasi Nasional;**

Tahapan Perencanaan Program Legislasi Nasional merupakan keharusan yang harus dilakukan dalam pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang mengartikan Program Legislasi Nasional sebagai "instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara berencana, terpadu, dan sistematis". Pengaturan mengenai Program Legislasi Nasional diatur pula dalam Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005.

Tahapan perencanaan Program Legislasi Nasional dilakukan melalui Rencana Legislasi dan Program Legislasi yang dilakukan oleh Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat. Partisipasi masyarakat pada tahap ini dapat dilakukan oleh Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat dengan melibatkan masyarakat, agar penyusunan Rencana Legislasi sesuai dengan kebutuhan hukum di masyarakat. Rencana Legislasi ini kemudian dijabarkan secara bersama dalam Program Legislasi yang diagendakan untuk jangka waktu lima tahun maupun tahunan dengan menggunakan skala prioritas.

### **2. Perencanaan Pembentukan Rancangan Undang-undang Sesuai Skala Prioritas**

Perencanaan pembentukan Rancangan Undang-Undang sesuai skala prioritas

merupakan upaya untuk memfokuskan rancangan undang-undang yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Perencanaan ini merupakan kelanjutan dari Program Legislasi Nasional yang telah dijabarkan selama lima tahun maupun tahunan, namun untuk kepentingan mendesak perlu diperhitungkan skala prioritasnya. Tentunya penentuan skala prioritas ini harus dengan melibatkan masyarakat yang diwakili oleh para pakar dari perguruan tinggi, maupun tokoh masyarakat lainnya serta lembaga swadaya masyarakat, agar pembentukan undang-undang tidak sekedar sebagai tuntutan kepentingan pemerintah semata-mata.

### **3. Penetapan *Draft* Rancangan Undang-Undang**

Tahapan penetapan *draft* rancangan undang-undang harus diawali melalui penyusunan naskah akademik. Dalam penyusunan naskah akademik dan draft rancangan undang-undang, baik Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat serta Dewan Perwakilan Daerah harus melibatkan masyarakat dalam proses penyusunannya. Keterwakilan masyarakat dalam penyusunan naskah akademik dan draft rancangan undang-undang ini dapat dilakukan oleh para pakar perguruan tinggi maupun lembaga swadaya masyarakat agar penyusunan rancangan undang-undang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

### **4. Konsultasi Publik**

Tahapan konsultasi publik merupakan tahapan yang harus dilakukan untuk menguji keberlakuan empiris dari rancangan undang-undang dimaksud. Tahapan ini dapat dilakukan melalui seminar, lokakarya, diskusi dan lain-lain bentuk pelibatan

partisipasi masyarakat. Hasil konsultasi publik ini akan memberikan masukan terhadap materi muatan rancangan undang-undang tersebut.

### **5. Pengajuan Usul Rancangan Undang-undang**

Tahapan ini merupakan wewenang Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat maupun Dewan Perwakilan Daerah untuk mengajukan usul rancangan undang-undang. Seyogyanya pengajuan usul rancangan undang-undang harus dilakukan setelah dilakukannya konsultasi publik. Hal ini diperlukan untuk memberikan kepastian bagi pembentuk undang-undang agar sebelum memasuki tahapan ini sudah harus melakukan tahapan konsultasi publik.

### **6. Pembahasan Rancangan Undang-undang**

Tahapan pembahasan rancangan undang-undang yang dilakukan antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat yang didasarkan pada Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat harus mencantumkan kewajiban adanya pelibatan masyarakat dalam proses pembahasan rancangan undang-undang. Berdasarkan analisa yang telah dilakukan sebelumnya, pembahasan rancangan undang-undang lebih mengedepankan aspek legalitas-formal dengan mekanisme yang singkat telah berdampak terhadap tidak diakomodirnya masyarakat dalam proses pembahasan. Untuk itu diperlukan adanya ketegasan Dewan Perwakilan Rakyat untuk mengatur partisipasi masyarakat dalam prosedur pembentukan undang-undang melalui Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat.

### **7. Penetapan Undang-undang**

Tahapan penetapan undang-undang merupakan tahapan akhir dari proses pembahasan rancangan undang-undang setelah adanya kesepakatan antara Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap materi muatan rancangan undang-undang.

### **8. Judicial Preview**

Tahapan *judicial preview* merupakan tahapan pengujian awal terhadap undang-undang yang telah ditetapkan tetapi belum diundangkan. Diperlukannya tahapan *judicial preview* sebagai upaya juridis-antisipatif terhadap materi muatan undang-undang yang dimintakan pendapat hukum dari Mahkamah Konstitusi. Pengujian oleh Mahkamah Konstitusi ini dilakukan terhadap undang-undang yang belum memiliki kekuatan hukum (*rechtskracht*) terhadap aspek hukum yang terkait dengan hirarki aturan hukum. Tentunya pengujian oleh Mahkamah Konstitusi ini dilakukan agar materi muatan undang-undang tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Diperlukannya pendapat Mahkamah Konstitusi melalui *judicial preview* yang lebih menekankan pada aspek hukum, oleh karena penetapan rancangan undang-undang menjadi undang-undang oleh Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat merupakan keputusan politik. Pengujian oleh Mahkamah Konstitusi ini meletakkan aspek hukum dari materi muatan undang-undang agar memiliki karakter hukum responsif yang memiliki nilai konstitusionalitas.

Adanya tahapan *judicial preview* ini pun secara konstitusional didasarkan

pada wewenang Mahkamah Konstitusi untuk memberikan pendapat hukum yang didasarkan pada aspek hukum terhadap keputusan *impeachment* yang merupakan keputusan politik yang akan dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini berarti model tahapan *judicial preview* merupakan model pembentukan undang-undang berkarakter responsif.

### 9. Pengundangan;

Tahapan pengundangan merupakan wewenang Pemerintah untuk meng-undangan undang-undang dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia.

### 10. Evaluasi (*Legislative Review dan Judicial Review*).

Tahapan evaluasi merupakan tahapan akhir model undang-undang berkarakter responsif partisipatif. Setelah undang-undang diberlakukan, - walaupun sebelumnya telah ada tahapan *judicial preview* – namun tetap dibutuhkan adanya evaluasi terhadap materi muatan suatu undang-undang agar sesuai dengan kebutuhan kekinian masyarakat. Tahapan evaluasi ini dapat dilakukan oleh lembaga legislatif melalui *Legislative Review* maupun oleh Mahkamah Konstitusi melalui *Judicial Review*.

### F. Kesimpulan

Pembentukan undang-undang selama ini belum memiliki karakter hukum responsif partisipatif karena belum didasarkan pada kepentingan masyarakat. Hal ini terjadi oleh karena proses pembentukan undang-undang dilakukan tanpa pelibatan masyarakat, walaupun prosedurnya memiliki dasar legalitas-formal sesuai Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Peraturan Tata Tertib DPR. Namun sejauh mana dasar legalitas-formal itu memiliki laksanakan hukum yang kuat dan mengikat, diperlukan perumusan norma dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, peraturan tata tertib DPR, dan peraturan terkait lainnya yang bersifat norma hukum perintah dengan kewajiban bagi pembentuk undang-undang untuk dilaksanakan tanpa kecuali, disamping diperlukan adanya harmonisasi norma hukum atas berbagai peraturan yang mengatur tentang tata cara pembentukan undang-undang tersebut.

Model pembentukan undang-undang responsif yang partisipatif, seyogyanya didasarkan pada model pembentukan undang-undang yang melibatkan masyarakat secara utuh. Pelibatan masyarakat ini tentunya akan berpengaruh terhadap kualitas materi muatan undang-undang ditetapkan.

### DAFTAR PUSTAKA

- Astawa, I Gde Panca dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi*, Kanisius, Yogyakarta.
- Mahfud, Moh. M.D., 2010, *Politik Hukum di Indonesia* (Edisi Revisi), Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M., 1994, *Ide Negara Hukum dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Makalah.
- Isra, Saldi, 2009, *Kekuasaan dan Perilaku*

*Korupsi*, Kompas (Penerbit Buku), Jakarta.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2003, *Panduan dalam Pe-masyarakatan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Latar Belakang, Proses dan Hasil Perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta.

**Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 15/DPR RI/1/2004-2005.

Peraturan Tata Terib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Npmor 1/DPR RI/2009.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Rancangan Peraturan Presiden.