

**PENGUATAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK DALAM
PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAI
PILAR PENEGAKAN HAK ASASI MANUSIA
DI INDONESIA**

Oleh:

Meri Yarni¹ dan Latifah Amir²

ABSTRAK

Hingga saat ini masih banyak sekali peraturan perundang-undangan yang dinilai mengancam perlindungan HAM di Indonesia. Salah satu penyebabnya ditenggarai karena pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak didasarkan prinsip-prinsip good governance. Artikel ini membahas antara lain, tentang hubungan antara pembentukan peraturan perundang-undangan, hak asasi manusia dan good governance serta bagaimana Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai Upaya Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia. Pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk hendaknya menghormati keragaman budaya, memuat solusi terhadap penyelesaian konflik dan menyelesaikan kesenjangan dan kemiskinan ditengah-tengah masyarakat. Peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang demikianlah yang dapat menjamin terlaksananya perlindungan HAM. oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan harus diselenggarakan dengan ideal. Pembentukan aturan hukum ideal (dalam persepektif good governance) bermakna bahwa proses merumuskan norma atau kaidah hukum harus didasarkan pada prinsip-prinsip good governance yang menjamin perlindungan hak asasi manusia. Kondisi faktual di Indonesia hingga saat ini menunjukkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia belum sepenuhnya didasarkan prinsip good governance, yakni prinsip partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas. Hal ini tentunya dapat mengancam penegakan dan perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia. Upaya yang dapat dilakukan adalah dengan memberikan akses seluas-luasnya terhadap partisipasi masyarakat, berbagai informasi dan mengembangkan bentuk pertanggungjawaban bagi pembentuk peraturan perundang-undangan

Kata Kunci : *Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Hak Asasi Manusia.*

¹ Dosen Bagian Hukum Perdata Fak. Hukum Universitas Jambi.

² Dosen Bagian Hukum Administrasi Negara Fak. Hukum Universitas Jambi

I. PENDAHULUAN

Dalam literatur ilmu pemerintahan atau ilmu hukum istilah “tata kelola pemerintahan yang baik” sering pula disebut atau dipadankan dengan istilah “*good governance*”. Kedua istilah ini seringkali saling dipergunakan secara silih arti (*interchangeable*), namun untuk maksud dan tujuan yang sama. Oleh karena itu, dalam tulisan ini istilah “tata kelola pemerintahan yang baik” dipersamakan dengan istilah “*good governance*”.

Nomenklatur “*good governance*” merupakan istilah yang telah tumbuh dan berkembang sejak lama baik dalam tataran internasional maupun nasional. Dalam tataran internasional istilah ini diperkenalkan oleh Bank Dunia pada tahun 1992. Sejak saat itu, hampir seluruh negara di dunia yang memiliki hubungan erat dengan Bank Dunia, termasuk pula Indonesia harus menerima konsep “*good governance*” sebagai pola untuk menjalankan pemerintahan untuk diterapkan di Indonesia (walaupun dengan implementasi yang berbeda-beda pada tiap negara). Paling tidak pada saat itu, diterimanya konsep ini sebagai salah satu prasyarat bagi sebuah negara untuk dapat dipertimbangkan untuk mendapat bantuan dari bank dunia.

Dalam perkembangannya tata kelola pemerintahan yang baik tidak hanya diterima sebagai alasan untuk memenuhi kriteria formalistik semata agar mendapatkan bantuan dari bank dunia, lebih dari itu tata kelola pemerintahan yang baik diyakini memungkinkan suatu negara memenuhi tujuan-tujuan pembangunan dan penegakan supremasi hukum³. Selain itu, yang tak kalah penting yakni adanya korelasi antara tata kelola pemerintahan yang baik dengan Hak Asasi Manusia. Hubungan ini diyakini bersifat “mutualisme” dan saling melengkapi. Tata kelola pemerintahan yang baik tidak akan dapat terwujud tanpa terlaksananya penegakan

³ United Nations Development Programme (UNDP), *Good Governance and Sustainable Human Development: A UN Policy Document*, (New York: UNDP, 1994); OECD Development Assistance Committee, *Final Report of the Ad Hoc Committee on Participatory Development and Good Governance*, 1997 (Paris: OECD DAC)

HAM. Sebaliknya, penegakan HAM berhasil dengan sempurna manakalah ditunjang dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Persoalannya kemudian adalah betapa kenyataan dalam praktik memperlihatkan keadaan yang kurang memuaskan berkenaan dengan tata kelola pemerintahan dan Hak Asasi Manusia. Dalam bidang tata kelola pemerintahan masyarakat masih menyaksikan kualitas pelayanan yang tidak memadai. Di bidang HAM, masih banyak sekali terjadi pelanggaran-pelanggaran HAM. Gejala ini sepertinya memperlihatkan ada yang salah dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan dan hak asasi manusia. Persoalan tersebut dapat saja disebabkan oleh berbagai faktor, baik yang bersifat praktis maupun konseptual.

Salah satu faktor yang sangat mempengaruhi penegakan dan perlindungan HAM adalah pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembentukan peraturan perundang-undangan adalah mekanisme utama dalam perumusan kebijakan penyelenggaraan negara, tidak hanya sebagai instrumen pemerintah untuk menjamin bahwa penyelenggaraan roda pemerintahan berjalan dengan baik akan tetapi akan sangat berpengaruh sekali terhadap penegakan dan perlindungan Hak Asasi Manusia. Persoalannya kemudian adalah hingga saat ini masih banyak sekali peraturan perundang-undangan yang dinilai mengancam perlindungan HAM di Indonesia. Salah satu penyebabnya ditenggarai karena pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak didasarkan prinsip-prinsip *good governance*. Dugaan ini tentunya menarik untuk dikaji dari sisi akademis, antara lain, apa hubungan antara pembentukan peraturan perundang-undangan, hak asasi manusia dan *good governance* serta bagaimana Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai Upaya Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia?.

II. PEMBAHASAN

1. Keterkaitan Tata Kelola Pemerintahan yang Baik, Hak Asasi Manusia dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pada bagian pendahuluan telah ditegaskan bahwa terdapat hubungan antara tata kelola pemerintahan yang baik dengan hak asasi manusia tetapi belum digambarkan secara spesifik apa hubungan antar kedua konsep tersebut. Pada bagian ini akan diuraikan secara gamblang hubungan antar keduanya. Namun, sebelum masuk pada uraian tersebut ada baiknya terlebih dahulu diuraikan secara ringkas makna yang terjadi pada nomenklatur “tata pemerintahan yang baik”. Hal ini penting mengingat masih sedikit sekali literatur yang menguraikan aspek-aspek tentang tata pemerintahan yang baik.

Di Indonesia, istilah tata kelola pemerintahan sering dihubungkan dan disama artikan dengan istilah “*governance*” yang dimunculkan oleh Bank Dunia pada tahun 1992. Ditinjau dari sisi semantik, kebahasaan *governance* berarti tata pemerintahan. Nomenklatur “*governance*” oleh *United Nations Development Program (UNDP)* didefinisikan sebagai “*Governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to a country’s affairs at all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population*”⁴. Sejalan dengan pengertian itu, istilah “*governance*” dapat pula dimaknai sebagai “*the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented)*”⁵. Defenisi lain dikemukakan oleh *Indonesia Governance Index (IGI)* yang mendefinisikan tata kelolapemerintahan sebagai proses memformulasi dan melaksanakan kebijakan, peraturan sertaprioritas-prioritas

⁴United Nations Development Program, *Governance for Sustainable Human Development*, 1977.

⁵ <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>

pembangunan melalui interaksi antara eksekutif, legislative dan birokrasi dengan partisipasi dari masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi (bisnis).

Dengan demikian, istilah “*governance*” dapat dimaknai paling tidak dalam 3 hal, yakni: 1). *governance* sebagai sebuah rangkaian proses pembentukan (pengambilan) kebijakan yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan; 2). *governance* sebagai implementasi atau pelaksanaan kewenangan/kekuasaan untuk mengelola berbagai urusan negara (dalam arti pelaksanaan kebijakan yang telah diputuskan); 3). “*governance*” sebagai instrumen negara untuk mendorong terciptanya kesejahteraan ditengah-tengah masyarakat. Oleh karena itu dapat diterima oleh akal sehat bahwa Konsep *governance* dikembangkan sebagai bentuk kekecewaan terhadap konsep *government* yang terlalu meletakkan negara (pemerintah) dalam posisi yang terlalu dominan. Konsep “*government*” menurut Sri Sumarni mempunyai banyak kelemahan, terutama pada sisi dominasi negara yang meletakkan nasib rakyat pada efektivitas negarasetara⁶.

Peran pemerintah yang dominan ternyata tidak menjadikan pemerintah mampu menjalankan tugas mulianya untuk mensejahterakan rakyat, yang terjadi adalah pemerintah yang dipilih oleh rakyat mengabaikan dan menyalahgunakan kepercayaan rakyat, akibatnya timbul berbagai masalah korupsi, kolusi dan nepotisme yang sulit diberantas, monopoli dalam kegiatan ekonomi, penegakan hukum yang sulit berjalan serta pelayanan publik yang tidak memuaskan masyarakat⁷.

Pada konsep *governance* keterlibatan pihak eksternal di luar pemerintah menjadi sesuatu yang niscaya. Keterlibatan tersebut akan membawa dampak positif tidak hanya pada saat perumusan kebijakan semata,

⁶Sri Sumarni, *Good University Government dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Program Studi Pendidikan Agama Islam Fakultas-Tarbiyah UIN Sunan Kalijaga*, Yogyakarta, hlm. 178.

⁷A. Teras Narang, *Good Governance dan Clean Government Dalam Implementasinya di Provinsi Kalimantan Tengah*, Seminar Nasional Pergeseran Paradigma Kepemerintahan dari Government ke Governance: Teori dan Praktek, Komap Fisipol UGM, 2007, Yogyakarta.

tetapi bermanfaat pula dalam pelaksanaannya. Ditinjau dari aspek ini, terlihat bahwa dalam istilah “*governance*” mengandung arti positif (mengarahkan pada kebaikan). Oleh karena itu, istilah “*governance*” sering diikuti dengan kata “*good*”, sehingga menjadi “*good governance*”. Istilah inilah yang kemudian diadopsi di Indonesia yang kemudian diterjemahkan menjadi “tata kelola pemerintahan yang baik”.

Tata Kelola Pemerintahan yang baik sebagai sebuah konsep ataupun sistem manajemen pemerintahan memiliki beberapa ciri-ciri ataupun karakteristik. Pada umumnya karakteristik tersebut dapat merujuk pada World Bank, yakni “(a) *predictable, open and enlightened policy-making, (b) a bureaucracy imbued with a professional ethos acting in furtherance of the public good, (c) the rule of law and (d) transparent process and a strong civil society participating in public affairs*”⁸. Berbeda halnya dengan UN Economic & Social Commission for Asia & the Pacific sebagaimana dikutip oleh Ishan Krishna Saikia yang menyebutkan “*good governance has eight major characteristics. It is participatory, consensus oriented, accountable, transparent, responsive, effective and efficient, equitable and inclusive and follows the rule of law*”⁹. Dari uraian ini terlihat bahwa karakteristik good governance sangat bervariasi. Namun, paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip utama yang melandasi *good governance*, yaitu: (1) Akuntabilitas, (2) Transparansi, dan (3) Partisipasi Masyarakat¹⁰.

Transparansi adalah prinsip yang menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Akuntabilitas merupakan

⁸ World Bank, *Governance: The World Bank Experience*, (operations policy, Document, Final Draft, Nov, 23, 1993).

⁹ Ishan Krishna Saikia, dkk, *Good Governance and Human Rights: International and National Perspective*, International journal of Advancements in Research and Technology, Volume 2, Issue 7, July-2013, hlm.

¹⁰ Alfisyah, *Tinjauan Sosial Tata Kelola Pemerintahan Kalimantan Selatan*.

bentuk pertanggungjawaban setiap individu maupun secara organisatoris pada institusi publik kepada para pihak-pihak luar yang berkepentingan atas pengelolaan sumber daya, dana, dan seluruh unsur kinerja yang diamanatkan kepada mereka¹¹. Sedangkan, Partipasi (*participation*) merupakan prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan disetiap kegiatan penyelenggaraan pemerintah. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan secara langsung atau tidak langsung. Partisipasi bertalian dengan akuntabilitas dalam pelaksanaannya.¹²

Dalam perkembangannya *Good Governance* tidak hanya bertujuan memperbaiki kualitas pelayanan publik dan menekan tingginya tingkat korupsi saja, lebih dari itu *good governance* diyakini merupakan salah satu pilar dalam perlindungan HAM. Keberhasilan penegakan atau perlindungan HAM juga dipengaruhi oleh terlaksananya prinsip *Good Governance* begitu pula sebaliknya. Dengan kata lain, hubungan kedua variable tersebut bersifat saling menguatkan (*mutually reinforcing*). *UN Office of the High Commissioner for Human Rights* menjelaskan bahwa Prinsip-prinsip HAM memberikan seperangkat nilai untuk mengarahkan dan juga sebagai acuan kegiatan pemerintahan dan aktor-aktor politik dan penggerak sosial lainnya dalam menjalankan tugasnya.

Di samping itu, prinsip-prinsip HAM juga menyediakan seperangkat standar kinerja terhadap para pihak tersebut agar kegiatannya dapat dipertanggungjawabkan. Selain itu, prinsip-prinsip hak asasi manusia menginformasikan materi berkenaan dengan tata kelola pemerintahan yang

¹¹Diana Sari, *Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Implementasi Standar Akutansi Pemerintah, Penyelesaian Temuan Audit Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan Implikasinya Terhadap Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, (*Penelitian pada Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat dan Banten*, Indonesian Journal of Economic and Business (IJEb), Jakarta hlm. 116.

¹²Diana Sari, *Pengaruh Sistem, Op., Cit*, hlm. 116.

baik. Misalnya, Pengembangan kerangka legislatif, kebijakan, program, alokasi anggaran dan langkah-langkah lainnya¹³.

Disisi yang lain, tanpa tata pemerintahan yang baik, hak asasi manusia tidak dapat dihormati dan dilindungi secara berkelanjutan. Pelaksanaan hak asasi manusia bergantung pada lingkungan yang kondusif dan memadai¹⁴. Lingkungan yang kondusif dan memadai hanya akan tercipta dengan tegaknya penyelenggaraan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Secara teoritis, tata kelola pemerintahan yang baik memiliki beberapa pola untuk memperkuat perlindungan HAM, yakni mendorong keterlibatan atau partisipasi masyarakat secara luas dalam pemerintahan secara maksimal, khususnya kelompok yang perlu dilindungi atau minoritas, baik dalam pembentukan aturan hukum (peraturan perundang-undangan) maupun penyusunan berbagai kebijakan¹⁵. Pola demikian, menjamin bahwa setiap peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang diambil menerapkan prinsip akuntabilitas, transparansi, dan keterlibatan partisipasi masyarakat secara luas. Dengan pola ini aturan hukum atau kebijakan yang dibentuk akan menghormati keragaman budaya, memuat solusi terhadap penyelesaian konflik dan menyelesaikan kesenjangan dan kemiskinan ditengah-tengah masyarakat. Peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang demikianlah yang dapat menjamin terlaksananya perlindungan HAM. Oleh karena itu, pembentukan aturan hukum maupun penyusunan kebijakan harus diselenggarakan dengan ideal.

Pembentukan aturan hukum ideal (dalam persepektif good governance) bermakna bahwa proses merumuskan norma atau kaidah hukum

¹³ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Good Governance Practices for the Protection of Human Rights, 2007, HR/PUB/07/4, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47ea6c842.html>.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ UN Office of the High Commissioner for Human Rights, Good Governance Practices for the Protection of Human Rights, 2007, HR/PUB/07/4, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47ea6c842.html>.

harus didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance* yang menjamin perlindungan hak asasi manusia.

2. Implementasi Prinsip-Prinsip Good Governance dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai Upaya Perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia

Indonesia sebagai salah satu negara yang karena faktor sejarah dekat dengan sistem hukum Eropa Kontinental atau sering disebut dengan sistem hukum *civil law*. Salah satu ciri utama dari sistem hukum *civil law* adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis atau “*Statutory law*” atau “*Statutory legislation*”¹⁶. Konsekuensinya, peraturan perundang-undangan dipergunakan sebagai instrumen utama dalam operasionalisasi prinsip negara hukum.

Idealnya keberadaan peraturan perundang-undangan berbanding lurus dari sisi kuantitas dan kualitas. Namun, dewasa ini bermunculan berbagai fakta yang sulit dibantahkan bahwa tidak sedikit UU masih sangat jauh untuk dapat dikatakan baik atau sering diistilahkan dengan “Undang-undang bermasalah”.

Lahirnya undang-undang bermasalah menimbulkan beberapa persoalan antara lain: *pertama*, dalam pelaksanaannya tidak berlaku efektif ditengah masyarakat; *kedua*, mendapatkan penolakan dari masyarakat karena dianggap tidak berpihak kepada masyarakat; *ketiga*, dapat menghambat pembangunan nasional karena tidak mendukung upaya menciptakan iklim usaha dan investasi yang kondusif, dan, *keempat* yang paling penting adalah dapat mengancam perlindungan Hak Asasi Manusia.

Dalam berbagai penelitian dan kajian telah banyak yang mendiagnosa permasalahan rendahnya peraturan perundang-undangan. Rendahnya kualitas

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2010, hlm. v.

peraturan perundang-undangan di Indonesia salah satunya dikarenakan pembentukan peraturan perundang-undangan tidak didukung oleh kajian ilmiah yang memadai. Selain itu, tingginya ego sektoral dalam bidang pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu penyebab utama buruknya kualitas peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu, sebagian pendapat menyebutkan rendahnya kualitas *legas drafter*, kurangnya sarana dan prasarana serta konfigurasi politik yang tidak memadai ikut berkontribusi terhadap tingginya angka peraturan perundang-undangan yang berkualitas buruk.

Bertitik tolak dari hal ini banyak pula yang kemudian mengajukan berbagai rekomendasi untuk meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan. Mulai dari meningkatkan kualitas *legal drafter*, membenahi aspek kelembagaan, meningkatkan sarana dan prasarana serta diperlukannya penyusunan Naskah Akademik (NA) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Berbagai rekomendasi tersebut cukup banyak diakomodir. Namun, peraturan perundang-undangan ideal tak kunjung terwujud. Bahkan, dalam beberapa hal hingga saat ini masih cukup banyak peraturan perundang-undangan yang bukan melindungi HAM melainkan malah dinilai dapat mengancam HAM.

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) mencatat selama 2013, setidaknya ada 5 (lima) Rancangan Undang-Undang (RUU) yang dibahas di DPR dan berpotensi mengancam HAM¹⁷. *Pertama*, RUU Organisasi Masyarakat (Ormas) yang sekarang sudah menjadi UU Nomor. 17 Tahun 2013. *Kedua*, RUU yang mengancam HAM adalah RUU Keamanan Nasional (Kamnas). *Ketiga*, RUU Komponen Cadangan (Komcad). *Keempat*, RUU Komponen Cadangan (Komcad) dan yang *kelima* RUU Rahasia Negara (RN). Sebenarnya, banyak lagi Peraturan Perundang-undangan yang

¹⁷Tim Elsam, *Seri Laporan HAM: Ancaman Berkelanjutan, Penyelesaian Stagnan*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 2013, hlm. 16.

dinilai mengancam eksistensi HAM di Indonesia, namun kiranya yang dikemukakan oleh ELSAM lebih dari cukup untuk menggambarkan kondisi legislasi yang buruk di Indonesia.

Banyaknya produk legislasi yang bermasalah tentunya menarik ketika dihubungkan dengan berbagai rekomendasi perbaikan yang sudah disarankan. Saran tersebut dirasakan belum mampu mengubah keadaan menjadi lebih baik. Bertitik tolak dari kenyataan ini, sebagai bentuk upaya memecah kebuntuan”, kiranya penting dilakukan analisis terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia ditinjau dari perspektif *good governance*. Dugaan peneliti bahwa selama ini pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia belum sepenuhnya didasarkan prinsip-prinsip *good governance*. Prinsip-prinsip *good governance* yang dimaksud disini paling tidak meliputi tiga prinsip utama sebagaimana yang disebutkan di atas, yakni, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas.

Prinsip Partisipasi masyarakat mengharuskan bahwa aktor-aktor yang memiliki kewenangan membuka akses seluas-luasnya keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Yang perlu digaris bawahi adalah titik tekannya bukan hanya pada seberapa jumlah dan jauh masyarakat telah terlibat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*Degrees of tokenism*)tetapiseberapa jauh masyarakat dapat menentukan hasil akhir atau dampak dari peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat harus sampai pada derajat tertinggi partisipasi yang dikenal dengan istilah *Degrees of citizen power*. Dalam tahap ini partisipasi masyarakat termasuk masyarakat rentan sudah mampu bernegoisasi dalam posisi politik yang sejajar (kemitraan) serta peran masyarakat sangat dominan dalam menentukan hasil akhir kebijakan. Berkenaan dengan hal ini, Yuliandri mengingatkan bahwa bentuk ukuran untuk menentukan adanya

partisipasi masyarakat jangan hanya semata proses, namun juga dapat diuji dari esensi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri¹⁸.

Prinsip transparansi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menghendaki bahwa setiap orang berhak untuk memperoleh segala informasi berkenaan dengan materi yang hendak diatur di dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya, dampak positif dan negatif ketika peraturan perundang-undangan tersebut diberlakukan. Prinsip ini menghendaki bahwa masyarakat memahami konsekuensi logis dari peraturan perundang-undangan.

Prinsip akuntabilitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diarahkan untuk memberikan jaminan bahwa setiap pendapat, saran, masukan dan keputusan yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang (anggota DPR dan Pemerintah) harus dapat dipertanggungjawabkan.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Bab XI tentang Partisipasi Masyarakat. Pasal 96 menegaskan:

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat

¹⁸ Admin, Partisipasi Publik dalam Penyusunan Peraturan Masih Sebatas Jargon, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/ho19683/partisipasi-publik-dalam-penyusunan-peraturan-masih-sebatas-jargon>

(1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Dari ketentuan ini terlihat pengaturan terhadap partisipasi masyarakat masih sangat minim. ketentuan ini belum mampu menjawab isu sentral dalam partisipasi masyarakat, yakni bagaimanakah mekanisme agar masyarakat dapat menentukan hasil akhir atau dampak dari peraturan perundang-undangan. Dalam praktik bahkan kita menyaksikan begitu banyak sekali materi muatan (pasal) yang terdapat dalam undang-undang muncul secara tiba-tiba tanpa terlebih dahulu pernah dibahas pada saat perancangan maupun pembahasan. Bahkan, sama sekali tidak dibahas di dalam Naskah Akademik. Misalnya, Pasal **84 Undang-Undang No. 17 Tahun 2014** Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU 17/2014) yang pada substansinya mengatur tentang mekanisme pengisian pimpinan DPR yang dipilih dari dan oleh anggota DPR. Ketentuan ini sebagaimana dikemukakan oleh pemohon bahwa ketentuan ini dinilai muncul secara tiba-tiba, yang mana ketentuan ini tidak diatur sebelumnya dalam Naskah Akademik, RUU Inisiatif dan terkesan muncul secara tiba-tiba pada DIM (Daftar Identifikasi Masalah). Di samping itu, harus diakui ketentuan ini sama sekali tidak pernah dikonsultasikan kepada masyarakat.

Gambaran terhadap kondisi ini tentunya memperlihatkan bahwa tingkat partisipasi masyarakat masih jauh untuk dapat digolongkan sebagai partisipasi dengan derajat *Degrees of citizen power*. Partisipasi masyarakat masih hanya sebatas “mendengar” dan “didengar” saja, belum dilibatkan secara optimal dalam pengambilan keputusan.

Berkenan dengan partisipasi masyarakat Rival G. Ahmad mengemukakan 8 (delapan) prinsip mengenai optimalisasi partisipasi

masyarakat dalam pembentukan perda, yaitu¹⁹:1). Adanya kewajiban publikasi yang efektif; 2). Adanya kewajiban informasi dan dokumentasi yang sistematis, debas dan aksesabel; 3). Adanya jaminan prosedur dan forum yang terbuka dan efektif bagi masyarakat untuk terlibat dalam mengawasi proses sejak perencanaan; 4). Adanya prosedur yang menjamin publik bisa mengajukan RUU selain anggota DPRD dan Pemerintah; 5). Adanya pengaturan yang jelas mengenai dokumen dasar yang wajib tersedia dan aksesabel seperti naskah akademik dan Raperda; 6). Adanya jaminan banding bagi publik bila proses pembentukan perda tidak dilakukan secara partisipatif; 7). Ada pengaturan jangka waktu yang memadai untuk seluruh proses penyusunan, pembahasan Raperda dan diseminasi perda yang telah dilaksanakan; 8). Ada pertanggung jawaban yang jelas dan memadai bagi pembentukan peraturan daerah yang dengan sengaja menutup peluang masyarakat untuk berpartisipasi.

Pendapat Rival G. Ahmad, terutama mengenai point 1, 2 dan 3 berkaitan pula dengan prinsip transparansi. Ditinjau dari sisi transparansi, publikasi bahan yang terkait materi peraturan perundang-undangan masih belum efektif. masih dirasakan kesulitan untuk mengakses bahan yang terkait penyusunan RUU, misalnya NA. Bahkan Nasrudin dalam disertasinya menegaskan pengelolaan *database* NA sangat buruk, hal ini ditandai dengan sangat sulit untuk mendapatkan arsip atau berkas NA sebuah RUU²⁰. Dengan kata lain, hingga saat ini akses informasi dan dokumentasi yang sistematis, debas dan aksesabel masih jauh dari apa yang diharapkan.

Ditinjau dari sisi akuntabilitas, objek atau hal yang harus dipertanggungjawabkan adalah setiap saran, masukan dan keputusan yang

¹⁹Sirajuddin, dkk. 2006. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA, hlm. 89

²⁰ Nasrudin, Keberadaan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Undang-Undang Ditinjau Dari Perspektif Pembangunan Hukum Nasional, Disertasi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2013.hlm. 292

dikeluarkan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, subjek pertanggungjawaban adalah pemegang kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undang. Pertanyaan yang muncul adalah apa bentuk pertanggungjawabannya dan bagaimana mekanisme pertanggungjawabannya. Secara teoritis, tidak mungkin mengenakan sanksi pidana maupun perdata pada pembentuk undang-undang yang nyata-nyata keliru dalam menyampaikan saran, masukan dan keputusan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, salah satunya karena persoalan ini adalah merupakan keputusan politik. Oleh karena itu, yang perlu dikembangkan adalah pertanggungjawaban politik.

Pertanggungjawaban politik tersebut dapat mengantarkan pada sebuah Pembentukan UU yang berkarakteristik transparan dan akuntabel. Salah satunya dapat diwujudkan dengan mempergunakan NA dan risalah rapat pembahasan UU. NA dan risalah rapat dapat dijadikan alat ukur untuk menilai proses pembentukan NA dan UU. Risalah yang dimaksud disini tidak hanya risalah pembahasan UU semata, tetapi termasuk pula risalah pembahasan NA. Dalam operasionalisasinya, NA dan risalah tersebut merupakan alat untuk mengawasi tindakan pembentuk UU. Misalnya jika rumusan pasal dalam RUU versi NA berbunyi "A" maka bila ada usulan dari pembentuk UU untuk merubah, baik dalam bentuk menghapus, menambah atau memodifikasi rumusan tersebut haruslah dilakukan berdasarkan kajian ilmiah pula.

Dalam hal perubahan yang diusulkan tersebut ternyata menghasilkan rumusan pasal yang baik dan berkualitas (tidak bertentangan dengan UUD 1945) maka hal ini dapat dianggap sebagai prestasi pengusul perubahan. Sebaliknya, Jika perubahan yang diusulkan tersebut ternyata menghasilkan rumusan pasal yang bermasalah (bertentangan dengan UUD 1945) maka hal ini dapat dianggap sebagai tindakan yang tidak dapat dibenarkan atau bahkan jika nyata-nyata merugikan rakyat, bangsa dan bernegara hal demikian bisa

dianggap sebagai tindakan yang tidak mewakili kepentingan rakyat, bangsa dan bernegara.

Berbagai usulan dalam pembahasan RUU tersebut harus dicatat secara detail dan transparan dalam risalah rapat serta diumumkan secara luas pada seluruh masyarakat. Dengan memperhatikan draft RUU versi NA (termasuk kajian NA) dan risalah rapat yang kemudian disandingkan dengan UU yang telah berlaku, maka masyarakat dapat menilai dan mengevaluasi kinerja pembentuk UU khususnya dalam pembentukan UU, apakah mereka memang menjalankan tugasnya dengan baik, dalam pengertian lain mereka benar-benar bertindak sebagai wakil rakyat atau sebaliknya. Dengan konsep seperti ini diharapkan pembentuk UU selalu merasa diawasi tindakannya dalam menyusun UU, diharapkan dengan adanya pola seperti ini pembentuk UU tidak berbuat menyimpang. Bagi yang menyimpang maka masyarakat dapat memberikan sanksi politik, yakni tidak memberikan mandatnya pada anggota-anggota DPR yang menyimpang tersebut. Mekanisme yang demikian, hingga saat ini belum mendapatkan jaminan yang memadai. Sehingga bentuk akuntabilitas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia masih jauh dari yang diharapkan. Oleh karena itu di masa yang akan datang perlu dikembangkan pemikiran seperti ini. Hal ini tentunya sangat bermanfaat untuk memperkuat prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat.

III. PENUTUP

Pembentukan peraturan perundang-undangan mekanisme pertama dan utama dalam perumusan kebijakan penyelenggaraan negara merupakan salah satu aspek yang sangat penting, tidak hanya instrumen pemerintah untuk menjamin bahwa penyelenggaraan roda pemerintahan berjalan dengan baik akan tetapi akan sangat berpengaruh sekali terhadap penegakan dan perlindungan Hak Asasi

Manusia. pembentukan peraturan perundang-undangan yang dibentuk hendaknya menghormati keragaman budaya, memuat solusi terhadap penyelesaian konflik dan menyelesaikan kesenjangan dan kemiskinan ditengah-tengah masyarakat. Peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang demikianlah yang dapat menjamin terlaksananya perlindungan HAM. oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan harus diselenggarakan dengan ideal. Pembentukan aturan hukum ideal (dalam persepektif *good governance*) bermakna bahwa proses merumuskan norma atau kaidah hukum harus didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance* yang menjamin perlindungan hak asasi manusia.

Kondisi faktual di Indonesia hingga saat ini menunjukkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia belum sepenuhnya didasarkan prinsip *good governance*, yakni prinsip partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas. Hal ini tentunya dapat mengancam penegakan dan perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia. Upaya yang dapat dilakukan adalah dengan memberikan akses seluas-luasnya terhadap partisipasi masyarakat, berbagai informasi dan mengembangkan bentuk pertanggungjawaban bagi pembentuk peraturan perundang-undangan

DAFTAR PUSTAKA**A. Buku, Jurnal dan Makalah**

A. Teras Narang, *Good Governance dan Clean Government Dalam Implementasinya di Provinsi Kalimantan Tengah*, Seminar Nasional Pergeseran Paradigma Kepemerintahan dari Government ke Governance: Teori dan Praktek, Komap Fisipol UGM, 2007, Yogyakarta.

Alfisyah, *Tinjauan Sosial Tata Kelola Pemerintahan Kalimantan Selatan*.

Diana Sari, *Pengaruh Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, Implementasi Standar Akutansi Pemerintah, Penyelesaian Temuan Audit Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan Implikasinya Terhadap Penerapan Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, (Penelitian pada Pemerintah Daerah di Provinsi Jawa Barat dan Banten, Indonesian Journal of Economic and Business (IJEB), Jakarta.

Ishan Krisna Saikia, dkk, *Good Governance and Human Rights: International and National Persepective*, International jurnal of Advancements in Research and Technology, Volume 2, Issue 7, July-2013.

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2010.

Nasrudin, *Keberadaan Naskah Akademik Dalam Pembentukan Undang-Undang Ditinjau Dari Perspektif Pembangunan Hukum Nasional*, Disertasi pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran , Bandung, 2013.

Sirajuddin, dkk. 2006. *Legislative Drafting: Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Malang, Malang Corruption Watch dan YAPPIKA.

Sri Sumarni, *Good University Government dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Program Studi Pendidikan Agama Islam Fakultas-Tarbiyah UIN Sunan Kalijaga*, Yogyakarta.

Tim Elsam, *Seri Laporan HAM:Ancaman Berkelanjutan, Penyelesaian Stagnan*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Jakarta, 2013, hlm. 16.

UN Office of the High Commissioner for Human Rights, *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights*, 2007, HR/PUB/07/4.

United Nations Development Programme (UNDP), Good Governance and Sustainable Human Development: A UN Policy Document, (New York: UNDP, 1994); OECD Development Assistance Committee, Final Report of the Ad Hoc Committee on Participatory Development and Good Governance, 1997 (Paris: OECD DAC)

World Bank, Governance: The World Bank Experience, (operations policy, Document, Final Draft, Nov, 23, 1993).

B. Internet

Admin, Partisipasi Publik dalam Penyusunan Peraturan Masih Sebatas Jargon, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol9683/partisipasi-publik-dalam-penyusunan-peraturan-masih-sebatas-jargon>.

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>