



UNIVERSITAS INDONESIA

**PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI DPR RI
PASCA AMANDEMEN UUD 1945**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum (MH)

Zaini Rahman
NPM: 1006737623

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
KEKHUSUSAN HUKUM DAN KEHIDUPAN KENEGARAAN
JAKARTA
JUNI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Zaini Rahman

NPM : 1006737623

Tandatangan : 

Tanggal : 20 Juni 2012




LEMBAR PENGESAHAN TESIS

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Zaini Rahman
NPM : 1006737623
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang
di DPR RI Pasca Amandemen UUD 1945

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Fitriani Ahlan Sjarif S.H., M.H. ()
Penguji : Dr. Tri Hayati, S.H., M.H. ()
Penguji : Dr. Dian Puji Simatupang, S.H., M.H. ()

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : 20 Juni 2012

KATA PENGANTAR

Puji syukur yang mendalam saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas ridho dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan semua proses ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Ibu Fitriani Ahlan Sjarif S.H., M.H, yang telah membimbing saya dengan sabar, memberikan dorongan semangat dan memberikan arahan yang sangat berarti bagi pemahaman saya mengenai ilmu hukum.
2. Kepada para dosen di Program Pascasarjana Hukum UI, khususnya Ketua Program Peminatan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
3. Kepada para Dosen Penguji, saya ucapkan terima kasih karena telah berkenan membaca, mengoreksi dan memberi masukan yang bermanfaat bagi perbaikan Tesis ini. Atas kesediaan beliau menjadi penguji, saya ucapkan terima kasih.
4. Kepada rekan-rekan satu angkatan perkuliahan, teman-teman sejawat di DPR RI, para kolega dan narasumber, terima kasih atas support dan kerjasamanya yang baik selama ini.
5. Terima kasih juga saya sampaikan kepada seluruh staf kesekretariatan pada Program Peminatan Hukum dan Kehidupan Kenegaraan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah membantu administrasi dengan baik selama ini.
6. Terimakasih juga saya sampaikan kepada seluruh keluarga saya. Dan secara khusus rasa terimakasih saya sampaikan kepada istri saya, Umi Latifah, yang dengan pengertiannya yang mendalam telah memberikan support tersendiri bagi saya untuk menyelesaikan studi ini.

Akhir kata, saya memohon kepada Allah SWT kiranya berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Terlepas dari semua kekurangan yang ada, saya berharap semoga karya ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan juga bagi masyarakat pada umumnya. Amien

Jakarta, 20 Juni 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Zaini Rahman
NPM : 1006737623
Program Studi : Ilmu Hukum
Fakultas : Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul: *Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di DPR RI Pasca Amandemen UUD 1945*, beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/format-kan, mengelola dalam bentuk pengkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta. Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : 20 Juni 2012


(Zaini Rahman)

ABSTRAK

Nama : Zaini Rahman
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan
Undang-Undang di DPR RI Pasca Amandemen UUD 1945

Esensi dari kedaulatan rakyat bagi negara demokrasi adalah meletakkan kekuasaan di tangan rakyat. Refleksi dari kekuasaan itu terletak di dalam peraturan dan perundang-undangan yang mengatur tata hidup bernegara bagi masyarakatnya. Dalam konteks demikian, maka kualitas produk perundang-undangan ditentukan oleh proses dan mekanisme pembentukannya. Semakin intens dan luas partisipasi masyarakat akan menghasilkan produk perundang-undangan yang semakin baik, demokratis dan responsif terhadap kepentingan-kepentingan masyarakat. Sementara itu, proses pembentukan undang-undang (*law making process*) di Indonesia dewasa ini masih bercorak ortodoks. Yang dimaksud di sini bukan karena sistem politiknya yang otoriter, tapi karena lebih mencerminkan proses politik yang konservatif dengan partisipasi masyarakat yang terbatas. Sebagai akibatnya, proses tersebut belum memadai untuk melahirkan undang-undang yang baik, demokratis dan responsif. Secara substansi maupun proses pembentukannya, undang-undang di Indonesia cenderung lebih mencerminkan dominasi dan kepentingan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) sehingga dikhawatirkan undang-undang tersebut lebih merupakan perwujudan dari visi sosial politik pemegang kekuasaan negara. Oleh karena itu, perlu adanya standar tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang, baik dari segi intensitas, ruang lingkup, media, dan instrumen partisipasi yang diatur secara komprehensif dan rinci dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pembentukan Undang-Undang.

Keywords: Democracy, Public Participation, Law Making Process

ABSTRACT

Name : Zaini Rahman

Study Program: Law

Title : *Public Participation in the Law Making Process in the House of Representatives Post-1945 Constitutional Amendments*

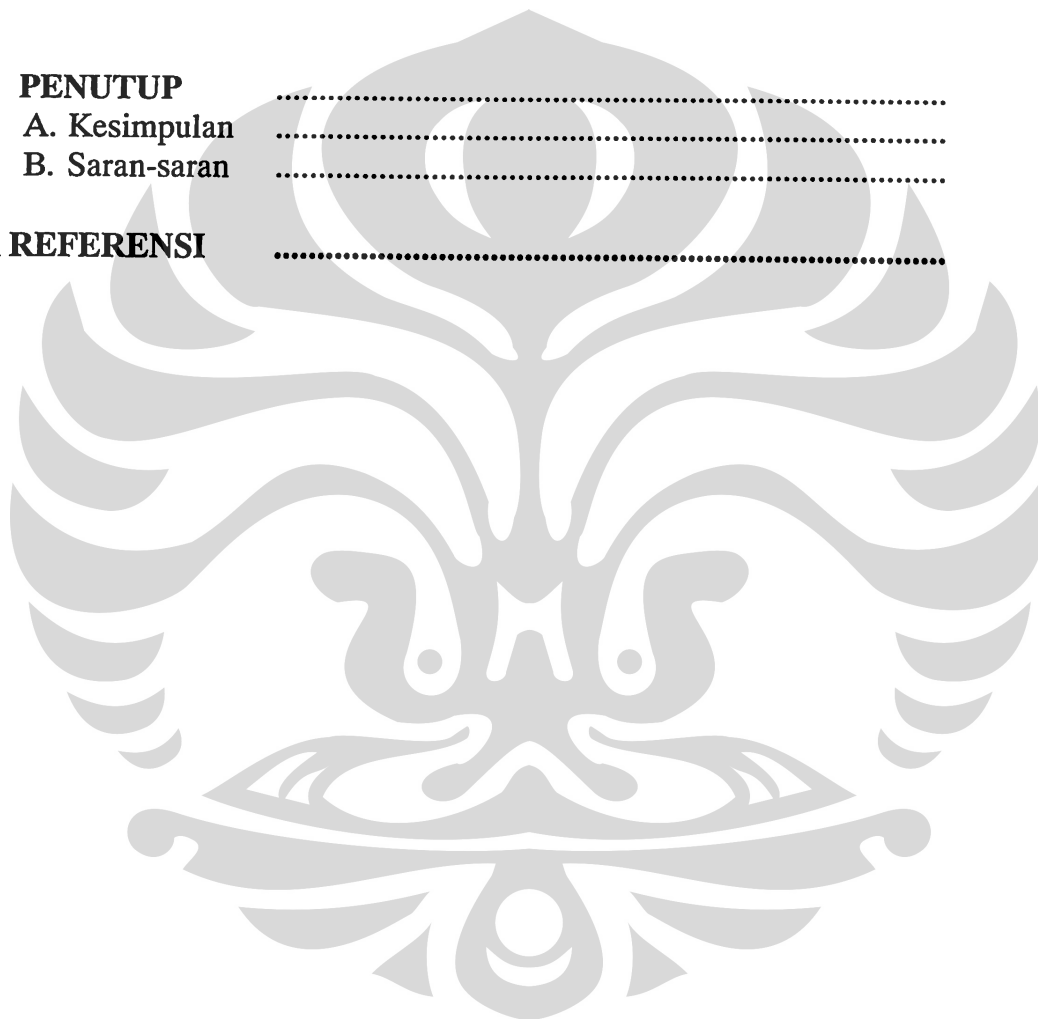
The essence of people sovereignty for the state of democracy is putting the power in the hands of the people. Manifestation of people sovereignty lies within the rules and regulations that govern a state of life for its citizens. In such a context, the quality of legislation products is determined by the process and mechanisms of their formation. The more intense and widespread public participation will produce legislation that is getting better, democratic and responsive to the interests of society. In the meantime, the legislation process (law making process) in Indonesia today is patterned by an orthodox character. That is not because of the authoritarian political system, but it is more because of the conservative political process with limited public participation. As a result, the process is not adequate to deliver a good legislation products that more democratic and responsive to the interest of society. Both in substance and law making process, the legislation products in Indonesia tend to be more reflective of the dominance and the interests of state institutions (government and parliament), so it is feared that the law is more a manifestation of political and social vision of state power holders. Therefore, it is needed the standard level of public participation in the process of legislation, both in terms of intensity, scope, media, and instruments that is arranged in a comprehensive and detailed regulation on the law making process.

Keywords: Democracy, Public Participation, Law Making Process

DAFTAR ISI

HALAMAN COVER	0
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISININALITAS	ii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	vii
BAB I : PENDAHULUAN	1
a. Latar Belakang	1
b. Rumusan Masalah	5
c. Tujuan penelitian	6
d. Metode penelitian	7
e. Kerangka Teori	11
f. Kerangka Konseptual	18
g. Tinjauan Pustaka	25
h. Sistematika Penulisan	30
BAB II : PARTISIPASI & SISTEM HUKUM DI INDONESIA	31
A. Partisipasi dan Pembentukan Hukum di Indonesia	31
A.1. Partisipasi dalam Kerangka Kedaulatan & Demokrasi	31
A.2. Teknik-Teknik Partisipasi dalam Perumusan Kebijakan	39
A.3. Tahapan-Tahapan Partisipasi dalam Pembentukan Hukum	44
A.4. Mengukur Kualitas Partisipasi	59
B. Legal Framework Pembentukan UU di Indonesia	61
B.1. Hukum Sebelum Reformasi	61
B.2. Hukum Setelah Reformasi	67
B.3. Partisipasi Masyarakat dalam Peraturan Perundang-undangan	76
BAB III: PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PRAKTEK	93
(Studi kasus Pembentukan Undang-Undang No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi dan Undang-undang No. 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura)	
A. Undang-Undang No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi	96
A.1. Latar Belakang Pembentukan UU No. 44/2008	96
A.2. Proses dan Prosedur Pembentukan UU No. 44/2008	99
A.3. Pihak-Pihak yang Terlibat di Dalam Proses Pembentukan UU No. 44/2008	104
B. Undang-Undang No. 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura	116

B.1. Latar Belakang Pembentukan UU No. 13/2010	116
B.2. Proses dan Prosedur Pembentukan UU 13/2010	118
B.3. Pihak-Pihak yang Terlibat di Dalam Proses Pembentukan UU No. 13/2010	126
BAB IV: ANALISIS KUALITAS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UU DI DPR RI	129
A. Paradigma dan Model-Model Partisipasi	133
B. Kualitas Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan UU	138
C. Masalah-Masalah yang Muncul dalam Partisipasi Masyarakat	150
BAB V : PENUTUP	153
A. Kesimpulan	153
B. Saran-saran	154
DAFTAR REFERENSI	156



BAB 1 PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kualitas produk perundang-undangan sangat ditentukan oleh proses serta mekanisme penyusunan dan pembahasannya. Dalam proses tersebut, semakin intens dan luas partisipasi masyarakat akan menghasilkan produk perundang-undangan yang semakin baik, demokratis dan akomodatif terhadap kepentingan-kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, perlu adanya standar tingkat partisipasi masyarakat, baik dari segi intensitas, ruang lingkup, media, dan instrumen partisipasi yang diatur secara komprehensif dan rinci dalam ketentuan peraturan perundang-undangan tentang pembentukan Undang-Undang.

Memang sistem hukum di Indonesia dalam kurun 15 tahun terakhir telah terjadi perubahan yang cukup mendasar, seiring dengan perubahan peta perpolitikan, dari yang bercorak otoriter di zaman Orde Baru, ke arah yang lebih demokratis di Era Reformasi. Tetapi, proses pembentukan undang-undang (*law making process*) di Indonesia dewasa ini masih mengandung sejumlah kelemahan. Salah satu faktor penyebabnya adalah karena proses dan mekanisme pembentukannya masih bercorak ortodoks. Yang dimaksud di sini bukan karena sistem politiknya yang otoriter, tapi karena lebih mencerminkan proses politik yang konservatif dengan partisipasi masyarakat yang terbatas. Sebagai akibatnya, proses tersebut belum memadai untuk melahirkan Undang-Undang yang baik, demokratis dan responsif. Secara substansi maupun proses pembuatannya, Undang-Undang di Indonesia cenderung lebih mencerminkan dominasi dan kepentingan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) sehingga dikhawatirkan hukum lebih merupakan perwujudan dari visi sosial politik pemegang kekuasaan negara.

Proses yang bercorak ortodoks dari pembentukan undang-undang itu juga ditandai dengan pengabaian tentang pentingnya kegiatan koordinasi lintas atau antar lembaga, inventarisasi, sinkronisasi, harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan. Kemudian diperparah oleh kurangnya

diseminasi dan sosialisasi peraturan perundang-undangan yang seharusnya dapat membuka akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat.¹

Akibat langsung dari rangkaian permasalahan di atas adalah: *pertama*, buruknya kualitas undang-undang yang dihasilkan, mulai dari materinya yang *overlapping* (tumpang tindih), cenderung tidak konsisten baik secara vertikal maupun horizontal, kurang responsif terhadap masalah perlindungan hak asasi manusia, masyarakat lemah dan marjinal, nilai-nilai keadilan gender, dan akhirnya banyak dari undang-undang itu belum memberi manfaat langsung terhadap kehidupan masyarakat; *kedua*, secara kuantitatif DPR belum dapat memenuhi target jumlah penyelesaian Rancangan Undang-Undang yang telah ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas); dan *ketiga*, keterlibatan masyarakat dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang masih rendah, dan bahkan prosesnya kurang transparan dan aspiratif.²

Untuk melihat gambaran lebih jelas tentang proses pembentukan undang-undang, yang paling utama adalah dengan melihat tahap-tahap perencanaan yang disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Dalam proses tersebut banyak permasalahan yang muncul, mulai dari rendahnya kualitas SDM yang ada, kuatnya relasi ideologis, hingga kentalnya relasi kepentingan yang beraroma pragmatisme. Prolegnas sebagai bagian dari sistem pembangunan hukum nasional merupakan instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang memuat skala prioritas Program Legislasi Jangka Menengah dan Tahunan yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis oleh DPR RI bersama pemerintah sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional. Secara operasional Prolegnas memuat daftar Rancangan Undang-Undang yang disusun

¹ Proceeding Workshop dan Focus Group Discussion (Jakarta, 21 – 22 Mei 2008), “Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional”. Jakarta: Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat RI, Tahun 2008, h. 2

² Bandingkan dengan pendapat Pataniari Siahaan, Membangun Kerangka Politik Perundang-Undang Yang Jelas dan Terarah Melalui Program Legislasi Nasional, *Makalah*, disampaikan dalam rangka workshop dengan teman “Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional”, Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat RI, di Gedung Pustakaloka MPR/DPR RI, Rabu, 21 Mei 2008.

berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Visi itu adalah:

”Terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.”³

Prolegnas masih menyisakan sejumlah permasalahan yang akhirnya memperlemah proses dan out-put dari program tersebut. Permasalahan-permasalahan tersebut antara lain: (a) masih lemahnya tingkat koordinasi lintas atau antar kelembagaan terkait; (b) masih lemahnya komitmen terhadap Prolegnas sebagai satu-satunya instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini terbukti dengan masih banyaknya Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam pembahasan di luar Prolegnas; (c) lemahnya rasionalisasi penargetan Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam Prolegnas dengan penyelesaian pembahasan Rancangan Undang-Undang (Pengesahan Undang-Undang). Hal ini dapat dilihat dari tahun ke tahun DPR tidak memenuhi target penyelesaian Undang-Undang sebagaimana yang diamanatkan dalam Prolegnas; (d) masih kurang/lemahnya inventarisasi, sinkronisasi dan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengakibatkan terjadinya overlapping pengaturan dan bahkan dimungkinkan terjadinya pertentangan diametral antar peraturan perundang-undangan yang berlaku; (e) masih lemahnya diseminasi peraturan perundang-undangan untuk membuka akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang; (f) kurangnya sosialisasi produk perundang-undangan yang terbentuk dan yang telah diundangkan.⁴

³ Proceeding ... *Op Cit*, h. 2-3

⁴ Proceeding ... *Op Cit*, h. 7

Kelemahan-kelemahan di atas berimplikasi pada beberapa hal: (a) undang-undang banyak yang dimintakan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi sebagai indikator masih lemahnya penormaan undang-undang yang belum mengacu sepenuhnya terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945; (b) peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dinilai oleh banyak kalangan belum menunjukkan komitmen dan karakter yang responsif terhadap masalah perlindungan hak asasi manusia, masyarakat lemah dan yang termarginalkan, nilai-nilai keadilan gender dan potensi kearifan lokal.⁵

Oleh karena itu, agar bisa melahirkan produk Undang-Undang yang baik, demokratis, partisipatif, dan responsif terhadap kepentingan masyarakat, perlu adanya peraturan perundang-undangan tentang proses pembentukan Undang-Undang yang secara lebih rinci mengatur tentang pelibatan masyarakat, baik dari aspek instrumen dan media yang digunakan maupun dari aspek intensitas, frekuensi dan jangkauan terhadap kelompok-kelompok masyarakat yang dilibatkan. Aspek partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dewasa ini sudah diakomodir di dalam undang-undang, diantaranya Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam kaitan ini penting untuk melihat, apakah di era reformasi ini Negara sudah benar-benar mengedepankan aspek partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum dan perundang-undangan di Indonesia. Untuk melihat hal itu di dalam tataran praktiknya, maka studi ini akan mencoba mengkaji dua kasus pembentukan undang-undang yang kurang lebih merepresentasikan proses pembentukan hukum di Indonesia di era reformasi. Kedua undang-undang tersebut adalah; Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura.

Kedua undang-undang ini dipilih sebagai subyek kajian ini setidaknya karena dua alasan; *pertama*, kedua undang-undang tersebut disusun di era reformasi (pasca 1998), yang seharusnya masih sangat kuat disemangati oleh

⁵ Proceeding ... *Op Cit*, h. 10

wacana tentang pembangunan demokrasi, sehingga diasumsikan keduanya merepresentasikan semangat Negara untuk berdemokrasi. *Kedua*, secara substansial kedua undang-undang tersebut memuat satu materi hukum yang sangat mendasar dan menyangkut kehidupan masyarakat luas, khususnya masyarakat akar rumput. Sehingga bisa diasumsikan bahwa masyarakat luas sangat berkepentingan dengan undang-undang tersebut, karena itu pula sudah semestinya jika mereka bertekad untuk ikut berpartisipasi dalam proses pembentukan kedua undang-undang tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka permasalahan yang akan menjadi fokus kajian ini bisa dirumuskan dalam beberapa pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana prinsip-prinsip partisipasi masyarakat dilaksanakan dalam proses penyusunan dan pembahasan Undang-Undang di DPR RI, apakah sudah mencerminkan legal framework yang sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang pembentukan Undang-Undang?
2. Bagaimanakah kualitas pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang di DPR RI dilihat dari aspek tahapan, intensitas, instrument dan media, tingkat representasi kelompok masyarakat, serta kedalaman prosesnya? Apakah sudah cukup ideal untuk melahirkan Undang-Undang yang baik, demokratis, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat?
3. Mengapa kualitas pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang di DPR RI belum terlaksana sebagaimana mestinya, baik dalam ukuran legal framework yang sudah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan tentang pembentukan Undang-

Undang maupun yang diidealkan oleh teori partisipasi? Problem-problem apa saja yang muncul?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan dari kajian ini adalah untuk mengetahui dan memahami proses serta mekanisme penyusunan dan pembahasan Undang-Undang di DPR RI serta keterlibatan masyarakat dalam pembentukan kedua Undang-Undang tersebut. Secara lebih spesifik tujuan kajian ini adalah untuk:

1. Mengetahui dan mengkaji sejauh mana keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang dijalankan serta mengkaji sejauh mana undang-undang memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat dalam mengimplementasikan prinsip-prinsip dan mekanisme partisipasi dalam proses pembentukan undang-undang.
2. Mengetahui dan memahami secara lebih detil dan rinci tentang praktek-praktek partisipasi yang diwujudkan dalam setiap tahap pembahasan undang-undang. Dari uraian itu akan tergambar dengan jelas suatu metode untuk mengukur kualitas partisipasi dalam proses-proses pembentukan Undang-Undang di DPR RI. Dari kualitas partisipasi itu pula pada gilirannya akan terpetakan gamblang sejauh mana undang-undang yang dilahirkan dapat memenuhi aspirasi masyarakat.
3. Memetakan permasalahan-permasalahan yang terkait dengan tingkat partisipasi masyarakat dalam praktek menyusun dan pembahasan Undang-Undang dalam rangka mewujudkan Undang-Undang yang baik, demokratis, partisipatif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat, baik dari aspek kualitas proses maupun produknya. Dari pemetaan itu diharapkan muncul berbagai alternatif pemikiran tentang aspek-aspek apa saja yang harus dipenuhi dan diperbaiki dalam proses dan mekanisme penyusunan dan pembahasan Undang-Undang di Indonesia agar dapat melahirkan Undang-Undang yang baik, demokratis, partisipatif, dan responsif.

Adapun hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi perbaikan proses pembentukan perundang-undangan yang lebih baik, demokratis, partisipatif, dan responsif. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pihak-pihak yang terlibat dalam pembentukan perundang-undangan di Indonesia, sekaligus diharapkan bisa menambah kepustakaan yang bernilai bagi kalangan akademisi dan peneliti-peneliti lebih lanjut sebagai upaya pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum.

D. Metode Penelitian⁶

1. Bentuk Penelitian

Bentuk penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah deskriptif analitik dengan pendekatan kualitatif. Dengan metode ini, penelitian akan memusatkan perhatian terhadap masalah-masalah atau fenomena yang ada pada saat penelitian dilakukan atau bersifat aktual, kemudian menggambarkan fakta-fakta tentang masalah yang diselidiki sebagaimana adanya diiringi dengan interpretasi rasional yang akurat. Penyajian keadaan fakta-fakta dari objek penelitian kemudian dilakukan analisis kebenarannya berdasarkan data yang diperoleh.

2. Tipologi Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian normatif sekaligus empiris. Jika penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang didasarkan atas data sekunder, maka penelitian hukum empiris bertitik tolak dari data primer/dasar, yakni data yang diperoleh langsung dari masyarakat sebagai sumber pertama dengan melalui penelitian lapangan, yang dilakukan baik melalui pengamatan (observasi) maupun wawancara.

Sifat khas keilmuan hukum normatif bercirikan: (a) sifat empiris analitis, yaitu memberikan pemaparan dan menganalisis tentang isi dan

⁶ Soejono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan Ketiga. Jakarta: Universitas Indonesia, 1986, h. 52

struktur dari hukum, (b) sistematisasi gejala-gejala hukum, (c) menginterpretasi hukum yang berlaku, (d) menilai hukum yang berlaku, dan (e) arti praktis dari ilmu hukum yang berkaitan erat dengan dimensi normatif.

Sedangkan penelitian hukum empiris umumnya mencari jawaban terhadap kesenjangan (*gap*) antara hukum yang seharusnya (*das sollen*) dengan hukum senyatanya (*das sein*) di dalam masyarakat. Dengan kata lain, penelitian ini menekankan kepada pencarian jawaban terhadap fenomena sosial yang terjadi terhadap pemberlakuan hukum, sehingga akan menjawab pertanyaan signifikansi sosial-hukum dan/atau efektifitas hukum.⁷

3. Jenis Data

Data adalah segala informasi mengenai variabel yang diteliti. Jadi data tidak lain adalah fakta yang diamati peneliti yang diberikan oleh suatu situasi tertentu. Berdasarkan sumbernya data dibedakan atas data primer dan data sekunder.

1. Data Primer

Data primer adalah data yang dikumpulkan oleh peneliti sendiri selama penelitian berjalan. Data primer dikumpulkan secara langsung dari sumber asli atau pertama. Data ini tidak tersedia dalam bentuk kompilasi ataupun dalam bentuk file. Data ini dapat dicari melalui nara sumber atau dalam istilah teknisnya responden, yaitu orang yang dijadikan objek penelitian atau orang dijadikan sebagai sarana mendapatkan informasi ataupun data.

Secara prinsip ada dua metode pengumpulan data primer, yaitu pengumpulan data secara pasif dan pengumpulan data secara aktif. Perbedaan antara kedua metode tersebut ialah: yang pertama meliputi observasi karakteristik dan elemen yang sedang dipelajari dilakukan oleh

⁷ Modul I Penelitian Substansi Rancangan Undang-Undang. Jakarta: Baleg DPR RI, tahun 2008, h. 5

manusia atau mesin; sedangkan yang kedua meliputi pencarian responden yang dilakukan oleh manusia ataupun non manusia.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian orang lain. Hal ini berarti bahwa pada waktu penelitian dimulai, data sudah ada atau sudah pernah dikumpulkan oleh peneliti lain. Data sekunder digunakan sebagai pelengkap dan referensi dalam penelitian, sehingga data sekunder bercirikan kepada kepustakaan. Dalam penelitian hukum normatif, data sekunder lazim disebut dan dikenal dengan istilah “bahan hukum”.⁸

4. Jenis Bahan Hukum

Jenis bahan hukum mencakup: (a) bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersumber dari otoritas pembuatan pengaturan dan mengikat secara hukum (absah), yaitu UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang Terkait yang berlaku, Tatib DPR RI yang berlaku, dan Peraturan Perundang-undangan lain; (b) bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Rancangan Undang-Undang, Naskah-Naskah Akademik, makalah/hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, bahan-bahan masukan dalam penyusunan undang-undang, dan seterusnya; (c) bahan hukum tertier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.⁹

Sumber data penelitian ini meliputi; dokumen atau teks-teks perundang-undangan terkait, pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan dan pembahasan UU di DPR, dokumen naskah pembahasan dan agenda-agenda penyusunan beberapa contoh UU, proses penyusunan dan pembahasan UU yang sedang berjalan, dan buku-buku referensi terkait dengan psinsip-prinsip penyusunan dan pembahasan UU yang baik, demokratis dan partisipatif.

⁸ Modul I, *ibid*, hal. 7

⁹ Modul I, *ibid*, hal. 7-8

Bahan hukum yang akan dimaksud dalam penelitian ini adalah dokumen perundang-undangan terkait, tata tertib DPR, hasil-hasil kajian hukum terkait, dokumen-dokumen pembahasan undang-undang, dan seterusnya.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data untuk keperluan penelitian ini dilakukan dalam dua tahap. *Pertama*, penelusuran literatur dan inventarisasi permasalahan dari berbagai sumber kepustakaan. Penelusuran literatur termasuk dengan melakukan kajian normatif terhadap teks peraturan perundang-undangan terkait serta dokumen atau naskah-naskah dan agenda persidangan. *Kedua*, wawancara dengan pihak-pihak terkait, dan pengamatan terlibat terhadap proses serta agenda-agenda penyusunan dan pembahasan beberapa contoh UU yang sedang berjalan. Selanjutnya dibuat berbagai matrik ataupun tabel terkait dengan materi riset untuk dapat diidentifikasi permasalahannya dalam rangka analisis untuk dapat diambil kesimpulan terhadapnya.

6. Teknik Analisa Data

Metode penelitan ini dilakukan secara kualitatif, atau bisa disebut teknik analisis kualitatif. Teknik ini dilakukan sesuai dengan tingkatan atau tataran ilmu hukum yang digunakan sebagaimana dalam penelitian hukum normatif. Dengan kata lain, teknik pengkajian ilmu hukum disesuaikan dengan permasalahan yang dijabarkan dari tema pokok permasalahan pada tiap-tiap lapisan ilmu hukum. Dalam konteks pengkajian dogmatik hukum dilakukan dengan metode normatif dan sifat keilmuan normatif serta eksplanasi teknis yuridis.¹⁰

Dalam penelitian hukum normatif, kadangkala disebut dengan teknik analisis kualitatif. Teknis analisis normatif dilakukan sesuai dengan

¹⁰ Mahliar Madjid, SH, *Modul Perancangan Undang-Undang*. Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, h. 45.

tingkatan atau tataran ilmu hukum yang digunakan.¹¹ Teknis analisis data dalam jenis penelitian hukum normatif dimulai dari identifikasi masalah, yang kemudian dideskripsikan, disistematisasikan dan disinkronisasikan dengan seluruh ketentuan-ketentuan hukum positif. Selanjutnya analisis dilakukan berdasarkan teori atau konsep yang digunakan dalam penelitian. Akhirnya, analisis sampai kepada kajian tentang prinsip hukum dan asas hukum; dan kajian tentang sistem hukum yang dapat memenuhi prinsip atau nilai keadilan.¹²

Sedangkan dalam penelitian hukum empirik, teknik analisis data dilakukan dengan metode kuantitatif dan kualitatif. Penggunaan alat statistik dapat dilakukan sepanjang dibutuhkan dan relevan dengan penelitian untuk pembuktian kuantitatif. Pembuktian kuantitati dapat juga dilakukan dengan penggunaan alat tabelaris dan konsistensi pernyataan terhadap fenomena sosial dalam penelitian.¹³

7. Bentuk Hasil Penelitian

Seluruh hasil penelitian disusun secara sistematis, runtut dan saling memiliki pertalian satu sama lain yang saling menunjang. Dengan demikian, keterangan-keterangan yang ada dapat ditelusuri asal usulnya dengan dasar yang dapat diterima akal dan menggunakan bahasa yang lugas. Dalam hasil penelitian akan menyajikan setidaknya mencakup tiga hal, yaitu (1) bagian awal yang meliputi halaman judul, abstrak, kata pengantar, daftar isi, daftar tabel, dan lain-lain; (2) bagian inti, mencakup halaman pendahuluan, landasar teori, metode penelitian, deskripsi data, pembahasan data, analisi, kesimpulan dan saran; (3) bagian akhir yang meliputi daftar pustaka dan lampiran-lampiran.

E. Kerangka Teori

Dalam kajian ini ada 2 (dua) kerangka teori utama yang akan dijadikan pijakan dalam seluruh pembahasan materi yang menjadi subyek kajian ini,

¹¹ Modul I, h. 15

¹² *Manual Pedoman Perancangan Undang-Undang*. Jakarta: Bales DPR RI, Tahun 2007, h. 13

¹³ Modul I, h. 15

yakni menyangkut partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia. Kedua kerangka teori tersebut adalah; teori tentang kedaulatan rakyat dan teori tentang demokrasi. Uraian mengenai kedua kerangka teori tersebut bisa dipaparkan sebagai berikut:

1. Kedaulatan Rakyat

Dalam literatur ilmu hukum atau ilmu politik, istilah kedaulatan (*sovereignty*) diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi dalam negara. Menurut Jean Bodin, sarjana Perancis yang hidup pada abad XVI, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara yang sifatnya tunggal, asli, abadi, dan tidak terbagi-bagi.¹⁴ Hal senada juga dikemukakan oleh Sri Soemantri, yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah sesuatu yang tertinggi di dalam negara. Jadi kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi, yaitu kekuasaan yang tidak di bawah kekuasaan yang lain.¹⁵ Dari sudut pandang yang berbeda Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa, kata "kedaulatan" berasal dari bahasa Arab, yaitu *daulah* yang berarti rezim politik atau kekuasaan. Dengan demikian kedaulatan atau *souvereiniteit* (*sovereignty*) merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam rangka penyelenggaraan negara.¹⁶ Teori kedaulatan intinya berkaitan dengan kekuasaan penyelenggaraan negara. Berkenaan dengan hal itu, ada 2 (dua) hal yang menjadi fokus perhatian, yaitu (1) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara; dan (2) apa saja yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu.¹⁷

Dalam hal subyek itu adalah rakyat, kedaulatan itu dinamakan kedaulatan rakyat. Teori kedaulatan rakyat mengajarkan bahwa sesungguhnya yang berdaulat dalam negara adalah rakyat. Kehendak rakyat

¹⁴ Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2000, h. 151

¹⁵ Eddy Purnama. *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*. Jakarta: Nusamedia, 2007, h. 9

¹⁶ Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, h. 143

¹⁷ Jimly Asshiddiqie. *Ibid*, h. 9

merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. Ajaran kedaulatan rakyat seperti ini populer dengan semboyan pemerintahan ”*dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.*” Dalam konteks seperti ini rakyat tidak dipahami sebagai individu, tetapi sebagai himpunan atau kolektif.

Amos J. Peaslee dalam penelitiannya pada tahun 1950 menunjukkan bahwa 90 persen negara di dunia dengan tegas telah mencantumkan dalam konstitusinya masing-masing bahwa kedaulatan itu berada di tangan rakyat, dan kekuasaan pemerintah bersumber pada kehendak rakyat.¹⁸ Inilah prinsip dasar yang kemudian dikenal dengan konsep demokrasi¹⁹ dengan komponen terpenting sebuah masyarakat sipil yang kuat²⁰ dan partisipatif.²¹ Sistem politik yang demokratis ialah kebijakan umum yang ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam suatu pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.²²

Berdasarkan uraian di atas, demokrasi mengandung dua arti, yakni: *pertama*, demokrasi yang dikaitkan dengan sistem pemerintahan yaitu bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan; dan *kedua*, demokrasi sebagai asas, yang dipengaruhi keadaan kultural atau historis suatu bangsa.²³ Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa teori kedaulatan rakyat merupakan cikal bakal yang melahirkan sistem demokrasi yang dikenal sekarang ini sebagai sistem pemerintahan negara yang modern. Secara historis, istilah demokratis, pertama kali diperkenalkan oleh *Herodotus* pada abad ke-17 yang kemudian diberi bermacam-macam makna oleh masyarakat politik. Istilah itu diserap dari bahasa Yunani yang berarti ”*demos* = rakyat” dan ”*kratos/kratein* =

¹⁸ Masykuri Abdillah. *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993*. Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1999, h. 73

¹⁹ Masykuri Abdillah juga menyatakan bahwa ”*demokrasi mengandung unsur-unsur: kekuasaan mayoritas, suara rakyat dan pemilihan yang bebas, dan bertanggung jawab.*”

²⁰ Harold J Laski. *The State in Theory and Practice*. New York: The Viking Press, 1947, h. 8-9

²¹ International IDEA. *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, Jakarta: International IDEA Publishing, 2000, h. 20

²² Henry B Mayo. *An Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press, 1960, h. 70

²³ Sri Soemantri. *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni, 1971, h. 26

kekuasaan/ berkuasa.”²⁴ Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah ”demokrasi” diartikan sebagai pemerintahan rakyat.²⁵ Itu sebabnya dalam beberapa literatur, istilah ”kedaulatan rakyat” dan ”demokrasi” oleh beberapa ahli hukum, sering dianggap identik.²⁶

2. Demokrasi

Pada awalnya, gagasan demokrasi dilakukan secara langsung khususnya ketika pada masa pemerintahan Yunani kuno yang pada waktu itu bentuk negara masih berwujud *polis*. Artinya, rakyat terlibat langsung dalam proses pemerintahan. Namun seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk dan luasnya wilayah suatu negara serta munculnya kompleksitas permasalahan, maka keterlibatan rakyat secara langsung dalam pemerintahan itu menjadi sulit untuk dilakukan. Dari sinilah kemudian muncul konsep yang dinamakan demokrasi tidak langsung atau perwakilan di mana penyelenggara pemerintahan dipilih oleh rakyat. Dengan demikian, rakyat tidak lagi terlibat langsung dalam proses pemerintahan. Dalam konsep tersebut, rakyat memilih para wakil-wakilnya untuk menduduki posisi tertentu dalam pemerintahan.

Teori perwakilan amat erat hubungannya dengan prinsip kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam zaman modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung tetapi dilakukan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi sistem demokrasi tidak langsung. Lembaga perwakilan rakyat diisi oleh para wakil rakyat melalui suatu pemilihan umum, pengangkatan dan/atau penunjukan. Pemilihan umum dipandang sebagai satu-satunya cara yang demokratis.

Dalam lapangan Hukum Tata Negara, sistem pemilihan umum terbagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu sistem pemilihan organis dan sistem pemilihan mekanis. Dalam pemilihan organis, rakyat dipandang sebagai kelompok dari sejumlah individu. Kelompok tersebut selanjutnya menunjuk

²⁴ Afan Gaffar. “Sistem Politik, Demokrasi, dan Faham Integralistik”, *Makalah*. Jakarta: ICMI, 8-9 Desember 1995, h. 2

²⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi III, Cetakan Ke-3. Jakarta: Balai Pustaka, 2002, h. 249

²⁶ Eddy Purnama. *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*. Jakarta: Nusamedia, 2007, h. 41

atau mengutus wakilnya untuk diangkat sebagai perwakilan dari kelompok tersebut. Oleh karena itu, sistem pemilihan umum organis disebut juga sistem pengangkatan/penunjukan. Dalam sistem pemilihan mekanis, rakyat dipandang sebagai individu yang sama sebagai pemegang hak pilih aktif. Masing-masing individu memiliki hak suara dan bebas menentukan siapa saja wakil yang dikehendaknya. Oleh karena itu sistem pemilihan umum mekanis disebut juga sistem pemilihan umum biasa. Dalam perkembangan selanjutnya, sistem pemilihan mekanis diselenggarakan melalui 2 (dua) sistem pemilihan umum, yaitu: sistem distrik dan sistem proporsional. Dalam sistem distrik atau dikenal *single member constituency system*, satu daerah pemilihan memilih satu orang wakil. Adapun dalam sistem proporsional atau dikenal *multy member constituency system*, satu daerah pemilihan memilih beberapa orang wakil.

Terkait dengan kekuasaan lembaga perwakilan, diuraikan hubungan antara si "wakil" dengan yang "diwakilinya". Beberapa teori menjelaskan mengenai hubungan si "wakil" dengan yang "diwakilinya". Menurut Gilbert Abcarian, keberadaan "wakil" dibagi ke dalam 4 (empat) perspektif, yaitu:

1. Wakil bertindak sebagai wali (*trustee*), di sini ia bebas bertindak untuk mengambil keputusan menurut pertimbangannya sendiri tanpa berkonsultasi dengan yang diwakilinya;
2. Wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*), di sini wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari wakilnya, si wakil selalu mengikuti instruksi dan petunjuk dari yang diwakilinya;
3. Wakil bertindak sebagai *politico*, di sini si wakil kadang bertindak sebagai wali dan adakalanya bertindak sebagai utusan yang tergantung isu; dan
4. Wakil bertindak sebagai partisan, di sini si wakil bertindak sesuai dengan keinginan si wakil. Setelah si wakil terpilih maka lepaslah hubungan dengan pemilih/rakyat dan mulailah hubungan dengan partai yang mencalonkannya dalam Pemilu tersebut.

Teori mengenai hubungan si wakil dengan yang diwakilinya patut diketengahkan sebagai bagian penelusuran demokrasi tidak langsung

(*indirect democracy*). Hal itu antara lain dikemukakan oleh Bintan R. Saragih. Teori *pertama*, adalah teori mandat, dimana si wakil yang duduk di lembaga perwakilan karena mandat dari yang diwakili sehingga disebut mandataris. *Kedua*, teori organ, yang menyatakan bahwa negara merupakan suatu organisme yang mempunyai alat-alat kelengkapan seperti eksekutif, parlemen, dan mempunyai rakyat yang kesemuanya mempunyai fungsi masing-masing dan saling tergantung sama lain. Setelah yang diwakili memilih wakilnya, maka yang diwakili tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga itu bebas melakukan fungsinya menurut undang-undang dasar. *Ketiga*, teori sosiologi Rieker yang menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan yang akan benar-benar membela kepentingan si pemilih sehingga terbentuk lembaga perwakilan. *Keempat*, teori hukum obyektif dari *Duguit* yang menyatakan bahwa pada dasarnya hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil dapat melaksanakan tugas kenegaraannya hanya atas nama yang diwakili. Sedangkan para pihak yang diwakili tidak akan dapat melaksanakan tugas-tugas kenegaraannya tanpa mendukung wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Jadi ada pembagian kerja.²⁷

Menurut teori sebagaimana disebut di atas, bahwa seorang wakil bertindak mewakili dan mengikuti atau mewujudkan aspirasi dalam sebuah lembaga perwakilan yang merupakan bangunan masyarakat yang memiliki keahlian dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang tertentu sebagaimana layaknya tugas pokok lembaga perwakilan di dalam bangunan negara demokrasi.²⁸

Ditinjau dari segi keterikatan antara wakil dan keinginan pihak yang diwakili, konsep perwakilan dapat pula dibedakan menjadi 2 (dua) tipe, yaitu tipe delegasi (mandat) dan tipe *trustee* (independen). Dalam

²⁷ Bintan R Saragih. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987, h. 82-86

²⁸ DPR RI. *Hasil Laporan Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI*. Jakarta: Sekjen DPR RI, 2006, h. 7-9

perwakilan tipe delegasi (mandat), wakil merupakan corong keinginan pemilih yang diwakili sehingga wakil sangat terikat dengan keinginan pihak yang diwakilinya. Ia sama sekali tidak memiliki kebebasan untuk berbicara lain dari pada apa yang dikehendaki konstituennya. Fungsi wakil menurut tipe ini adalah menyuarakan pendapat dan keinginan para pemilih dan memperjuangkan kepentingan para pemilihnya. Aspirasi atau keinginan para pemilih itu dapat diketahui melalui kontak langsung yang secara periodik dilakukan atau dapat pula melalui surat-menyurat. Sedangkan dalam perwakilan tipe *trustee*, berpendirian bahwa wakil dipilih berdasarkan pertimbangan yang bersangkutan dan memiliki kemampuan secara baik (*good judgment*), oleh karenanya untuk dapat melaksanakan hal ini wakil memerlukan kebebasan dalam berpikir dan bertindak. Selain itu, tipe ini juga berpandangan bahwa tugas wakil adalah juga memperjuangkan kepentingan nasional.²⁹

Meskipun dalam sistem demokrasi, kekuasaan penyelenggaraan negara ada di tangan rakyat. Namun kekuasaan itu perlu diatur dan diberi batasan. Apabila kekuasaan tidak dibatasi, pemerintahan itu hanya akan berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*) di mana hukum yang berlaku adalah hukum penguasa. Plato mengatakan bahwa "*Kekuasaan Raja harus dibatasi dan hak-hak rakyat harus dihormati.*"³⁰ Selanjutnya Lord Acton juga mengatakan bahwa "*power tend to corrupt, but absolute power corrupts absolutely.* Gagasan untuk membatasi kekuasaan dalam penyelenggaraan negara itulah yang dinamakan dengan sebutan demokrasi konstitusional. Ciri dari demokrasi konstitusional adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government* atau *restrained government*).³¹

²⁹ Ramlan Surbakti. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992, h. 174

³⁰ Plato. *The Republic*. Terjemahan bahasa Inggris oleh *Desmond Lee*. London: Penguin Books, 1987, h. 13-20.

³¹ Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007, h. 52

F. Kerangka Konseptual

Di samping dua teori yang telah dikemukakan di atas, kajian ini juga akan menggunakan dua kerangka konseptual, yang berfungsi sebagai definisi kerja atau definisi operasional, untuk menjelaskan dan sekaligus menjadi batasan bagi pembahasan tesis ini. Kedua kerangka konseptual tersebut adalah: Undang-undang/Perundang-undangan dan Partisipasi Masyarakat. Elaborasi atas kedua kerangka konseptual tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Undang-undang

Burkhardt Kreams, salah seorang pelopor ilmu pengetahuan perundang-undangan, mendefinisikan ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebungswissenschaft*) sebagai suatu ilmu pengetahuan yang interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi tentang pembentukan hukum negara. Kemudian, Prof. Hamid Attamimi, mengutip Burkhardt Kreams, mengatakan bahwa ilmu pengetahuan perundang-undangan secara garis besar terbagi ke dalam dua bagian, yaitu (1) Teori Perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*) dan (2) Ilmu Perundang-undangan (*gesetzgebungzlehre*). Menurut Kreams, Teori Perundang-undangan berorientasi kepada mencari kejelasan dan kejernihan pengertian-pengertian (*enklarungstheorie*), dan bersifat kognitif. Sedangkan, Ilmu Perundang-undangan berorientasi kepada melakukan perbuatan (*handlingstheorie*), dalam hal ini pembentukan peraturan perundang-undangan dan bersifat normatif.. Selanjutnya, Kreams membagi lagi Ilmu Perundang-undangan menjadi tiga bagian, yaitu proses perundang-undangan; metode perundang-undangan; dan teknik perundang-undangan.³²

Istilah perundang-undangan yang dalam bahasa Inggris adalah

³² Aziz Syamsuddin. *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: 2010, h. 25. Lihat juga, Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ilmu Perundang-Undang: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

legislation atau dalam bahasa Belanda *wetgeving* atau *gesetzgebung* dalam bahasa Jerman, mempunyai dua pengertian yang berbeda, yaitu (1) perundang-undangan sebagai proses pembentukan atau proses membentuk peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan (2) perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.³³ Ihwal definisi dari peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari pendapat Van Der Tak dan yang ditentukan oleh Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Van Der Tak mendefinisikannya sebagai kaidah hukum tertulis yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, berisi aturan-aturan tingkah laku yang bersifat abstrak dan mengikat umum.³⁴ Sedangkan Pasal 1 angka 2 UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menyatakan sebagai berikut: "Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan"

Menurut Bagir Manan, banyak kalangan yang menganggap hukum, peraturan perundang-undangan dan undang-undang adalah hal yang sama. Padahal hal tersebut tidaklah sama. Undang-undang adalah bagian dari peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan terdiri dari undang-undang dan berbagai peraturan perundang-undangan lain, sedangkan hukum bukan hanya undang-undang, melainkan termasuk juga beberapa kaidah hukum seperti hukum adat, kebiasaan, dan hukum yurisprudensi.³⁵ Lebih lanjut Solly Lubis mengatakan bahwa, perundang-undangan ialah proses pembuatan peraturan negara.³⁶

Dalam konteks perundang-undangan proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dapat pula berarti *out put* dari proses

³³ Maria Farida Indrati Soeprapto. *Ibid*, h. 10

³⁴ Aziz Syamsuddin. *Ibid*, h. 25

³⁵ Bagir Manan. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind. Hill.Co, 1992, h. 2-3

³⁶ Solly Lubis. *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*. Bandung: Mandar Maju, 1989, h. 1

tersebut yaitu keseluruhan jenis peraturan perundang-undangan, yang dalam sistem perundang-undangan Indonesia terdiri dari undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah. Perundang-undangan sebagai proses pembentukan peraturan perundang-undangan dari sisi kesejarahan merupakan penemuan negara Eropa Barat dengan membentuk suatu badan khusus, mereka memperlihatkan suatu proses dari pembentukan peraturan atau titah raja atau ratu ke badan baru yang disebut badan legislatif.³⁷

Temuan baru di bidang perundang-undangan berpengaruh terhadap pertumbuhan dan perkembangan ilmu pengetahuan perundang-undangan³⁸ di *Eropa Continental* sebagai akibat ”membangkirnya” peraturan-peraturan negara. Sedangkan untuk negara penganut sistem *Anglo-saxon*, ilmu pengetahuan perundang-undangan tidak banyak berkembang, antara lain disebabkan oleh tradisi hukum yang berbeda. Negara-negara penganut sistem *Anglo-Saxon* menganut sistem *common law* atau *judge-made-law*, oleh karenanya yang berkembang justru sebagian dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yaitu teknik perundang-undangan (*legislative drafting*).

Menurut Peter Noll, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan meneliti perihal isi dan bentuk norma hukum dengan tujuan untuk mengembangkan kriteria, arah, dan petunjuk bagi pembentukan norma hukum yang rasional. Artinya, ilmu pengetahuan perundang-undangan berupaya menemukan jawaban atas pertanyaan bagaimana hukum melalui peraturan perundang-undangan dapat dibentuk secara optimal, dengan titik tolaknya adalah bagaimana memperoleh jawaban agar keadaan sosial

³⁷ Hans Kelsen. *Teori Hukum Murni*. Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2007, h. 245. Dalam halaman tersebut, Hans Kelsen, juga mengatakan bahwa ”dalam tatanan hukum modern, penciptaan norma hukum umum memiliki karakter legislasi. Regulasi konstitusi atas legislasi menetapkan organ-organ yang diberi wewenang menciptakan norma-norma hukum umum.”

³⁸ Dalam istilah ilmu pengetahuan perundang-undangan sudah termasuk di dalamnya teori perundang-undangan (teori legislasi), hal ini ditegaskan dan diterjemahkan oleh A. Hamid S. Attamimi dari istilah *gesetzgebungswissenschaft* yang dikemukakan oleh Burkhardt Krems yang di dalamnya meliputi *gesetzgebungslehre* (ilmu perundang-undangan) dan *gesetzgebungstheorie* (teori perundang-undangan). Lihat dalam Saleh Asri Muhammad. *Kompilasi Orasi Guru Besar Hukum Tata Negara*. Pekanbaru: Bina Mandiri Press, 2006, h. 67

melalui norma perundang-undangan tersebut dapat dipengaruhi sesuai dengan arah yang ditetapkan dan diharapkan.³⁹

Hamid S. Attamimi mengetengahkan bahwa teori perundang-undangan menunjuk kepada cabang, bagian, segi atau sisi dari ilmu perundang-undangan yang bersifat kognitif dan berorientasi pada mengusahakan kejelasan atau memberi pemahaman, khususnya pemahaman yang bersifat mendasar di bidang perundang-undangan, yaitu antara lain pemahaman mengenai undang-undang, pembentukan undang-undang, perundang-undangan dan lain sebagainya. Oleh Sebab itu, karakter teori perundang-undangan suatu negara sangat terkait sekali dengan sistem pemerintahan dari negara itu. Fungsi perundang-undangan bukan hanya memberi bentuk kepada pendapat nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku hidup dalam masyarakat, dan juga bukan hanya sekadar produk fungsi negara di bidang pengaturan. Kekuasaan pembentuk undang-undang, hendaknya berusaha memberi bentuk terhadap perubahan moral masyarakat dan watak bangsa sesuai dengan yang di cita-citakan.⁴⁰

Attamimi juga mengatakan bahwa, kekuasaan pembentuk undang-undang kini tidak lagi "berjalan di belakang" mengikuti atau membuntuti perkembangan masyarakat tetapi "berjalan di depan" membimbing dan memimpin perkembangan masyarakat. Apabila hal itu dapat berjalan, hukum itu benar-benar merupakan sarana pembangunan masyarakat "*law as a tool of social engineering*". Pembentukan undang-undang tidak lagi mengarah kepada upaya melakukan "kodifikasi" melainkan "modifikasi".⁴¹

Dalam melakukan "modifikasi" terhadap masyarakat, pembentuk undang-undang (termasuk peraturan perundang-undangan lainnya) harus

³⁹ A. Hamid S. Attamimi, dalam Saleh Asri Muhammad. *Ibid*, h. 68

⁴⁰ Ann Seidman, et.al. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*. Jakarta: Elips, 2002, h. 6. Ann Seidman, dalam halaman tersebut juga mengatakan bahwa "*para pembuat undang-undang harus menilai berdasarkan suatu kriteria pemerintahan dan pembangunan yang bersih. Mereka memerlukan informasi yang cukup untuk menentukan apakah kemungkinan rancangan undang-undang yang mereka terima akan membantu tercapainya tujuan-tujuan yang diinginkan.*"

⁴¹ Attamimi dalam Hendra Nurtjahjo (Ed). *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: PSHTN FH-UI, 2004, h. 116-117.

benar-benar memperhatikan hierarki perundang-undangan dan karakter produk hukum yang dibentuknya (responsif, otonom, atau represif).⁴² Sementara itu guru besar Ilmu hukum Universitas Indonesia Maria Farida Indrati mengatakan bahwa, pembentukan undang-undang yang baik dan memenuhi berbagai asas pembentukannya, serta sesuai dengan jenis dan hierarki, fungsi, dan materi muatannya akan mengurangi upaya dari pihak-pihak tertentu untuk mengajukan suatu pengujian secara materil terhadap undang-undang yang bersangkutan.⁴³

Pembentukan undang-undang yang merupakan bagian dari teori perundang-undangan, berhubungan dengan sistem pemerintahan yang dianut, sedangkan sistem pemerintahan berhubungan pula dengan paham kedaulatan rakyat. Sebab jika pembentukan atau kekuasaan membentuk undang-undang itu adalah bagian dari proses penyelenggaraan negara, dengan sendirinya inheren pula dengan sistem pemerintahan dan ajaran kedaulatan rakyat yang diterapkan dalam rangka sistem penyelenggaraan negara itu sendiri.

Begitu juga halnya pelaksanaan kekuasaan membentuk undang-undang dalam rangka penyelenggaraan negara Republik Indonesia, tentunya terkait dengan sistem pemerintahan dan paham kedaulatan rakyat yang dianut. Hal ini sejalan pula dengan pemikiran sebagaimana dikemukakan Attamimi, yang menegaskan bahwa teori perundang-undangan yang berkembang di *Eropa Continental* hendak memodernisasikan pranata ketatanegaraan pada umumnya dan pranata perundang-undangan pada khususnya, sehingga perlu juga dilihat, dibandingkan, dan jika perlu "ditiru" sistemnya di negara lain. Akan tetapi cita dan filsafat yang mendasarinya, nilai-nilai titik tolaknya, pengertian dan pemahaman dasarnya, serta ruang lingkup dan tata kerja

⁴² Pada bagian lain Lawrence M. Friedman, mengatakan bahwa "Sulit untuk mengeneralisir bentuk dan isi undang-undang. Sebuah undang-undang bisa berisi pokok permasalahan apa saja yang disentuh oleh hukum yang dalam prakteknya berarti segala pokok permasalahan." Lihat, Lawrence M Friedman. *American Law an Introduction*. Second Edition, terjemahan oleh Wishnu Basuki. Jakarta: Tatanusa, 2001, h. 126

⁴³ Maria Farida Indrati. "Pemahaman Tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945," *Pidato pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Depok: FHUI, 28 Maret 2007, h. 13

penyelenggaraannya, singkatnya paradigma-paradigmanya, harus tetap mempertahankan apa yang digariskan oleh Cita Negara Kekeluargaan Rakyat Indonesia, Teori Bernegara Bangsa Indonesia, dan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia, sebagaimana termaktub dalam Hukum Dasar kita, yaitu Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.⁴⁴

2. Partisipasi Masyarakat

Kerangka konseptual kedua yang akan banyak digunakan dalam studi ini adalah mengenai partisipasi masyarakat. Konsepsi tentang partisipasi masyarakat terus mengalami kemajuan, seiring dengan perubahan tatanan ketatanegaran di berbagai belahan dunia. Dalam konteks demikian, harapan baru bagi masyarakat luas untuk berperan aktif dalam proses politik juga sudah mulai tumbuh subur. Keterlibatan masyarakat dalam berbagai hal setidak-tidaknya menjadi petunjuk awal bahwa partisipasi masyarakat sudah jauh melebihi keadaan masa lalu. Hal itu seiring dengan cita-cita reformasi yang bertujuan mengubah struktur kekuasaan menuju demokrasi dan penguatan *civil society*.

Terkait erat dengan hal di atas, partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik, khususnya dalam proses pembentukan undang-undang juga sudah tercantum dalam Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 meskipun masih terbatas. Partisipasi itu diartikan sebagai keikutsertaan dalam suatu kegiatan mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai tahap evaluasi. Hal yang strategis dari partisipasi politik itu adalah keterlibatan masyarakat dalam proses legislasi yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan.

Banyak studi dalam ilmu politik yang membahas tentang partisipasi politik baik oleh ilmuwan politik Barat maupun ilmuwan politik Indonesia yang membahas dari definisi hingga aspek-aspek dari partisipasi politik. Guru Besar Ilmu Politik FISIP UI, Miriam Budiardjo memberikan bahasanya dalam sebuah buku *Partisipasi dan Partai Politik*. Menurut

⁴⁴ Saleh Asri Muhammad. *Loc Cit*, h. 75

Budiardjo, partisipasi politik adalah.⁴⁵

“Kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kegiatan politik, yaitu dengan jalan memilih pimpinan negara dan secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*). Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan susra dalam pemilihan umum, menghadiri rapat umum, menjadi anggota suatu partai politik atau kelompok kepentingan, mengadakan hubungan dengan pejabat pemerintah atau anggota parlemen dan sebagainya”.

Selain Budiardjo, beberapa ilmuwan politik Barat memberikan pengertiannya tentang partisipasi politik seperti Herbert McClosky, Norman H. Nie dan Sidney Verba, serta Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson. Mc. Closky misalnya menyebut dalam *International Encyclopedia of the Social Sciences* bahwa: “Partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga negara masyarakat melalui mana mereka mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, dan secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan kebijakan umum” (Budiardjo, 2007: 1). Norman H. Nie dan Sidney Verba menyatakan dalam *Handbook of Political Science* bahwa: “Partisipasi politik adalah kegiatan pribadi warganegara yang legal yang sedikit banyak langsung bertujuan untuk mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara dan/atau tindakan-tindakan yang diambil oleh mereka”.⁴⁶

Sementara itu Samuel Huntington dan Joan Nelson menyebutkan:⁴⁷

“Partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, yang dimaksud untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap dan sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif”.

Dari berbagai definisi partisipasi politik diatas dapat terlihat bahwa

⁴⁵ Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007, h. 1

⁴⁶ Miriam Budiardjo. *Ibid*, h. 1

⁴⁷ Miriam Budiardjo. *Ibid*, h. 2

partisipasi politik dalam sebuah iklim demokrasi memberikan peran yang kuat kepada rakyat untuk berdaulat. Meskipun para pejabat pemerintah tersebut dipilih dalam sebuah pemilihan umum yang melibatkan rakyat, namun tidak berarti sesudahnya para pejabat tersebut lepas dari pengawasan rakyat, sehingga partisipasi politik rakyat tetap berlangsung ketika pemilu usai. Menurut Miriam Budiardjo, di negara-negara demokratis muncul sebuah pemikiran yang mendasari konsep partisipasi politik yaitu bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat, yang melaksanakannya melalui kegiatan bersama untuk menetapkan tujuan-tujuan serta masa depan masyarakat itu dan untuk menentukan orang-orang yang akan memegang tampuk pimpinan untuk masa berikutnya.⁴⁸

G. Tinjauan Pustaka

Tampaknya belum banyak kajian yang secara khusus memfokuskan diri pada aspek partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum di Indonesia, khususnya pasca reformasi. Buku yang mengkaji tentang pembentukan hukum dan perundang-undangan sendiri sebetulnya cukup banyak. Diantaranya adalah buku Ahmad Yani (2011) yang berjudul *Pembentukan Undang-Undang dan Perda dan Pasang Surut Kinerja Legislasi*. Kedua buku ini memang membahas hal-hal yang berkaitan dengan bagaimana undang-undang dan peraturan daerah (Perda) disusun, apa saja pengertian dan ketentuan-ketentuannya, kelengkapannya, hingga mekanisme dan metode pembahasan hingga pengambilan keputusan dan pengundangannya. Tetapi kedua buku ini sangat bersifat normatif, tidak empiris, dan sama sekali tidak menyinggung tentang aspek partisipasi masyarakat dalam penyusunan undang-undang atau perda.⁴⁹

Buku lain yang membahas tentang pembentukan undang-undang adalah karya Jimly Ashhidiqie (2011) yang berjudul *Perihal Undang-undang*. Mirip dengan karya Ahmad Yani, buku karya Asshiddiqie ini juga membahas aspek-aspek yang menyangkut undang-undang secara normatif. Juga sama dengan buku Yani, buku ini sama sekali tidak menyinggung aspek partisipasi masyarakat dalam

⁴⁸ Miriam Budiardjo. *Ibid*, h. 2

⁴⁹ Ahmad Yani. *Pembentukan Undang-undang & Perda*. Jakarta: Rajawali Press, 2011

proses pembentukan undang-undang.⁵⁰ Buku yang mungkin relatif banyak bicara aspek hukum dan perundang-undangan secara lebih empirik adalah berjudul *Peran Parlemen dalam Proses Pembuatan Kebijakan Melalui Undang-undang bagi Kepentingan Publik*.⁵¹ Buku ini berisi kajian terhadap 5 (lima) Undang-undang yang merupakan produk DPR RI di era reformasi. Di samping menyoroiti aspek substansi, buku tersebut juga menyinggung tentang proses penyusunan undang-undang tersebut di DPR. Tetapi buku ini pun tidak menyinggung aspek partisipasi masyarakat di dalamnya.

Sejauh yang dapat penulis temukan hanya ada satu buku yang benar-benar menempatkan aspek partisipasi masyarakat sebagai fokus kajian, yaitu buku berjudul *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, karya Dr. Saifudin (2009). Buku ini pada mulanya adalah disertasi penulis yang telah dipertahankan di Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum UI Jakarta pada Juli 2009. Ide penulisan buku ini pada dasarnya adalah untuk mewacanakan adanya demokrasi partisipatoris dalam proses pembentukan perundang-undangan guna menghasilkan produk perundang-undangan yang responsif. Sebagai kajian akademik, buku karya Saifudin sangat komprehensif mengupas bagaimana ketentuan tentang partisipasi masyarakat diakomodir di dalam undang-undang dan peraturan-peraturan turunannya. Dan sebagai studi kasus, Saifudin mengambil 3 (tiga) undang-undang untuk dikaji, yaitu; 1) Undang-undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sisdiknas. 2) Undang-undang No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, dan; 3) Undang-undang No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.⁵²

Saifudin dalam buku tersebut juga mengemukakan tentang model-model partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang pada dasarnya dapat dilakukan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik suatu negara. Partisipasi masyarakat ini akan tergantung dari kesadaran masyarakat dalam tatanan kehidupan bermasyarakat berbangsa dan

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie. *Perihal Undang-undang*. Jakarta: Rajawali Press, 2011

⁵¹ Makmuri Sukarno (ed). *Peran Parlemen dalam Proses Pembuatan Kebijakan Melalui Undang-undang bagi Kepentingan Publik*. Jakarta: P3DI Sekjen DPR RI, 2009

⁵² Saifudin. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009

bernegara. Mengacu pada konsep *Parliamentary Suport Programme* yang dipopulerkan oleh Uni Eropa; Saifudin mengemukakan 4 (empat) model partisipasi; 1) Pure representatif, 2) A Basic Model of Public Partisipation, 3) A Realism Model of Public Participacin, ataukah, 4) The Possible Ideal for South Africa.⁵³

Untuk mendapat gambaran sekaligus perbandingan, Saifudin juga memaparkan selintas tentang bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di berbagai negara diatur dan dipraktekkan. Dikatakan bahwa, partisipasi publik adalah suatu keniscayaan bagi suatu negara demokrasi dalam rangka membangun hubungan yang harmonis antara negara dengan masyarakatnya. Tidak mengherankan jika pada negara-negara yang telah maju maupun negara-negara berkembang memberikan tempat bagi adanya partisipasi publik dalam pembentukan Undang-Undang meskipun melalui proses yang berbeda. Ada negara demokrasi di mana partisipasi publik lahir sebagai suatu proses evolusi dari kematangan politik suatu bangsa, namun ada pula negara demokrasi yang sejak awal berdirinya negara secara sadar menempatkan partisipasi publik sebagai bagian dari materi muatan konstitusinya. Jerman misalnya, sebagai negara yang telah banyak berpengalaman dalam menerapkan sistem demokrasi telah menemukan suatu proses yang mapan dalam memberikan ruang gerak bagi partisipasi publik. Artinya, dalam suatu proses politik yang telah bertahun-tahun dibangun di Jerman, partisipasi publik merupakan suatu kekuatan tersendiri dalam proses pengambilan keputusan dalam pembentukan Undang-Undang. Namun, fokus utama dari kekuatan partisipasi publik di Jerman bukan pada masyarakat secara keseluruhan, melainkan terutama dilakukan oleh para ahli.

Demikian juga dengan Kanada, Partisipasi publik dalam keputusan-keputusan pemerintahan telah menjadi suatu ketentuan yang istimewa dalam kehidupan politik di Kanada. Adanya partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan publik ini telah muncul sejak dekade tahun 60 dan 70 an. Meskipun konstitusi Kanada maupun aturan hukum pada umumnya tidak memberikan tempat bagi partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan publik. Akan

⁵³ Saifudin. *Ibid*, h. 176-180

tetapi, partisipasi publik mempunyai peran yang signifikan dalam pembuatan kebijakan dan pembentukan hukum.

Sedangkan di Uganda partisipasi publik lebih merupakan kewajiban konstitusional dalam melakukan kebijakan publik. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal X dari National Objectives and Directive Principle yang menyatakan bahwa: *“Government shall take the necessary steps to involve the people in the formulation and implementation of development plans and programmes which affect them.”* Dari ketentuan Pasal X tersebut, jelas bahwa terdapat perintah kepada pemerintah untuk melibatkan rakyat dalam perumusan dan penerapan dari program-program dan rencana-rencana pembangunan yang berdampak bagi rakyat banyak. Legitimasi dari partisipasi publik dalam pengambilan keputusan di Uganda ini dipertegas lagi dalam Pasal 32 (2) Konstitusi Uganda yang menyatakan bahwa: *“Every Ugandan has a right to participate in peaceful activities to influence policies of government through civic organizations.”* Dari ketentuan Pasal 32 (2) Konstitusi Uganda tersebut lebih mempertegas bahwa partisipasi publik adalah hak dari setiap warga negara Uganda, asalkan dilakukan secara damai melalui organisasi-organisasi kewarganegaraan.

Berbeda dengan Afrika Selatan, sebagai suatu negara yang baru saja melewati proses menuju transformasi negara demokrasi. Bermula dari pemilihan umum 1994, Afrika Selatan menghadapi tantangan yang hebat dan tak gentar untuk melakukan transformasi parlemen dari dominasi eksekutif menuju parlemen yang menjadi pusat getaran suara rakyat. Upaya pemecahan terhadap permasalahan di atas, dilakukan dengan melakukan pembaharuan Konstitusi Afrika Selatan. Pembentukan Konstitusi ini didasarkan atas prinsip-prinsip dari accountability, transparency and openness. Sejumlah bagian dari Konstitusi berkaitan langsung dengan public participation sedangkan sebagian yang lain secara tidak langsung mendukung interaksi publik dengan pemerintah.⁵⁴

Melalui buku ini penulis mencoba menawarkan model ideal partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU untuk diterapkan di Indonesia. Afrika Selatan dan Indonesia termasuk dalam negara yang sedang memasuki masa transisi dari cengkeraman otoritarian menuju negara demokrasi modern, kondisi sosial

⁵⁴ Saifudin. *Ibid*, h. 107-117

politiknya pun tidak jauh berbeda. Untuk itu, model partisipasi masyarakat yang diterapkan di Afrika Selatan dalam proses pembentukan UU di atas dapat diadopsi di Indonesia. Pengadopsian ini didukung pula oleh kenyataan bahwa setelah reformasi 1998 proses pembentukan UU di Indonesia melibatkan Pemerintah, DPR, LSM, pakar dan pengamat, kelompok profesional, perguruan tinggi, dan organisasi kemasyarakatan. Pada dasarnya hal tersebut adalah suatu bentuk ideal dalam proses pembentukan Undang-Undang yang partisipatif guna melahirkan UU yang responsif.

Selain terdapat faktor pendukung, terdapat pula faktor penghambat dalam mewujudkan proses pembentukan Undang-Undang yang partisipatif secara ideal di Indonesia. Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PPP) tidak mengatur lebih lanjut tentang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU. Pasal 53 Undang-Undang PPP hanya mengatur hak untuk memberikan masukan bersecara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Undang-Undang dan rancangan Perda. Peraturan Tata Tertib DPR yang mengatur khusus masalah partisipasi masyarakat terdapat dalam Pasal 139 sampai dengan 141. Tetapi, keterlibatan partisipasi masyarakat masih belum seperti yang diinginkan.

Artinya, partisipasi masyarakat masih sebatas pada didengar dalam RDPU-RDPU, dan belum memasuki wilayah pada rapat-rapat yang secara intens membahas materi Rancangan Undang-Undang dalam Komisi/Pansus maupun Panitia Kerja. Hal ini disebabkan tidak adanya perangkat peraturan yang memberikan peluang bagi masyarakat untuk dapat terlibat dan mengakses secara langsung perdebatan yang terjadi di Komisi/Pansus maupun Panitia Kerja. Oleh karena itu, faktor penghambat ini perlu diatasi dengan membuat perangkat peraturan perundang-undangan yang memadahi. Sebab, pembentukan Undang-Undang yang diletakkan dalam konteks sosial masyarakat ternyata lebih mampu mendorong terwujudnya produk Undang-Undang yang responsif. Dengan demikian dari aspek sosiologi perundang-undangan, Undang-Undang bukan sekedar keputusan politik semata dari lembaga perwakilan, tetapi lebih merupakan penataan dan endapan konflik nilai dan kepentingan yang diformulasikan oleh lembaga legislatif.

Meski sangat komprehensif dan sudah mencakup kajian yang bersifat normatif dan sekaligus empiris, namun kajian yang dilakukan Saifudin tidak sampai menyentuh aspek yang bersifat operasional, tentang bagaimana partisipasi masyarakat bisa disempurnakan di masa depan. Kajian Saifudin ini memang telah memberi kontribusi dalam menganalisa dan membuat model-model yang bisa ditawarkan dalam penguatan partisipasi masyarakat. Tetapi, bagaimana konsep itu secara praktis bisa diterapkan dalam kehidupan nyata dalam pembentukan undang-undang, Saifudin tidak membahas lebih lanjut. Karena itu kajian yang sudah dilakukan Saifudin penting untuk diteruskan ke tahap yang lebih bersifat operasional.

H. Sistematika Penulisan

Alur pembahasan tesis ini dimulai dengan menggambarkan realitas terkini tentang proses pembentukan undang-undang di DPR RI pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, termasuk di dalamnya adalah tentang partisipasi masyarakat. Kemudian dilanjutkan dengan uraian tentang sistem hukum di Indonesia menuju sistem hukum yang demokratis dan responsif. Tahap berikutnya adalah pengungkapan fakta-fakta partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang, khususnya proses pembentukan Undang-Undang Pornografi dan Hortikultura sebagai contoh kasus.

Selanjutnya kajian ini dipertajam dengan melakukan analisis terhadap fakta-fakta partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan kedua Undang-Undang itu, baik dari aspek paradigmatis maupun model-model partisipasi yang terjadi, yang dari kesimpulan analisis tersebut diharapkan dapat menjadi bahan perbaikan bagi upaya pembentukan Undang-Undang yang baik, demokratis dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

BAB II

PARTISIPASI & SISTEM HUKUM DI INDONESIA

A. Partisipasi & Pembentukan Hukum di Indonesia

A.1. Partisipasi dalam Kerangka Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

Merenungkan demokrasi terkadang mengalami jalan buntu. Dalam prakteknya, hal-hal ironis dan paradok seringkali kita jumpai. Prinsip-prinsip yang diklaim berlaku secara universal mengalami kerumitannya dalam lingkup sebuah negara. Tentu saja karena setiap bangsa harus menata pemerintahan dengan berpijak pada sejarah dan kebudayaannya sendiri. Demokrasi memang sesuatu yang berat, bahkan mungkin merupakan bentuk pemerintahan yang paling rumit dan sulit. Banyak ketegangan dan pertentangan, dan mensyaratkan ketekunan para penyelenggaranya agar bisa berhasil. Demokrasi sendiri tidak dirancang untuk efisiensi, tapi demi sebuah pertanggungjawaban. Sebuah pemerintahan yang demokratis mungkin tidak bisa bertindak secepat dan seefisien pemerintahan diktator. Namun tindakan yang demokratis bisa dipastikan memperoleh dukungan publik yang darinya pertanggungjawaban diharapkan.

Salah satu kerumitan demokrasi adalah keharusan menyelaraskan antara partisipasi dan otoritas. Keduanya dalam dunia politik tampak kontradiktif. Di satu sisi, partisipasi merupakan prasyarat mutlak bagi demokrasi, sementara otoritas memberi hak kepada individu tertentu untuk menerapkan kekuasaan terhadap orang lain dan membuat keputusan yang mengikat mereka. Kalau teori demokrasi meletakkan partisipasi sebagai nilai sentral, seharusnya konsep otoritas dinetralisir atau “disingkirkan” sedemikian rupa. Sebab, seperti kata Wolff, “semua bentuk otoritas tidak selaras dengan otonomi individu dan oleh karena itu tidak ada otoritas yang dapat dibenarkan”.¹ Walaupun otoritas dibutuhkan, ia tidak boleh mendistorsi sedikitpun prinsip otonomi individu dalam hal kebebasan dan hak partisipasi.

Problem penyelarasan antara partisipasi dan otoritas tidak hanya rumit dalam praktek, tetapi sudah pada tataran konsepnya. Konsep otoritas memang mengandaikan

¹ Robert Paul Wolff. *In Defense Of Anarchism (Menuju Dunia Tanpa Negara)*. Jakarta: Erlangga, 2003, h. 17-23

adanya suatu jenis kekuasaan, yakni kemampuan yang dimiliki oleh otoritas untuk dipatuhi oleh orang lain, atau untuk mencapai keinginannya melalui tindakan orang lain. Talcott Parson, misalnya, memandang otoritas sebagai “kekuasaan yang melembaga”. Robert Dahl dan Charles Lindblom memaknai otoritas sebagai perintah yang disertai hukuman. Sedangkan Karl Marx memandang otoritas sebagai logika ideologis atau politis untuk menerapkan kekuasaan kelas. Dalam pandangan ini, otoritas adalah kekuasaan seseorang atau suatu perkumpulan terhadap individu yang lain. Sementara itu, Richard Friedman mengatakan bahwa otoritas memang harus terkait dengan prosedur atau peraturan di mana kewajiban untuk mentaati otoritas itu hanya terjadi apabila disertai batasan-batasan oleh aturan tertentu.²

Bertolak belakang dengan otoritas, konsep partisipasi bermakna sebagai penerapan otonomi. Di sini setiap individu mempunyai pilihan bebas untuk berpartisipasi dalam kebijakan dan untuk memperjuangkan tujuan-tujuan hidupnya, tanpa adanya pembatasan-pembatasan termasuk oleh otoritas itu sendiri. Pada titik inilah tampak bahwa kedua pandangan tentang otoritas di atas menjadi problematik dalam hal hubungannya dengan partisipasi. Di satu pihak, ketika otoritas dipahami sebagai kekuasaan terhadap orang lain, partisipasi orang lain tersebut terhalangi oleh kehendak pemegang otoritas. Di sini otoritas potensial melakukan distorsi dan pengekangan terhadap hak-hak orang lain untuk bertindak atas nama kepentingan dan aspirasinya.

Untuk mengatasi hal ini, perlu dibangun kesadaran intelektual maupun moral bahwa otoritas harus berangkat dari dan hanya ada karena partisipasi, sehingga legitimasi terhadap otoritas dengan sendirinya sangat bergantung pada tingkat partisipasi itu. Asumsinya, dalam partisipasi mengandaikan adanya persamaan hak di mana setiap individu harus menentukan keputusan untuk dirinya, dan bertindak atas pertimbangan mereka sendiri. Hal ini berangkat dari pemahaman bahwa pelaku tidak dapat menerapkan otoritas tertentu terhadap orang lain, dan bahwa otoritas tidak bisa dipahami sebagai hubungan khirarkhis, karena otoritas merupakan milik bersama sehingga partisipasi menjadi prasyarat mutlak bagi lahirnya sebuah otoritas. Artinya, otoritas memang dipahami sebagai hak menerapkan kekuasaan untuk menetapkan atau bertindak, akan tetapi hak itu meniscayakan dirinya agar bergantung dan bersumber

² Carol C Gould. *Demokrasi Ditinjau Kembali*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1993, h. 56

pada partisipasi individu. Dalam hal ini, tidak boleh terjadi apa yang disebut “pentransferan” potensi partisipasi menjadi kekuasaan otoritas, sebab akan berakibat pada pengakuan hak untuk bertindak secara bebas bagi pelaksana otoritas (DPR/Pemerintah), sementara pencipta asli (masyarakat) tetap bertanggung jawab terhadap tindakan itu dan berkewajiban untuk patuh.

Dalam prakteknya, partisipasi sebagai wujud otonomi dan kedaulatan rakyat mengalami kompleksitas tertentu, tapi oleh otoritas sering disimplifikasi sedemikian rupa sehingga partisipasi atau otonomi itu sendiri kehilangan maknanya yang hakiki. Sebagai contoh, partisipasi menemukan ruang aktualisasinya hanya pada momentum pemilu, setelahnya kebijakan pemerintah ingin lepas sama sekali dari ikatan moral prinsip partisipasi. Padahal, sebagai cermin terwujudnya kedaulatan rakyat, demokrasi tidak cukup hanya dengan terlaksananya pemilu. Artinya, pendelegasian wewenang pada wakil-wakil rakyat melalui pemilu tidaklah bersifat absolut. Keabsahan dan legitimasi wewenang itu juga ditentukan oleh tingkat intensitas negosiasi antara rakyat dengan wakil-wakilnya dalam rangka mengagregasikan aspirasi dalam setiap pembuatan kebijakan. Lebih dari itu, negosiasi dimaksud berarti keharusan adanya jaminan partisipasi masyarakat secara luas dalam setiap proses pembuatan kebijakan. Sebab kalau tidak, yang terjadi adalah praktek oligarkhi politik yang cenderung melakukan korupsi, reduksi dan eksploitasi politik atas nama rakyat, terlebih dalam sistem demokrasi perwakilan. Dalam konteks ini, partisipasi tidak hanya dimaknai sebagai proses pelibatan dan dukungan, tetapi juga sebagai arena tawar-menawar yang di dalamnya dimungkinkan lahirnya persetujuan, legitimasi ataupun penentangan dan resistensi.

Namun demikian, keharusan partisipasi itu dalam prakteknya sering mengundang problema ganda. *Pertama*, konstruk pemikiran dan kesadaran masyarakat politik –terutama para elit– yang memaknai partisipasi hanya sebagai pelibatan prosedural yang bertendensi mobilisasi untuk memperoleh legitimasi atau dukungan. Akibatnya ia hanya menjadi arena manipulasi mekanisme dan teknis pelibatan itu sendiri. *Kedua*, para pembuat kebijakan merasa enggan mewujudkan partisipasi dalam pengertian yang luas. Argumen yang dikemukakan adalah ketidakmungkinan mewujudkannya karena terlalu banyak menyedot waktu, energi dan biaya. Alasan ini memang terkesan bersifat teknis, akan tetapi sesungguhnya mencerminkan

ketidakpedulian terhadap signifikansi dan makna substantif partisipasi dalam logika demokrasi.

Secara teoretis maupun praktis, banyak hal yang perlu disingkap berkaitan dengan kebijakan negara dan keharusan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatannya. Istilah-istilah kunci yang terkait juga sering tidak bebas dari bias ideologi atau kepentingan. Misalnya, istilah partisipasi itu sendiri, *civil society*, *public sphere*, negara, pasar dan istilah-istilah lain yang terkait dengan demokrasi dan kebijakan negara masih harus diberi penjelasan yang memadai. Bagaimanakah sesungguhnya setiap istilah dan aktor-aktor dalam kebijakan negara itu berjalan dan bekerja? Belum lagi kalau dikaitkan dengan metode dan pendekatan seperti apa yang bisa dipakai untuk menguji kualitas sebuah kebijakan, secara substansial maupun prosedur pembuatannya, agar mampu mencapai tujuan universalnya, yakni kemakmuran, kesejahteraan, keadilan dan kedaulatan rakyat itu sendiri.

Membangun kesadaran intelektual yang berpihak pada keniscayaan partisipasi secara hakiki dan menghadirkannya ke dalam kesadaran publik merupakan hal yang harus terus dilakukan. Tujuannya tidak lain adalah untuk menyingkap praktek hegemoni, manipulasi dan penyingkiran kedaulatan rakyat dalam proses-proses pembuatan kebijakan. Sebagai contoh model menyingkapan itu dapat menilik hasil pengamatan John Friedmann, tanpa tendensi mendukung pendekatannya, tentang pola-pola perencanaan kebijakan oleh negara yang ia klasifikasi ke dalam empat macam, yaitu: (1) Perencanaan sebagai “reformasi sosial” (*Planning as Social Reform*); (2) Perencanaan sebagai “analisa kebijakan” (*Planning as Policy Analysis*); (3) Perencanaan sebagai “proses pembelajaran sosial” (*Planning as Social Learning*); dan (4) Perencanaan sebagai “mobilisasi sosial” (*Planning as Social Mobilization*).³

Pada umumnya, negara-negara berkembang seperti Indonesia cenderung merasa lebih tepat menggunakan paradigma *reformasi sosial* yang menekankan pada peran negara secara dominan dalam arah perubahan sosial. Pemerintah berperan sangat dominan dalam pembangunan, karena perencanaan dilaksanakan secara sentralisasi. Prinsipnya adalah perencanaan dilakukan “untuk masyarakat” (*for the people*), menggunakan pola dari atas ke bawah (*top down*) dengan sistem berjenjang, dan

³ John Friedmann. *Planning in The Public Domain From Knowledge to Action*. Princeton University Press, 1987, h. 97-130

dengan partisipasi politik yang terbatas. Kuatnya peran negara di sini merupakan keharusan terutama dalam fungsi-fungsi mediasi dan kekuasaan.

Pilihan terhadap paradigma reformasi sosial berangkat dari dua asumsi, yaitu: *pertama*, masyarakat diasumsikan belum mempunyai cukup kapasitas, dari aspek pengetahuan dan keterampilan, untuk dilibatkan dalam setiap proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Masyarakat hanya berada dalam posisi menunggu dan mengharapkan hasil-hasil yang telah dicapai oleh pemerintah. Asumsinya, semua yang direncanakan oleh pemerintah itu adalah untuk rakyat juga. *Kedua*, posisi negara dalam keadaan harus mengejar ketertinggalannya terhadap negara-negara maju. Dalam konteks ini, setiap perencanaan selalu bertendensi “diakselerasi” atau dipercepat, sehingga tidak perlu mempertimbangkan atau merasa terbebani oleh keharusan partisipasi masyarakat. Apalagi kondisi masyarakat yang masih sangat rendah tingkat pendidikannya.

Berangkat dari asumsi-asumsi di atas, pilihan paradigma kebijakan yang harus diambil dalam upaya mempercepat pembangunan negaranya adalah melakukan sentralisasi setiap kebijakan pada negara atau pemerintah. Tidak hanya itu, pemerintah yang dimaksud adalah pemerintah pusat. Sebab kalau pemerintah daerah juga harus terlibat dalam arti desentralisasi, akan berakibat lambannya proses pembangunan dan potensial munculnya instabilitas politik. Akibat lebih jauh dari paradigma ini adalah kecenderungannya yang mengabaikan keharusan demokratisasi dalam pengelolaan negara, sehingga negara menjadi sangat otoriter.

Sementara itu, paradigma analisa kebijakan sebaliknya lebih menekankan pada pendekatan rasional di mana pemerintah bersama-sama masyarakat (*stakeholders*) merumuskan permasalahan dan menyusun berbagai alternatif kebijakan. Posisi pemerintah dalam konteks ini adalah sejajar dengan masyarakat beserta lembaga-lembaga atau organisasi sosial yang hidup di tengah masyarakat. Perencanaan dilakukan dengan terdesentralisasi, dilakukan bersama masyarakat (bukan *for people*, tetapi *with people*), mempergunakan pola interaktif, kebijakan direncanakan dengan ilmiah (*scientific*), serta dengan politik yang terbuka. Tradisi ini banyak dipergunakan di negara-negara yang mulai mementingkan pembangunan politik, dan di negara-negara maju.

Namun demikian, pendekatan analisis kebijakan cenderung lebih menekankan pada rasionalitas *scientific*. Artinya, efisiensi dan efektivitas serta tingkat partisipasi masyarakat tidak harus diukur hanya secara fisik, akan tetapi dapat diuji secara ilmiah. Tingkat akomodasi terhadap kepentingan masyarakat yang berbeda-beda tidak harus melibatkan mereka secara fisik dalam setiap proses perencanaan dan pelaksanaan kebijakan. Melainkan cukup dengan pola representasi dan analisis ilmiah terhadap kebijakan itu, sejauhmana ia mengakomodasi kepentingan semua pihak. Oleh karena itu, yang dibutuhkan di sini adalah para teknokrat dengan kemampuan teknis analisis yang memadai seperti dalam hal statistik dan matematika. Yang dipentingkan adalah kemampuan melakukan sistem analisis, ilmu kebijakan (*policy science*), dan riset terapan. Paradigma seperti ini percaya bahwa dengan menggunakan teori ilmiah dan teknik matematika yang tepat, maka akan dapat diidentifikasi dan dikalkulasi secara akurat tentang solusi yang terbaik.

Paradigma analisis kebijakan ini memang dijalankan secara desentralistik, dalam artian menghindari pemusatan pada pemerintah pusat. Dalam konteks ini, pemerintah daerah boleh jadi memperoleh otoritas yang otonom dalam membuat dan melaksanakan kebijakan bersama pemerintah pusat. Akan tetapi, ketika dihadapkan pada keharusan membuka ruang partisipasi dan kontrol yang luas bagi masyarakat, maka akan menemukan persoalan baru. Sebab ia lebih menekankan pada representasi dan akomodasi yang diuji secara *scientific*, bukan menempatkan masyarakat sebagai entitas yang otonom yang berdiri sejajar dengan otoritas-otoritas lembaga pemerintahan.

Adapun perencanaan sebagai proses belajar sosial (*Planning as Social Learning*) cenderung memfungsikan pemerintah sebagai fasilitator. Karena perencanaan merupakan proses belajar sosial, maka ia dikerjakan oleh masyarakat. Dengan demikian diselenggarakan secara terdesentralisasi. Jika perencanaan sebagai reformasi sosial menekankan sistem *top-down*, maka perencanaan sebagai proses belajar sosial mengambil pola *bottom-up* dari bawah ke atas. Sama halnya dengan perencanaan sebagai analisis kebijakan, prakondisi dari perencanaan sebagai proses belajar sosial adalah sistem politik terbuka. Tradisi ini banyak digunakan pada unit-unit organisasi yang kecil, pada usaha-usaha pembangunan yang berasal dari bawah (*grassroot development*).

Perencanaan sebagai proses belajar dimaksudkan untuk mengatasi terjadinya kesenjangan antara teori dan praktek. Paradigma ini mencoba menutupi kekurangan paradigma analisis kebijakan yang terlalu menekankan otoritas ilmiah dari pada pengalaman yang hidup pada subyek pembangunan, yakni masyarakat itu sendiri. Di sini pengetahuan dianggap merupakan derivasi dari pengalaman yang diuji dalam praktek, dan oleh karena itu teori secara integral merupakan bagian dari praktek. Pengetahuan dalam pandangan paradigma ini lahir dari proses dialektika yang sedang berlangsung di mana yang menjadi titik tekannya adalah hal-hal baru dari pengalaman sebagai bentuk pengetahuan baru yang harus diterapkan.⁴ Dengan demikian, dalam paradigma ini teori tidak bisa diterapkan secara general dengan menafikan keberadaan pengetahuan dan kebijaksanaan serta pengalaman yang sudah hidup dan dimiliki masyarakat lokal.

Sedangkan perencanaan sebagai mobilisasi sosial (*social mobilisation*) memandang perencanaan sebagai kristalisasi dari aksi politik yang didasarkan kepada ideologi kolektivisme komunitarian. Perencanaan seperti ini merupakan kebalikan dari perencanaan sebagai reformasi sosial dan analisis kebijakan, di mana kedua yang terakhir ini memberi porsi yang cukup besar pada peran negara dan peran ilmu-ilmu kebijakan politik. Dalam tradisi mobilisasi sosial, perencanaan lahir dari aksi-aksi politik kolektif yang dilakukan tanpa keterlibatan negara dan tanpa adanya mediasi oleh ilmu pengetahuan. Dalam konteks ini, mobilisasi sosial dipandang sebagai ideologi yang terkristalisasi dari solidaritas sosial yang kuat, berangkat dari kesadaran atas analisis politik dan keinginan kuat mereka untuk melakukan perubahan atas kondisi *status quo*. Tradisi ini dianut oleh negara-negara sosialis di Eropa Timur sebelum mereka bangkrut pada abad ke-20.

Perencanaan sebagai mobilisasi sosial lahir dari perpaduan antara tradisi materialisme historis Marxian, gerakan otopianisme dan anarkhisme sosial. Ia menentang paradigma reformasi sosial dan analisis kebijakan dalam perencanaan. Paradigma ini mengandaikan adanya kesadaran kolektif dari masyarakat yang ditransformasikan menjadi energi perubahan tanpa adanya intervensi dari kekuatan luar dalam bentuk apapun. Dalam konteks wacana pembuatan kebijakan di Indonesia,

⁴ John Friedmann. *Ibid*, h. 5

pemikiran seperti ini mungkin terkesan ekstrem karena menafikan sama sekali peran negara dan ilmu pengetahuan.

Perspektif lain menyangkut partisipasi adalah model yang dipraktekkan di Afrika Selatan, yaitu partisipasi yang mengacu pada program *Parliamentary Support Programme* yang didukung oleh Uni Eropa yang memperkenalkan 4 (empat) model partisipasi.⁵ *Pertama, Pure Representative Democracy*. Menurut model ini sifat partisipasi masyarakatnya masih murni. Pengambilan keputusan publik dilakukan oleh wakil-wakil yang duduk di lembaga perwakilan, yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam hal ini, masyarakat hanya tinggal menerima saja apa yang akan diproduksi oleh legislatur. Jadi, bentuk partisipasi warga negara dilakukan secara terbatas, yaitu melalui pemilihan umum yang dilakukan secara periodik dalam jangka waktu tertentu. Oleh karena itulah partisipasi ini dinamakan “pure representative democracy”, sebab proses pengambilan keputusan publik hanya dilakukan oleh lembaga perwakilan, sedangkan rakyat hanya terlibat untuk pembentukan lembaga perwakilannya.

Kedua, A Basic Model of Public Participation. Dalam model ini rakyat telah terlibat dalam proses pengambilan keputusan, tidak hanya melalui pemilihan umum tetapi dalam waktu yang sama juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan. Meskipun demikian model partisipasi ini belum dapat dikatakan sebagai bentuk dan hakekat interaksi yang sebenarnya. Dalam kondisi ini siapa pun rakyat dapat melakukan hubungan dengan lembaga perwakilan. Artinya, tidak ada pembatasan terhadap pengertian tentang “public”. Dengan demikian setiap warga negara yang telah mencapai umur tertentu, misalnya 18 tahun, dapat terlibat dalam partisipasi publik untuk menyampaikan aspirasinya.

Ketiga, A Realism Model of Public Participation. Menurut model ini, para pelaku partisipasi cenderung dilakukan dan didominasi oleh kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi tertentu yang diorganisir. Akan tetapi di sini tidak semua warga negara melakukan partisipasi dalam bentuk membangun kontak interaksi dengan lembaga perwakilan. Di sini terdapat kecenderungan untuk memahami “public” dalam konteks yang terbatas. Ada kesadaran bahwa tidak mungkin publik secara keseluruhan dapat terlibat dalam proses pembentukan Undang-Undang secara langsung. Jadi,

⁵ Saifudin. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009, h. 176-185

pemahaman terhadap kata “realism” adalah untuk menunjukkan adanya keterbatasan dalam melakukan partisipasi yaitu hanya dilakukan oleh kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi yang diorganisir.

Keempat, The Possible Ideal for South Africa. Model alternatif yang diperkenalkan sebagai bentuk keempat dari berbagai partisipasi masyarakat ini, merupakan perluasan dalam memasukkan tiga kelompok partisipan, yaitu: mereka yang diorganisiakan dengan baik dan kuat; mereka yang terorganisir tetapi lemah; dan mereka yang tidak terorganisir dan lemah. Dengan menerapkan model ini, pemerintah dapat mengembangkan visi strategis yang dapat ditujukan kepada ketiga kelompok tersebut secara bersama-sama.⁶

A.2. Teknik-Teknik Partisipasi dalam Perumusan Kebijakan

Dalam ilmu politik “partisipasi politik merupakan ciri khas dari modernisasi politik.” Dalam masyarakat tradisional keikutsertaan masyarakat dalam politik hanya terbatas pada segolongan elit saja. Dalam masyarakat modern keikutsertaan rakyat dalam politik dan urusan pemerintahan sudah menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari. Rakyat tidak lagi melihat urusan politik sebagai urusan orang lain yang secara kebetulan mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur masyarakat. Mereka melihat urusan pemerintahan sebagai urusan mereka sendiri, sebagai bagian dari kehidupan mereka.

Kesadaran tersebut muncul sebagai konsekuensi dari beberapa sebab. *Pertama*, munculnya kesadaran pada tiap individu sebagai anggota atau bagian dari masyarakat bahwa manusia hidup tidak sekedar sebagai orang seorang atau individu, tetapi juga sebagai anggota dari masyarakatnya. Sebagai individu, orang bebas melakukan apa saja yang dikehendakinya, tetapi sebagai anggota masyarakat tiap tindakannya mempunyai akibat pada orang lain. Demikian juga tindakan orang lain mempunyai akibat pada dirinya. *Kedua*, sebuah keputusan yang dibuat oleh yang berwenang (pemerintah) membawa akibat pada kehidupan seluruh individu dalam masyarakat. *Ketiga*, adanya kesadaran tentang demokrasi dalam masyarakat modern yang melihat “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat,” sebagai sistem yang ideal. Demokrasi⁷ yang

⁶ Saifudin. *Ibid*, h. 176-185

⁷ Demokrasi sendiri merupakan konsep yang mempunyai bermacam-macam interpretasi. Joseph A. Schumpeter (dalam Abdillah, 1999: 72) memaknai metode demokratis sebagai suatu perencanaan

berarti kekuasaan rakyat juga mensyaratkan adanya partisipasi masyarakat. Larry Diamond, Juan J. Linz dan Seymour Martin Lipset⁸ memaknai demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang memenuhi tiga syarat, diantaranya *partisipasi politik* yang memungkinkan keterlibatan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan pemimpin dan kebijakan. Adanya kebebasan sipil dan politik yaitu kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan untuk bergabung dan membentuk organisasi yang cukup untuk menjamin integritas kompetisi dan *partisipasi politik*.

Partisipasi dalam sebuah kajian pada ahir 1970-an diartikan sebagai upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumberdaya dan lembaga pengatur dalam keadaan sosial tertentu oleh pelbagai kelompok dan gerakan yang sampai sekarang dikesampingkan dari fungsi pengawasan semacam itu. Kajian Bank Dunia mendefinisikan partisipasi sebagai proses di mana para pemilik kepentingan (*stakeholder*) mempengaruhi dan berbagi pengawasan atas inisiatif dan keputusan pembangunan serta sumberdaya yang berdampak pada mereka.⁹

institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat. Sidney Hook dalam *Encyclopaedia Americana* (dalam Abdillah, 1999: 72) mendefinisikan demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan ini secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Philippe C. Schmitter (dalam Abdillah, 1999: 72) mendefinisikan demokrasi politik sebagai suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui wakil mereka. Yang lebih substansial Ide demokrasi sebagai ide yang muncul pada masa *enlightment* adalah upaya untuk mengimplementasikan semboyan *liberte, egalite dan fraternite* dalam sistem politik dengan gagasan pemisahan kekuasaan politik yang dikenal dengan istilah trias politika. Sebagai salah satu kosakata dalam bidang politik sistem demokrasi secara formal dalam sebuah negara mensyaratkan terwujudnya kekuasaan rakyat yang dilaksanakan melalui pemilihan yang bertanggung jawab (kompetisi yang fair). Dengan kembali ke asal kata demokrasi dari *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan), yang lebih signifikan dari demokrasi adalah sebagai kata yang mengimplikasikan perjuangan untuk kebebasan dan jalan hidup yang lebih baik, yang mengandung nilai-nilai universal persamaan, kebebasan dan pluralisme. Bukan sekedar metode kekuasaan dengan dukungan partisipasi rakyat dengan kompetisi yang sehat. Lihat, Masykuri Abdillah. *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993*, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1999, h. 72

⁸ Lihat, Mochtar Mas'ued. *Negara, Kapital, dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar: 2003, h. 10-11.

⁹ Konsep ini berbeda dengan konsep partisipasi yang dikembangkan karena gagasan partisipasi mulai dilihat bermanfaat sepanjang daya kritisnya dipangkas. Partisipasi yang telah dipangkas daya kritisnya bisa menjadi kekuatan baru pendukung gerak pertumbuhan ekonomi, karena beberapa alasan. *Pertama*, untuk memudahkan kontrol terhadap efektifitas produksi karena dengan partisipasi para pekerja bisa dikontrol langsung oleh publik dari tindakan penyelewengan. *Kedua*, sebagai tindakan membuka kesempatan bagi rakyat ketika kondisi telah menjadi sulit. *Kempat*, sebagai dalih untuk memungkinkan perluasan ruang bagi investasi dan privatisasi. Dalam hal ini partisipasi dikembangkan bukan dimaksudkan sebagai upaya untuk melebarkan ruang bagi rakyat dalam menyatakan dan memperjuangkan kepentingannya, akan tetapi konsep ini dikembangkan sebagai dalih untuk meminjam tenaga rakyat untuk kepentingan yang tidak langsung berhubungan dengan rakyat (Mahardika, 2001).

Partisipasi politik menurut Nie dan Verba¹⁰ didefinisikan sebagai kegiatan legal oleh warga perorangan secara langsung atau tidak langsung ditujukan untuk mempengaruhi pilihan petinggi pemerintah dan/atau tindakan mereka. Parry Mosley dan Day menyebutnya sebagai keikutsertaan dalam proses formulasi, pengesahan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah.¹¹ Sebab itu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Keikutsertaan rakyat dapat mempengaruhi keseluruhan proses kebijakan mulai dari perumusan, pelaksanaan sampai penilaian kebijakan.

Sikap masyarakat atas kebijakan pemerintah dapat disebut partisipasi atau peran serta masyarakat dalam politik. Adakalanya masyarakat masih menganggap sebuah kebijakan pemerintah sebagai sesuatu yang datang dari luar lingkungannya dan tidak merasa terlibat dalam menentukan atau membentuk kebijakan.¹² Misalnya ketika setiap kali ada pengumuman kebijakan pemerintah baik di bidang ekonomi maupun politik, selalu ada tanggapan dari masyarakat. Tanggapan ini tergantung pada persepsi dan kepentingan masing-masing. Tanggapan ini biasanya berlanjut menjadi reaksi yang tidak sama dalam rangka memanfaatkan dampak positif ataupun menghindarkan dan memperkecil akibat negatif dari suatu kebijakan. Akan tetapi keadaan ini masih berada pada taraf awal atau bersifat pasif atau reaktif.

Bersamaan makin disadari akibat negatif maupun positif dari suatu kebijakan pemerintah, kesadaran masyarakat meningkat untuk merasa perlu mengambil peranan dalam memberi warna atau mempengaruhi kebijakan itu. Baik pada proses tingkat penentuan masalah atau isu kebijakan, perumusan masalah, prioritas masuknya isu itu dalam agenda kebijakan, perumusan kebijakan, pengesahan maupun dalam

Padahal menurut Alexis De Tocqueville dalam bukunya *le democratie en Amerique* (dalam Hikam: 2000: 207) demokrasi hanya mungkin bisa tegak bila dimulai dari bawah-pengelompokan sukarela dalam masyarakat yang gandrung pada pembuatan keputusan di tingkat lokal yang mandiri dan terlepas dari intervensi negara.

¹⁰ Gaventa & Valderrama, 1999, h. 3

¹¹ Gaventa & Valderrama, 1999, h. 5

¹² Ada banyak penjelasan sehubungan dengan sikap pasif masyarakat dalam penentuan kebijakan. Antara lain: warga hanya akan berpartisipasi apabila urusan pribadi mereka terkait secara langsung; apabila mereka bisa berharap bahwa kepentingan mereka bisa terpenuhi. Umumnya mereka tidak percaya bahwa wakil mereka di pemerintahan bisa memenuhi kepentingan tersebut. Sebaliknya mereka yang berada “di atas” hanya melakukan apa yang mereka kehendaki tanpa mempertimbangkan kepentingan rakyat kecil. Selain itu juga terdapat teori bahwa sikap warga yang cenderung pasif, cenderung tidak memiliki informasi yang cukup, tidak berminat serta penuh prasangka. Oleh karena itu demi stabilitas demokrasi mereka lebih baik tidak ambil bagian. Teori ini tidak memperhatikan bahwa yang mengancam demokrasi adalah tidak adanya partisipasi.

penilaian kebijakan. Pada taraf ini masyarakat sudah pada tingkat berperan serta secara aktif dalam politik.

Huntington membatasi partisipasi masyarakat sebagai kegiatan yang dilakukan warganegara sipil (bukan aparat pemerintah) yang bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah. Dengan demikian peranserta baru dapat dikatakan suatu partisipasi jika sudah berupa kegiatan, bukan sekedar suatu sikap. Suatu sikap yang tidak diwujudkan dalam bentuk kegiatan belum dapat dikategorikan sebagai partisipasi. Dan juga bukan partisipasi jika tidak bertujuan untuk mempengaruhi kebijakan dari pemerintah.

Sejak ahir dasawarsa 80-an atau awal dasawarsa 90-an banyak negara maju yang mulai menyadari bahwa baik dalam perumusan, pelaksanaan maupun evaluasi kebijakan, pemerintah kian dituntut untuk lebih memperhatikan masalah-masalah pelestarian lingkungan (*environmental protection*), dan hak-hak asasi manusia (*human right*). Hak asasi manusia berasal dari hak-hak yang bersifat alamiah yang seringkali dikaitkan dengan hukum alam yaitu hak yang secara inheren melekat pada diri manusia sehingga tanpa hak tersebut manusia tidak bisa hidup. Sehingga hak asasi adalah hak-hak tertentu yang diakui atau tidak menjadi milik seluruh umat manusia sepanjang waktu dan di seluruh tempat. Hak asasi menjadi milik setiap manusia terlepas dari nasionalitas, agama, seks, status sosial, jabatan, kekayaan, atau perbedaan karakteristik etnis, kultur atau sosial lainnya (Pasal 1 *Declaration of Human Right* –DUHAM-). Bagi manusia yang percaya kepada Tuhan HAM berasal dari Tuhan, bagi yang tidak ber-Tuhan HAM berdasarkan prinsip bahwa agar manusia bisa hidup di bawah nilai kemanusiaan memerlukan syarat obyektif yang bila syarat tersebut tidak dipenuhi maka nilai kemanusiaannya akan hilang.

HAM meliputi hak yang secara langsung memberikan gambaran kondisi tertentu yang harus tersedia bagi individu (hak pribadi individu) yaitu pengakuan atas martabat perlindungan dari diskriminasi atas dasar apa pun jaminan atas kebutuhan, hak-hak sipil dan hak politik yang terdiri dari hak untuk hidup, kebebasan dan keamanan, persamaan di depan hukum, kebebasan berfikir, kebebasan hati nurani, kebebasan agama, berserikat, melakukan pertemuan, berpartisipasi dalam politik, hak-hak ekonomi dan

sosial budaya seperti hak bekerja, hak untuk membentuk serikat pekerja, jaminan sosial, standar hidup, pendidikan, partisipasi dalam kebudayaan (Pasal 2 DUHAM).

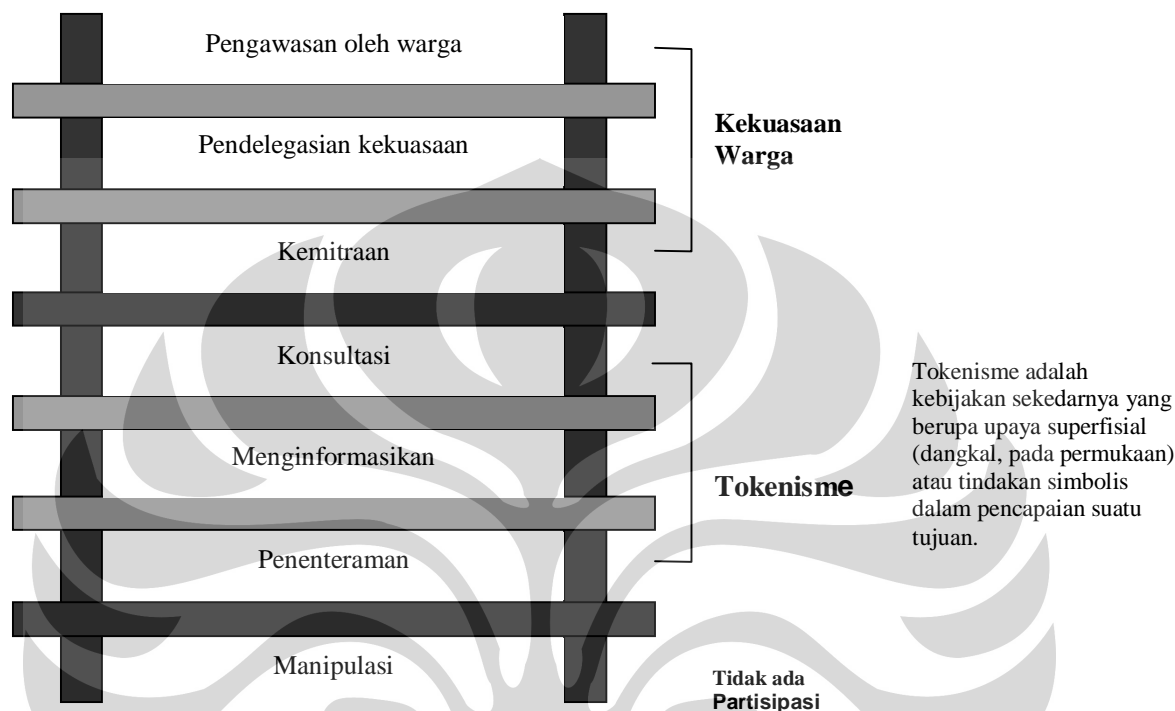
Masalah hak-hak asasi manusia (*human right*), ahir-ahir ini kian dirasa penting dan bahkan dijadikan pertimbangan utama kebijakan negara-negara maju yang memberikan bantuan keuangan kepada negara-negara yang sedang berkembang. Konkretnya dilihat dari sudut pelaksanaan hak asasi manusia apakah pemerintah negara berkembang yang bersangkutan layak menerima bantuan keuangan atau tidak? Dalam hal ini negara-negara donor dengan tegas menghendaki bahwa masalah hak asasi dinyatakan secara eksplisit dalam setiap kebijakan pembangunan di negara-negara penerima bantuan.

Kesadaran akan makin pentingnya masalah hak asasi kini telah melampaui batas-batas geopolitik, menjadi sebuah gerakan yang bersifat global. Karena itu negara yang masih menggantungkan sumber-sumber keuangan internasional dalam membiayai pembangunan ekonominya harus memperhatikan masalah ini.

Dalam era reformasi, peranserta masyarakat menjadi semakin penting. Sekarang pemerintah tidak dapat lagi mengabaikan organisasi masyarakat (ormas) dan lembaga swadaya masyarakat (LSM), serta partai-partai politik pada setiap tahap dari proses kebijakan. Dengan demikian, isu demokrasi menjadi isu paling dominan dalam masyarakat. Bersamaan dengan itu, peranan masyarakat sipil meningkat dan peranan militer menyesuaikan diri pada posisinya yang normal. Jika peranserta masyarakat dalam setiap tahap proses kebijakan cukup berfungsi maka mekanisme demokrasi akan terwujud, yakni suatu kondisi demokrasi yang bilamana ada aksi dari suatu kekuatan dalam masyarakat atau dari luar negeri yang bertentangan dengan prinsip demokrasi, akan timbul kekuatan reaksi dari masyarakat untuk mengembalikan keadaan pada kondisi semula yang demokratis.

Dalam konteks partisipasi, berbagai bentuk keikutsertaan masyarakat mulai bermunculan, orang mulai lebih terlibat secara langsung dalam komunitasnya, dalam perencanaan, pengelolaan dan dampaknya pada soal-soal perumusan kebijakan. Ada 21 tangga tehnik melakukan partisipasi tetapi kondisi partisipasi, tidak akan berhasil kecuali apabila masyarakat setempat terlibat secara aktif membantu mengidentifikasi hal yang benar-benar berarti di wilayahnya dan pelbagai kelompok setempat menyatukan bakat, keahlian dan sumber daya. Tangga-tangga berikut adalah

menggambarkan tingkat kualitas partisipasi dari yang lebih rendah (manipulasi) sampai ke yang lebih tinggi (pengawasan warga).¹³



Setiap teknik dilandasi seperangkat nilai tertentu. Praktek teknik manapun kebanyakan memiliki nilai yang sama, namun dengan perbedaan tekanan. Nilai kesetaraan misalnya, menjadi pedoman begitu banyak praktisi. Hal ini berarti membutuhkan upaya khusus untuk memasukkan orang yang sering disisihkan. Teknik manapun akan lebih berhasil apabila anda juga mampu saling berbagi nilai dengan orang lain.

A.3. Tahapan-Tahapan Partisipasi dalam Pembentukan Hukum

A.3.1. Tahapan Proses Pembentukan Undang-Undang Inisiatif DPR

Sejalan dengan pemindahan kekuasaan untuk membentuk undang-undang dan berdasarkan ketentuan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

¹³Seri demokrasi. *Mewujudkan Partisipasi, 21 Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*. The British Council: 2001, h. 2

Tahun 1945 dibentuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 meliputi kegiatan: Perencanaan; Penyusunan; Pembahasan; Pengesahan; dan Pengundangan. Tahapan proses tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

a). Tahap Perencanaan

Dari perspektif perencanaan, pembentukan undang-undang dimulai dari penyusunan Program Legislasi Nasional (prolegnas) yang merupakan salah satu instrument penting dalam kerangka pembangunan hukum, khususnya dalam konteks pembentukan materi hukum. Penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi (Baleg). Pengaturan tentang tata cara penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR diatur dalam Tata Tertib DPR RI Tahun 2009, yang menugaskan Baleg DPR RI untuk menangani Prolegnas. Berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR RI/I/2009 Tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Badan Legislasi antara lain bertugas: menyusun Program Legislasi Nasional yang memuat daftar urutan Rancangan Undang-Undang untuk suatu masa keanggotaan dan prioritas setiap Tahun Anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam rapat Paripurna untuk ditetapkan dengan keputusan DPR.

Prolegnas terdiri atas Prolegnas jangka menengah (5 tahunan) dan Prolegnas Prioritas Tahunan. Prolegnas Prioritas Tahunan memuat daftar judul Rancangan Undang-Undang yang akan disusun dan dibahas dalam tahun berjalan. Penyusunan Prolegnas prioritas tahunan dilakukan dengan menyusun daftar judul Rancangan Undang-Undang untuk pembahasan satu tahun, yang berasal dari Prolegnas jangka menengah.

Dalam proses penyusunan Prolegnas, penentuan arah kebijakan dan penyusunan daftar judul dilakukan pemerintah maupun di DPR RI secara terpisah. Masing-masing, baik pemerintah maupun DPR, menggalang masukan dari berbagai pihak. Pemerintah meminta dan menerima masukan dari setiap kementerian dan non-kementerian yang

ada di lingkungan pemerintahan. Sedangkan DPR menggalang masukan dari anggota DPR, fraksi, komisi, DPD dan masyarakat.

Dalam menyusun Prolegnas di lingkungan DPR, Badan Legislasi meminta usulan dari fraksi, komisi, atau DPD paling lambat 1 (satu) masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas. Usulan tersebut disampaikan oleh fraksi, komisi, atau DPD paling lambat 20 (dua puluh) hari kerja dalam masa sidang sebelum dilakukan penyusunan Prolegnas.

Usulan dari fraksi atau komisi disampaikan oleh pimpinan fraksi atau pimpinan komisi kepada pimpinan Badan Legislasi. Usulan dari DPD disampaikan oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR dan oleh pimpinan DPR disampaikan kepada Badan Legislasi. Usulan dari masyarakat disampaikan kepada pimpinan Badan Legislasi.

Setelah judul Rancangan Undang-Undang tersebut diinventarisasi oleh Sekretariat Badan Legislasi, selanjutnya Badan Legislasi membahas dan menetapkannya sebagai daftar prolegnas dari DPR. Tahapan selanjutnya adalah koordinasi dan pembahasan daftar Prolegnas dengan Pemerintah. Daftar Prolegnas dari DPR dan Daftar Prolegnas dari Pemerintah kemudian menjadi objek diskusi antara DPR dan Pemerintah untuk mendapat persetujuan bersama. Setelah disepakati oleh DPR dan Pemerintah, Prolegnas kemudian dilaporkan oleh Badan Legislasi dalam rapat paripurna untuk ditetapkan.

Daftar judul Rancangan Undang-Undang yang ada dalam Prolegnas yang merupakan hasil dari pembahasan bersama antara Pemerintah dan DPR kemudian ditetapkan di Rapat Paripurna DPR untuk kemudian dimuat dalam keputusan DPR RI. Dalam keadaan tertentu, pemrakarsa Rancangan Undang-Undang (baik itu Pemerintah atau DPR) dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang dari luar daftar Prolegnas. Rancangan undang-undang (yang diajukan di luar Prolegnas) terlebih dahulu disepakati oleh Badan Legislasi dan selanjutnya Badan Legislasi melakukan koordinasi dengan menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan untuk mendapatkan persetujuan bersama, dan hasilnya dilaporkan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan.

b). Tahap Penyusunan Rancangan Undang-Undang

Penyusunan RUU dimulai dari penyiapan dan pengajuan RUU. Pada tahap ini, Anggota DPR, komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, dan DPD dapat mengajukan RUU sebagai usul inisiatif.

Rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota dapat diajukan oleh hanya 1 (satu) orang anggota atau lebih. Rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota, dapat didukung oleh anggota lain, dengan membubuhkan tanda tangan.

Rancangan undang-undang yang diajukan oleh komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi ditetapkan terlebih dahulu dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, atau rapat Badan Legislasi. Dalam penyusunan rancangan undang-undang, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi dapat membentuk panitia kerja yang keanggotaannya ditetapkan oleh alat kelengkapan DPR yang membentuknya dengan sedapat mungkin didasarkan pada perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi. Panitia kerja yang ditetapkan oleh alat kelengkapan DPR tersebut paling banyak berjumlah separuh dari jumlah anggota alat kelengkapan yang bersangkutan.

Sedangkan rancangan undang-undang yang diajukan oleh DPD merupakan RUU yang terkait dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam mengajukan rancangan undang-undang, Pimpinan DPD menyampaikan RUU kepada pimpinan DPR disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik. Kemudian, pimpinan DPR menyampaikan usul rancangan undang-undang tersebut kepada Badan Legislasi untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi rancangan undang-undang.

Rancangan Undang-Undang yang disusun oleh Anggota, komisi, gabungan komisi, DPD, dan Badan Legislasi harus berdasarkan Prolegnas prioritas tahunan. Anggota, komisi, gabungan komisi, DPD, dan Badan Legislasi dalam mempersiapkan rancangan undang-undang terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang.

Dalam penyusunan rancangan undang-undang, anggota, komisi, gabungan komisi, DPD, atau Badan Legislasi dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan bagi panitia kerja untuk menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang.

RUU yang telah disusun oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau DPD sebelum diajukan ke Rapat Paripurna DPR untuk ditetapkan menjadi Rancangan Undang-Undang inisiatif DPR, terlebih dahulu dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang oleh Badan Legislasi.

Ruang lingkup pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang dilakukan meliputi aspek teknis; substansi; dan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Demikian juga jangka waktu pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang dilakukan paling lama 10 (sepuluh) hari masa sidang sejak rancangan undang-undang diterima Badan Legislasi.

Apabila dalam pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang memerlukan perumusan ulang, maka perumusan dilakukan oleh Badan Legislasi bersama dengan unsur pengusul dalam panitia kerja gabungan, yang penyelesaiannya dilakukan dalam jangka waktu 2 (dua) kali dalam masa sidang. Pengambilan keputusan terhadap hasil perumusan ulang rancangan undang-undang dilakukan dalam Rapat Badan Legislasi. Pada setiap lembar naskah rancangan undang-undang yang telah dirumuskan ulang tersebut dibubuhkan paraf pimpinan Badan Legislasi dan satu orang yang mewakili pengusul.

Rancangan Undang-Undang yang telah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, dikembalikan kepada pengusul. Kemudian pengusul mengajukan Rancangan Undang-Undang tersebut kepada pimpinan DPR untuk selanjutnya disampaikan dalam rapat paripurna. Pengajuan Rancangan Undang-Undang tersebut dilengkapi keterangan pengusul dan/atau naskah akademik. Rancangan Undang-Undang yang diajukan oleh Badan Legislasi dianggap telah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang.

Rancangan Undang-Undang yang telah dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi, selanjutnya disampaikan dalam rapat paripurna untuk diputuskan menjadi Rancangan Undang-Undang dari DPR. Tahap kemudian,

rapat paripurna mengambil keputusan berupa: (a) persetujuan tanpa perubahan; (b) persetujuan dengan perubahan; atau (c). penolakan.

Dalam hal pendapat fraksi menyatakan persetujuan tanpa perubahan, rancangan undang-undang langsung disampaikan kepada Presiden, dengan permintaan agar Presiden menunjuk menteri yang akan mewakili Presiden untuk melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang tersebut bersama DPR. Dalam hal fraksi menyatakan persetujuan dengan perubahan, dilakukan penyempurnaan rumusan Rancangan Undang-Undang. Komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus melakukan penyempurnaan Rancangan Undang-Undang dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari masa sidang. Apabila jangka waktu tidak dapat dipenuhi, Badan Musyawarah dapat memperpanjang waktu penyempurnaan rancangan undang-undang untuk jangka waktu 20 (dua puluh) hari masa sidang. Apabila setelah perpanjangan waktu penyempurnaan Rancangan Undang-Undang yang belum selesai, Rancangan Undang-Undang hasil keputusan rapat paripurna dianggap telah disempurnakan dan selanjutnya dikirimkan kepada Presiden.

Komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus menyampaikan rancangan undang-undang hasil penyempurnaan dengan surat kepada pimpinan DPR. Rancangan undang-undang hasil penyempurnaan disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden dengan permintaan agar Presiden menunjuk menteri yang akan mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang tersebut dengan komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus.

Paling lama 60 (enam puluh) hari kerja sejak diterimanya surat tentang penyampaian rancangan undang-undang dari DPR Presiden menunjuk menteri yang ditugasi mewakili Presiden untuk membahas rancangan undang-undang bersama DPR. Apabila dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari kerja Presiden belum menunjuk menteri untuk membahas rancangan undang-undang bersama DPR, pimpinan DPR melaporkan dalam rapat paripurna untuk menentukan tindak lanjut.

c). Tahap Pembahasan

Setelah Rancangan Undang-Undang tersebut telah diharmonisasikan, diselesaikan, dan dikonsolidasikan oleh Dewan Perundang-undangan (untuk Rancangan Undang-Undang DPR) atau setelah Rancangan Undang-Undang telah disetujui oleh

Presiden untuk disampaikan ke DPR (untuk RUU Pemerintah), Rancangan Undang-Undang berjalan ke tingkat musyawarah.

Pada tingkat musyawarah tersebut, pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan:

1. Pembicaraan Tingkat I.

Dalam Pembicaraan Tingkat I, pembahasan dilakukan dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat panitia khusus, atau rapat Badan Anggaran bersama dengan menteri yang mewakili Presiden.

DPD ikut membahas rancangan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) kali masa sidang dan dapat diperpanjang oleh Badan Musyawarah untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) kali masa sidang.

Sedangkan agenda Pembicaraan Tingkat I adalah sebagai berikut: 1) pengantar musyawarah; 2) pembahasan daftar inventarisasi masalah (DIM); 3) penyampaian pendapat mini sebagai sikap akhir; dan 4) pengambilan keputusan.

Dalam pengantar musyawarah, DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR; DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR yang berkaitan dengan kewenangan DPD; Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden; atau Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden yang berkaitan dengan kewenangan DPD. Dalam hal DPD tidak memberikan pandangan dan pendapat dalam pengantar musyawarah, Pembicaraan Tingkat I tetap dilaksanakan.

Daftar inventarisasi masalah (DIM) diajukan oleh Presiden, apabila rancangan undang-undang berasal dari DPR; atau DPR, apabila rancangan undang-undang berasal dari Presiden. Penyampaian pendapat mini disampaikan pada akhir Pembicaraan

Tingkat I oleh fraksi; DPD, apabila rancangan undang-undang berkaitan dengan kewenangan DPD; dan Presiden.

Sedangkan pengambilan keputusan pada akhir Pembicaraan Tingkat I, dilakukan dengan acara: 1) pengantar pimpinan komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, panitia khusus, atau Badan Anggaran; 2) laporan panitia kerja; 3) pembacaan naskah RUU; 4) pendapat akhir mini sebagai sikap akhir; 5) penandatanganan naskah RUU; dan 6) pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II.

2. Pembicaraan Tingkat II

Hasil Pembicaraan Tingkat I atas pembahasan Rancangan Undang-Undang yang dilakukan oleh komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, panitia khusus, atau Badan Anggaran dengan Pemerintah yang diwakili oleh menteri dilanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II untuk mengambil keputusan dalam rapat paripurna yang didahului oleh: (a) penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD, dan hasil Pembicaraan Tingkat I; (b) pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan (c) pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya.

Dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Dalam hal rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, rancangan undang-undang tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden yang diwakili oleh menteri, disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-Undang, dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

d). Tahap Pengesahan

Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden disampaikan oleh Pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi

Undang-Undang. Penyampaian Rancangan Undang-Undang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.

Rancangan Undang-Undang disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama oleh DPR dan Presiden.

Dalam hal Rancangan Undang-undang tidak ditandatangani oleh Presiden dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui bersama, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan.

e). Tahap Pengundangan

Pengundangan adalah penempatan undang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, dan penjelasan Undang-Undang dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia. Pengundangan dilaksanakan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

A.3.2. Partisipasi dalam Tahap-Tahap Pembentukan Undang-Undang

Proses pembentukan Undang-Undang pada dasarnya dapat dibagi dalam tiga tahap yaitu: tahap *Ante Legislative*, tahap *Legislative* dan tahap *Post Legislative*.¹⁴ Dalam tiga tahap tersebut, masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan dan usulan dalam proses pembentukan Undang-Undang baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi dapat dilakukan pada beberapa atau seluruh tahapan proses pembentukan Undang-Undang. Bentuk atau wujud partisipasi masyarakat dapat sama atau bahkan berbeda antara satu tahapan dengan tahapan yang lain.

1). Partisipasi Masyarakat pada Tahap *Ante Legislative*¹⁵

Pada tahap *ante legislative* setidaknya terdapat empat bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam proses pembentukan Undang-Undang, yaitu:

¹⁴ Saifudin. Loc Cit, h. 31

¹⁵ Saadah, Diana, "Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", <http://diana-perundang-undangan.blogspot.com>.

a). Penelitian; b). Diskusi, lokakarya, FGD, dan seminar; c). pengajuan usul inisiatif; dan d). perancangan. Deskripsi berbagai bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU pada tahap *ante legislative* ini dapat diuraikan sebagai berikut:

a). Penelitian

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penelitian ini dapat dilakukan masyarakat ketika melihat adanya suatu persoalan dalam tatanan hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang perlu diteliti dan dikaji secara mendalam dan memerlukan penyelesaian pengaturan dalam suatu Undang-Undang. Penelitian ini dapat dilakukan secara mandiri maupun kerjasama dengan suatu instansi pemerintahan yang menangani bidang tersebut. Hasil dari penelitian dituangkan dalam format laporan penelitian sehingga dapat dipakai sebagai dasar dalam proses lebih lanjut pembentukan Undang-Undang.

b). Diskusi, Lokakarya, FGD, dan Seminar

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya, FGD, dan seminar pada tahap *ante legislative* ini dapat dilakukan sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian terhadap suatu obyek yang akan diatur dalam Undang-Undang. Diskusi, lokakarya dan seminar ini akan memberikan sumbangan yang penting dalam pengkajian terhadap persoalan materi muatan suatu Rancangan Undang-Undang karena dilakukan oleh para akademisi, pengamat, dan pakar di bidangnya masing-masing. Oleh karena itu wacana yang dihasilkan dari suatu diskusi, lokakarya dan seminar akan lebih utuh dan komprehensif dalam melihat suatu persoalan yang akan dimuat dalam Rancangan Undang-Undang. Jadi, diskusi, lokakarya, FGD dan seminar akan memperkaya wawasan terhadap materi yang akan dituangkan dalam Rancangan Undang-Undang sehingga akan sangat membantu dalam proses penuangan dalam naskah akademik maupun Rancangan Undang-Undang.

c). Pengajuan Usul Inisiatif

Pengajuan usul inisiatif untuk dibuatnya suatu Undang-Undang dapat dilakukan masyarakat dengan atau tanpa melalui penelitian, diskusi, lokakarya, FGD, dan seminar terlebih dahulu. Akan tetapi, usul inisiatif ini tentu akan lebih kuat jika didahului

dengan penelitian, diskusi, lokakarya, FGD dan seminar terhadap suatu masalah yang akan diatur dalam suatu Undang-Undang. Pengajuan usul inisiatif dari masyarakat dapat diajukan melalui tiga jalur pilihan yaitu: Presiden DPR dan DPD (untuk Rancangan Undang-Undang tertentu). Agar usul inisiatif ini dipertimbangkan dan lebih mudah diterima maka usul inisiatif masyarakat untuk dibuatnya suatu Undang-Undang harus disesuaikan dengan program legislatif nasional yang telah ditentukan oleh Badan Legislasi di DPR.

d). Perancangan Rancangan Undang-Undang

Partisipasi masyarakat dalam bentuk perancangan terhadap suatu Undang-Undang dapat dilakukan masyarakat sebagai wujud partisipasi masyarakat yang terakhir dalam tahap *ante legislative*. Artinya, setelah melakukan penelitian, pengusulan usul inisiatif maka pada gilirannya masyarakat dapat menuangkan hasil penelitian dalam Rancangan Undang-Undang. Di dalam Rancangan Undang-Undang sebaiknya didahului dengan uraian Naskah Akademik dibuatnya suatu Rancangan Undang-Undang. Selanjutnya dari berbagai pokok pikiran dalam Naskah Akademik kemudian dituangkan dalam Rancangan Undang-Undang menurut format yang standar sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Tata Tertib DPR RI Tahun 2009.

2). Partisipasi Masyarakat pada Tahap *Legislative*.

Pada tahap *legislative* terdapat enam bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang. Bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif ini merupakan jumlah terbanyak bila dibandingkan dengan dua tahap lainnya. Hal ini dapat dijelaskan bahwa ketika pembahasan Rancangan Undang-Undang memasuki tahap legislatif di DPR, maka biasanya banyak masyarakat yang terusik kepentingannya. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika pada tahap legislatif ini banyak bentuk partisipasi masyarakat yang dilakukan dalam proses pembentukan Undang-Undang. Di antaranya adalah a). audiensi/RDPU; b). RUU alternatif; c). usulan atau masukan melalui media cetak; d). usulan dan masukan

melalui media elektronik; e). unjuk rasa; dan f) diskusi, FGD, lokakarya dan seminar. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif ini adalah sebagai berikut:

a). Audensi/RDPU di DPR

Partisipasi masyarakat dalam bentuk audensi/RDPU di DPR ini dapat dilakukan masyarakat baik atas permintaan langsung dari DPR (RDPU) maupun atas keinginan masyarakat sendiri (audensi). Apabila partisipasi masyarakat ini atas dasar permintaan dari DPR, maka partisipasi masyarakat disampaikan kepada yang meminta dilakukannya rapat dengar pendapat umum (RDPU). Akan tetapi untuk partisipasi masyarakat dalam bentuk audensi atas keinginan langsung dari masyarakat, maka masyarakat dapat memilih alat kelengkapan DPR yang diharapkan dapat menyalurkan aspirasi masyarakat, misalnya Panitia Verja, Komisi, Panitia Khusus, Fraksi dsb. Audensi/RDPU ini dapat dilakukan oleh masyarakat baik secara lisan, tertulis maupun gabungan antara lisan dan tertulis.

b). RUU Alternatif

Partisipasi masyarakat dalam bentuk penyampaian Rancangan Undang-Undang alternatif ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat Rancangan Undang-Undang alternatif ketika Rancangan Undang-Undang yang tengah dibahas di lembaga legislatif belum atau bahkan tidak aspiratif terhadap kepentingan masyarakat luas. Penyusunan Rancangan Undang-Undang alternatif dilakukan dengan mengikuti format sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Penyampaian Rancangan Undang-Undang alternatif ini harus dilakukan pada tahap awal pembahasan Rancangan Undang-Undang di lembaga legislatif, yaitu, bersamaan dengan dilakukannya pengajuan Rancangan Undang-Undang kepada DPR baik yang dilakukan oleh Pemerintah maupun DPR sendiri. Sebab, jika penyampaian Rancangan Undang-Undang alternatif baru diajukan pada pertengahan atau bahkan diakhir pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang, maka sasaran disampainya Rancangan Undang-Undang alternatif tidak akan efektif dalam mempengaruhi pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang.

c). Usulan dan Masukan Melalui Media Cetak

Partisipasi masyarakat dalam bentuk usulan dan masukan melalui media cetak ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat opini terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Opini masyarakat ini dapat berupa artikel, jumpa pers, wawancara, pernyataan-pernyataan, maupun berupa tajuk-tajuk berita dari surat kabar dan majalah. Partisipasi masyarakat melalui media cetak ini banyak dilakukan masyarakat, karena caranya yang relatif praktis bila dibandingkan dengan bentuk partisipasi masyarakat lainnya. Artinya pelaku partisipasi masyarakat tidak akan kehilangan banyak waktu untuk melakukannya. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat melalui media cetak ini, mempunyai sisi kelemahan yaitu opini yang disampaikan belum tentu sampai ke tangan yang berwenang membahas suatu RUU. Oleh karena itu selain disampaikan kepada media cetak sebaiknya materi dikirim juga ke DPR baik melalui pos maupun email sehingga langsung diterima oleh alat kelengkapan DPR yang tengah membahas suatu Rancangan Undang-Undang.

d). Usulan dan Masukan Melalui Media Elektronik

Partisipasi masyarakat dalam bentuk masukan melalui media elektronik ini dapat dilakukan oleh masyarakat dengan membuat dialog dengan menghadirkan narasumber yang kompeten terhadap suatu masalah yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Dialog melalui media elektronik ini mempunyai jangkauan yang cepat luas dan dapat mendorong masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam membahas persoalan yang menyangkut masyarakat luas. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam bentuk media elektronik ini perlu digalakkan dalam proses pembentukan Undang-Undang sehingga akan menyadarkan masyarakat tentang hak dan kewajibannya yang akan diatur dalam Undang-Undang.

e). Unjuk Rasa

Partisipasi masyarakat dalam bentuk unjuk rasa ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka mendukung, menolak maupun menekan materi yang tengah dibahas dalam proses pembentukan Undang-Undang. Unjuk rasa ini dapat dilakukan baik secara individual maupun kelompok masyarakat dengan jumlah yang besar. Akan tetapi, pengaruh dari unjuk rasa ini akan lebih berhasil dalam mempengaruhi lembaga

legislatif jika dilakukan oleh masyarakat yang langsung berkepentingan, dengan jumlah yang besar dan dilakukan secara berkelanjutan. Unjuk rasa ini merupakan ungkapan kebebasan individu warga negara atas kepentingannya yang akan diatur dalam suatu Undang-Undang. Jadi, unjuk rasa ini tidak dapat hanya dianggap sebagai angin lalu dalam proses pembentukan Undang-Undang.

f). Diskusi, Lokakarya, FGD dan seminar

Partisipasi masyarakat dalam bentuk diskusi, lokakarya, FGD, dan seminar ini dapat dilakukan masyarakat dalam rangka memperoleh kejelasan persoalan terhadap materi yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif. Karena diskusi, lokakarya dan seminar ini dilakukan ketika proses pembentukan Undang-Undang tengah memasuki pembahasan dalam tahap legislatif, maka narasumber yang dihadirkan tidak hanya dari kalangan para ahli, akademisi, pakar maupun pengamat, tetapi sebaiknya mendatangkan juga politisi yang berkecimpung langsung dalam pembahasan suatu RUU. Dengan demikian, diskusi, lokakarya dan seminar, akan mendapatkan gambaran yang utuh terhadap persoalan yang tengah dibahas dalam lembaga legislatif.

3). Partisipasi Masyarakat pada Tahap *Post Legislative*

Pada tahap *post legislative* produk suatu Undang-Undang mempunyai makna dalam kehidupan riil masyarakat. Artinya, dalam suatu negara yang menganut sistem demokrasi, maka suatu produk Undang-Undang harus berpihak pada kepentingan rakyat. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang pada tahap *post legislative* dapat dilakukan dalam berbagai bentuk, yaitu:

a). Unjuk Rasa Terhadap Kehadiran Undang-Undang

Adanya Undang-Undang baru dapat disikapi beraneka ragam oleh masyarakat, karena sangat mungkin dengan Undang-Undang yang baru itu bukan menyelesaikan masalah, tetapi justru menimbulkan masalah sosial baru dalam masyarakat. Sikap itu dapat berupa dukungan atau penolakan terhadap lahirnya Undang-Undang baru yang diwujudkan dengan unjuk rasa. Akan tetapi, sayangnya, unjuk rasa terhadap Undang-

Undang baru itu lebih ditujukan untuk menolak Undang-Undang dari pada mendukung munculnya Undang-Undang baru. Padahal sebenarnya, unjuk rasa juga dapat dilakukan terhadap adanya Undang-Undang baru yang sesuai dengan keinginan masyarakat. Oleh karena itu, unjuk rasa ini merupakan suatu bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang – khususnya unjuk rasa yang menolak – karena akan mendorong penyempurnaan atau penggantian dengan Undang-Undang yang lebih baik.

b). Tuntutan Pengujian terhadap Undang-Undang

Suatu Undang-Undang yang telah diproduksi oleh lembaga legislatif dan telah disahkan oleh Presiden serta dimuat dalam lembaran negara mempunyai kekuatan mengikat dan sah berlaku di masyarakat. Meskipun demikian, dalam suatu negara demokrasi – termasuk di Indonesia – rakyat mempunyai keleluasaan untuk menanggapi. Bagi masyarakat yang belum atau tidak puas dengan lahirnya Undang-Undang dapat melakukan permohonan uji materiil terhadap Undang-Undang tersebut. Sebab, konsepsi Negara Demokrasi tidak dapat dilepaskan dari prinsip Negara Hukum dengan konstitusi sebagai hukum dasar yang tertinggi dalam Negara. Oleh karena itu, adanya uji materiil terhadap Undang-Undang adalah dimaksudkan dalam rangka menjaga tegaknya konstitusi dari penyalahgunaan kekuasaan dari organ pembuat Undang-Undang. Sebab, Undang-Undang dibuat oleh lembaga legislatif yang merupakan lembaga politik dan oleh karena itu tak dapat dielakkan dapat sarat dengan kepentingan politik di dalamnya. Jadi, tuntutan uji material terhadap Undang-Undang adalah hak masyarakat yang harus tetap dijamin dalam mewujudkan adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang.

c). Sosialisasi Undang-Undang

Dalam rangka menyebarkan produk Undang-Undang yang baru dikeluarkan oleh lembaga legislatif, maka masyarakat dapat berpartisipasi melakukan berbagai kegiatan berkaitan dengan lahirnya Undang-Undang baru. Bentuk-bentuk kegiatan ini dapat berupa penyuluhan, seminar, lokakarya, diskusi dsb. Dengan cara demikian, maka keberadaan suatu Undang-Undang tidak hanya diketahui oleh kalangan elit yang berkecimpung langsung dalam proses pembentukan Undang-Undang, tetapi akan cepat dikenal luas oleh masyarakat. Jadi, sosialisasi Undang-Undang kepada masyarakat luas

merupakan juga sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang.

A.4. Mengukur Kualitas Partisipasi

Keharusan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dalam prakteknya sering mengundang problema ganda. *Pertama*, konstruk pemikiran dan kesadaran masyarakat politik –terutama para elit-- yang memaknai partisipasi hanya sebagai pelibatan prosedural yang bertendensi mobilisasi untuk memperoleh legitimasi atau dukungan. Akibatnya ia hanya menjadi arena menipulasi mekanisme dan teknis pelibatan itu sendiri. *Kedua*, para pembuat kebijakan merasa enggan mewujudkan partisipasi dalam pengertian yang laus. Argumen yang dikemukakan adalah ketidakmungkinan mewujudkannya karena terlalu banyak menyedot waktu, energi dan biaya. Alasan ini memang terkesan bersifat teknis, akan tetapi sesungguhnya mencerminkan ketidakpedulian terhadap signifikansi dan keharusan partisipasi dalam logika demokrasi.

Idealnya, partisipasi tidak hanya dimaknai sebagai proses pelibatan dan dukungan, tetapi juga sebagai arena tawar-menawar yang di dalamnya dimungkinkan lahirnya persetujuan, legitimasi, ataupun penentangan dan resistensi. Terlebih bagi masyarakat plural seperti Indonesia, partisipasi sejatinya dipahami tidak hanya dalam bentuk formal-prosedural melainkan sebagai sumber pengetahuan, alat dan media komunikasi, serta landasan untuk memperoleh persetujuan dan legitimasi dari masyarakat¹⁶ (Nonet and Selznik, 1985: 125). Untuk memenuhi standar ideal ini, kualitas partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU secara teknis dapat mengacu pada kriteria-kriteria yang dapat dilihat dari beberapa aspek berikut, yaitu:¹⁷

1. Tahapan pembuatan kebijakan

Setiap pembuatan kebijakan atau Undang-Undang senantiasa mengacu pada prosedur, mekanisme dan tahapan-tahapan yang telah ditentukan dalam legal framework. Pada proses pembentukan suatu Undang-Undang, tahapannya dimulai dari rencana pembangunan di bidang hukum, program legislasi nasional, penyusunan

¹⁶ Philippe Nonet and Philip Selznik. *Law and Society in Transition: Toward Responsive law*. London: Butterworths, 1985, h. 125

¹⁷ Buku serial. *Ibid*, h. 1

naskah akademis dan draft Rancangan Undang-Undang, pembahasan oleh panja atau pansus, sampai pengesahan di paripurna DPR. Dalam konteks ini, semakin banyak tahapan yang melibatkan partisipasi masyarakat, maka akan semakin tinggi kualitas partisipasi dalam proses pembentukan Undang-Undang tersebut.

2. Intensitas Partisipasi

Yang dimaksud intensitas partisipasi di sini adalah jumlah kegiatan yang dilakukan dalam rangka pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan suatu Undang-Undang, mulai dari proses perencanaan sampai pada tahap pengesahan. Semakin banyak kegiatan dalam rangka pelibatan masyarakat dilaksanakan, semakin tinggi kualitas partisipasi dalam proses pembentukan Undang-Undang tersebut.

3. Instrumen dan Media

Instrumen dan media partisipasi dalam proses pembentukan Undang-Undang dapat berupa penelitian, survey, Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), kunjungan lapangan, diskusi, seminar, lokakarya, Focus Group Discussion (FGD), audiensi, demonstrasi, disseminasi di media, pembuatan counter legal draft, jumpa pers, opini atau artikel di media, dan lain-lain. Dari berbagai variasi instrumen dan media partisipasi tersebut, dapat dikatakan bahwa semakin banyak instrumen dan media partisipasi yang digunakan dapat menentukan kualitas partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan sebuah Undang-Undang.

4. Tingkat Representasi Kelompok

Pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang tentu tidak berarti keharusan melibatkan seluruh atau sebanyak mungkin masyarakat, tetapi harus dilihat dalam aspek kompetensi dan kepentingannya. Namun demikian, kelompok-kelompok yang terlibat atau dilibatkan sebisa mungkin harus mencerminkan representasi dari kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi stakeholder Undang-Undang tersebut. Semakin banyak dan semakin representatif stakeholder yang terlibat, maka akan menentukan kualitas partisipasi dalam proses pembentukan Undang-Undang tersebut.

5. Substansi atau Materi

Hal yang tidak kalah pentingnya dalam menilai kualitas partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang adalah pada tingkat kedalaman substansi atau materi Undang-Undang yang dibahas. Artinya, berbagai kegiatan atau media partisipasi yang digunakan tidak hanya bersifat formalitas, tetapi juga terjadi interaksi pemikiran yang produktif dalam rangka lahirnya produk Undang-Undang yang berkualitas, akomodatif, dan berpihak kepada kepentingan masyarakat luas. Dalam konteks inilah Selznik¹⁸ mengatakan bahwa kelompok masyarakat yang terlibat dalam proses pembuatan Undang-Undang harus bertujuan mempengaruhi dan merupakan sumber materi bagi penyusunan Undang-Undang tersebut, dan bukan sebagai pihak yang perlu dipersuasi dan ditenteramkan.

B. Legal Framework Pembentukan UU di Indonesia

B.1. Hukum Sebelum Era Reformasi

Sistem hukum adalah kesatuan utuh dari tatanan-tatanan yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang satu sama lain saling berhubungan dan berkaitan secara erat. Ia adalah sistem terpenting dalam pelaksanaan atas serangkaian kekuasaan kelembagaan dalam suatu bangsa. Dalam sistem hukum yang baik berlaku peraturan perundang-undangan yang tidak saling bertentangan dan tumpang tindih antara yang satu dan yang lain. Oleh karena itu, peraturan perundang-undangan dalam sebuah sistem hukum seharusnya terarah pada usaha pembentukan sistem hukum nasional yang juga responsif pada kebutuhan-kebutuhan dan kepentingan-kepentingan masyarakat. Demikian juga setiap kegiatan pembaharuan hukum seyogyanya bergerak dengan merefleksikan perubahan-perubahan baik dari segi politik, ekonomi, maupun sosial dan seirama dengan perkembangan dan peningkatan kebutuhan-kebutuhan dan corak interaksi masyarakat itu sendiri. (perkembangan sistem hukum di Indonesia).

Jika merunut sejarah perjuangan kemerdekaan, para pendiri republik ini bersepakat bahwa negara harus dibentuk berlandaskan pada hukum (yang diartikan sebagai konstitusi dan hukum tertulis) yang mencerminkan penghormatan kepada hak asasi manusia (HAM). Dalam Undang-undang Negara Republik Indonesia 1945

¹⁸ Philip Selznik. *Law, Society, and Industrial Justice*. New York: Russel Sage Foundation, 1969, h. 209

ditegaskan bahwa sistem pemerintahan negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*),¹⁹ tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Maachstaat*). Gagasan negara yang berlandaskan konstitusi dan hukum juga secara jelas terekam dalam perdebatan di sidang pleno Kostituante pada saat membahas falsafah negara atau dasar negara, hak asasi manusia, dan pemberlakuan kembali Undang-Undang Dasar 1945 antara kurun waktu 1956-1959.

Pada awal kemerdekaan, bangsa Indonesia memasuki suasana perubahan sosial dan politik yang sangat besar. Sebagai bangsa yang baru merdeka, pemerintah mengemban tanggung jawab yang berat untuk membangun tatanan Indonesia. Lazimnya pada setiap perubahan, yang lebih dulu akan terkena implikasi adalah hukum baik pada aspek hukum positifnya maupun lembaga hukumnya, karena fungsi hukum memberi bentuk terhadap setiap perubahan yang terjadi, sebagaimana *three characteristics features* dari hukum, yaitu: *stability*, *formalism*, dan *the desire for security from disorder* (stabilitas, formalitas, dan sekuritas). Namun, proses penyesuaian hukum di masa transisi dari era kolonial menuju Indonesia merdeka tidak dapat berlangsung sesuai dengan kelaziman.²⁰ Sementara itu, alur sistem yang berlaku masih terstruktur berdasarkan konfigurasi asas-asas yang telah digariskan jauh sebelum runtuhnya kolonialisme. Beberapa hukum peninggalan kolonial masih terus dipergunakan, apalagi secara eksplisit hal itu diakui oleh Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.²¹

Selanjutnya, perencanaan hukum di awal pemerintahan tahun 1949-1950 mengalami proses komplikasi karena kemerdekaan Indonesia tidak langsung diakui oleh Hindia Belanda baik secara *de facto* maupun *de jure*. Melalui politik *divide et impera*, Belanda berhasil mendorong terwujudnya Republik Indonesia Serikat. Namun, perencanaan hukum belum dapat bersumber sepenuhnya pada Konstitusi Republik Indonesia Serikat, karena formasi negara serikat tidak berlaku lama. Perubahan terpenting dalam bidang hukum pada masa ini adalah penyederhanaan dan unifikasi

¹⁹ Rofiqul Umam Ahmad (ed.), dkk. *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*. Jakarta: The Biography Institute, 2007, h. 13

²⁰ Komisi Hukum Nasional. *Ringkasan Eksklusif*. 2007, www.khn.co.id, h. vi

²¹ Lihat pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 bahwa segala badan Negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku sebelum diadakan yang baru menurut UUD ini.

badan pengadilan ke dalam pengadilan negeri, pengadilan tinggi, dan Mahkamah Agung dengan penunjukan hukum acaranya.²²

Setelah kembali pada formasi negara kesatuan di bawah Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) 1950, perencanaan hukum mendasarkan pada Pasal 142 UUDS 1950 yang menentukan haluan strategik pembangunan hukum baik yang terkait dengan substansi hukum maupun susunan badan-badan peradilan.²³ Seperti halnya pada awal kemerdekaan perencanaan hukum era ini belum memiliki kerangka yang jelas. Dengan mengikuti pola terdahulu hukum lama masih terus berlaku sepanjang belum diganti. Hal ini terjadi karena pemerintah belum dapat membuat inventarisasi yang komprehensif untuk menentukan hukum mana saja yang masih berlaku dan yang tidak. Oleh karena itu, setelah kembali kepada bentuk negara kesatuan (UUDS 1950) tetap tercipta kondisi pluralisme hukum dan kelembagaan. Kodifikasi hukum pun hanya untuk beberapa bidang hukum tanpa mengharuskan adanya unifikasi hukum. Pilihan menuju cita-cita nasional sulit diwujudkan dalam kondisi pluralitas apalagi keberadaan penegak hukum masih belum solid, karena pertikaian/ketegangan yang terjadi antar lembaga penegak hukum untuk saling menunjukkan keutamaannya.

Meskipun demikian, pada awal kemerdekaan, kondisi pemerintahan belum stabil, peraturan belum bisa dibuat untuk mengatur segala aspek kehidupan bernegara. Untuk mencegah kekosongan hukum, hukum lama masih berlaku dengan dasar Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, Pasal 192 Konstitusi RIS (pada saat berlakunya Konstitusi RIS) dan Pasal 142 UUDS 1950 (ketika berlaku UUDS 1950). Sepanjang tahun 1945-1959 Indonesia menjalankan demokrasi liberal, sehingga hukum yang ada cenderung bercorak responsif dengan ciri partisipatif, aspiratif dan limitatif.

Setelah kembali ke UUD 1945 tanggal 5 Juli 1959 terjadi perubahan garis politik dari demokrasi liberal dengan sistem pemerintahan parlementer menjadi demokrasi terpimpin. Pada era ini, perencanaan pembangunan mulai dilakukan secara terencana dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Jika pada tahap awal berlakunya UUD 1945 (18 Agustus 1945), kewenangan Pasal 3 UUD 1945 belum

²² Lihat UU No.7 Tahun 1947 tentang Organisasi dan Kekuasaan MA dan Kejaksaan Agung tanggal 27 Februari 1947 yang kemudian diintegrasikan ke dalam UU No. 19 Tahun 1948 tentang Susunan dan Kekuasaan Badan-Badan Kehakiman dan Kejaksaan.

²³ Peraturan perundang-undangan dan ketentuan tata usaha yang sudah ada pada tanggal 17 Agustus 1950 tetap berlaku dengan tidak berubah sebagai peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan Republik

dapat dilaksanakan karena MPR belum berbentuk, maka pada tahap kedua dari berlakunya kembali UUD 1945 (5 Juli 1959), MPR telah menetapkan “GBHN” yang diberi nama Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana (Comprehensive National Development Plan) tahapan pertama 1961-1969 (Tap No.II/1960). GBHN ini bukan merupakan hasil kerja MPRS tapi (Dewan Perancang Nasional) Depernas²⁴ yang muatannya diangkat dari Amanat Presiden Soekarno dengan judul “Jalannya Revolusi Kita”,²⁵ yang memuat langkah-langkah pengamanan kesuksesan politik revolusi. Secara khusus “GBHN” tersebut tidak mencakup program perencanaan hukum.

Untuk mempercepat proses pembaharuan hukum, pemerintah c.q. Menteri Kehakiman (Shardjo) mengaktifkan kembali Lembaga Pembinaan Hukum Nasional (LPHN) yang semula berada di bawah Perdana Menteri dialihkan di bawah kewenangan Menteri Kehakiman. Lembaga ini diberi kewenangan untuk merumuskan asas-asas pembaharuan hukum dan merancang peraturan perundang-undangan nasional sesuai kebutuhan politik revolusi. Orientasi awal legal reform yang dilakukan LPHN masih tetap pada aspek unifikasi dan kodifikasi menurut sistem hukum Indonesia.²⁶

Di era pemerintahan Terpimpin ini, Soekarno dinilai melakukan pengabaian-pengabaian terhadap UUD 1945 karena telah mengokohkan dirinya sebagai pemimpin yang otoriter. Akibatnya hukum yang terbentuk merupakan hukum yang konservatif (ortodok) yang merupakan kebalikan dari hukum responsif. Produk hukum tidak lebih dari pendapat seorang pemimpin.

Indonesia sendiri, selama dan sekedar peraturan-peraturan dan ketentuan itu tidak dicabut, ditambah atau diubah oleh UU dan ketentuan-ketentuan tata usaha atas kuasa UUD ini.

²⁴ Depernas dikenal oleh Mr. Muhammad Yamin. Tugas Dewan ini menyusun Rencana Pembangunan Nasional. Melalui Penetapan Presiden No. 12 Tahun 1963, Depernas diubah menjadi Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Lihat Deddy Supriady Bratakusumah, Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Makalah dalam Seminar Nasional Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Ekonomi Politik Baru Pasca Amendemen UUD 1945, Forum Regional Program Studi Ilmu Perencanaan Wilayah dan Pedesaan, IPB-Himpunan Perencana Wilayah dan Pedesaan, Jakarta, 2 Juli 2003.

²⁵ Lihat Pasal 1 Tap MPR No. II/1960: (1) Menyatakan bahwa Garis-Garis Besar Pola Pembangunan termasuk Pola Proyek yang dimuat dalam Rancangan Dasar Undang-Undang Pembangunan Nasional Semesta Berencana Delapan Tahun 1961-1969 hasil karya Depernas yang termuat dalam Buku Kesatu Jilid I, II, dan III pada umumnya sesuai dengan Amanat Pembangunan Presiden tertanggal 28 Agustus 1959 yang diucapkan maupun yang tertulis dan pada umumnya sesuai pula dengan Manifesto Politik Republik Indonesia yang telah diperkuat oleh Majelis Permusyawaratan Sementara dengan Tap No. I/MPRS/1960. (2) Menerima Garis-Garis Besar Pola Pembangunan hasil karya Depernas seperti termuat dalam Buku kesatu Jilid I, II, dan III sebagai Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana dengan ketentuan-ketentuan seperti termuat dalam pasal-pasal di bawah ini.

²⁶ KHN. Loc Cit, h.ix

Hal-hal yang menjadi pusat kritik dalam konteks pengabaian-pengabaian terhadap UUD 1945, di antaranya sebagai berikut:

1. Kekuasaan presiden dijalankan secara sewenang-wenang, karena pada saat itu, kekuasaan MPR, DPR, dan DPA dilaksanakan oleh Presiden.
2. MPRS menetapkan presiden menjadi presiden seumur hidup, yang berarti hal tersebut tidak sesuai dengan ketentuan mengenai masa jabatan Presiden.
3. Pimpinan MPRS dan DPR diberi status sebagai menteri. Dengan demikian, MPR dan DPR berada di bawah Presiden.
4. Pimpinan MA diberi status menteri, yang berarti tidak ada tempat terhadap prinsip bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka.
5. Presiden membuat penetapan yang isinya seharusnya diatur dengan undang-undang (yang harus dibuat bersama DPR). Disinilah presiden melampaui kewenangannya.
6. Pembentukan lembaga negara yang tidak diatur dalam konstitusi, yaitu Front Nasional.
7. Presiden membubarkan DPR, yang menurut konstitusi, Presiden tidak bisa membubarkan DPR.

Sistem hukum belum bisa terbentuk dan berjalan baik hingga pemerintahan Soekarno berakhir pada tahun 1966, sekaligus sebagai tanda dimulainya masa pemerintahan Orde Baru yang membawa semangat untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Namun, Soeharto sebagai penguasa Orde Baru juga cenderung otoriter. Hukum yang lahir kebanyakan hukum yang kurang/tidak responsif. Apalagi pada masa itu hukum "hanya" sebagai pendukung pembangunan ekonomi. Hal ini dapat dicermati dalam rumusan pembangunan dari PELITA I - PELITA VI dan juga GBHN yang menempatkan hukum sebagai subsistem dari tatanan politik dan ekonomi.

Selama 32 tahun pemerintahan Orde Baru, MPR telah menetapkan sebanyak 6 GBHN (GBHN 1973, 1978, 1983, 1988, 1993 dan 1998). Artinya, setiap sidang 5 tahunan MPR seperti menjalankan tugas rutin menetapkan GBHN yang akan dijalankan oleh Presiden. Rutinitas yang dilakukan oleh MPR ini seakan tidak melihat faktor riil kebutuhan dan perkembangan hukum masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari format dan

rumusan Tujuan Pembangunan Nasional dari keseluruhan GBHN tersebut satu sama lain memiliki kesamaan, yaitu:²⁷

“Pembangunan Nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur yang materil dan spirituil berdasarkan Pancasila di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, dan bersatu dalam suasana perikehidupan Bangsa yang aman, tentram, bersahabat, tertib, dan damai”.

Sesungguhnya, pembangunan hukum yang selalu ditempatkan sebagai bagian dari pembangunan bidang politik dan bidang ekonomi, dalam GBHN 1993 sudah mulai dikeluarkan dari pembangunan bidang politik dan ditempatkan sebagai bidang tersendiri (otonom). GBHN 1993 secara formal telah membuka jalan tampilnya tatanan hukum yang bukan sebagai subsistem tatanan politik, tatanan ekonomi dan sebagainya melainkan sebagai tatanan dari sistem nasional. Secara normatif, langkah ini dimaksudkan untuk melakukan peralihan dari hukum yang represif menuju hukum yang otonom dengan menekankan pada *ciri rule of law* dan *rule by law*.²⁸ Pandangan normatif mengenai hukum yang tercermin dalam GBHN menghendaki penyusunan sistem hukum nasional yang bersumber pada Pancasila dan UUD 1945, meskipun hal tersebut belum dapat dijewantahkan selama pemerintahan Orde Baru.²⁹

Bahkan, selama pemerintahan Orde Baru, beberapa hal yang menjadi sorotan publik terkait dengan sikap politik Soeharto, di antaranya sebagai berikut.

1. Terjadi pemusatan kekuasaan di tangan Presiden (*executive heavy*), sehingga pemerintahan dijalankan secara otoriter.
2. Berbagai lembaga kenegaraan tidak berfungsi sebagaimana mestinya, hanya melayani keinginan pemerintah (Presiden).
3. Demokrasi semu, bahwa pemilu hanya menjadi sarana untuk mengukuhkan kekuasaan Presiden, sehingga presiden terus menerus dipilih kembali.

²⁷ Tap MPR No. IV/MPR/1973, Tap MPR No. IV/MPR/1978, Tap MPR No. II/MPR/1983, Tap MPR No. II/MPR/1988, Tap MPR No. II/MPR/1993, dan Tap MPR No. II/MPR/1998, yang semuanya tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara.

²⁸ Arief Sidharta, hal. 90.

²⁹ Khudzaifah Dimiyati. *Teorisi Hukum (Studi Tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990)*. Surakarta: Muhammadiyah University Press, 2004, hal. 17

4. Pancasila ditafsirkan sesuai keinginan pemerintah untuk membenarkan tindakan-tindakannya.
5. Pembatasan hak-hak politik rakyat, seperti hak berserikat, berkumpul dan berpendapat. Pemerintah campur tangan terhadap kekuasaan kehakiman, sehingga kekuasaan kehakiman tidak merdeka.
6. Pembentukan lembaga-lembaga yang tidak terdapat dalam konstitusi, yaitu Kopkamtib yang kemudian menjadi Bakorstanas.
7. Terjadi Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN) yang luar biasa parahnya sehingga merusak segala aspek kehidupan, dan berakibat pada terjadinya krisis multidimensi.

B.2. Hukum Setelah Era Reformasi

Otoriterisme kepemimpinan Soeharto yang begitu lama akhirnya mencapai puncaknya dalam situasi krisis multidimensional melanda bangsa ini di tahun 1997 yang kemudian memaksa Soeharto mundur dari jabatannya sebagai Presiden pada tahun 1998. Mundurnya Soeharto sebagai buah dari tuntutan rakyat pada saat itu, menandai lahirnya era Reformasi, yaitu sebuah era yang bermaksud membangun kembali tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara.

GBHN 1998 sebagai haluan GBHN terakhir era kekuasaan Orde Baru bisa disebut terlalu singkat untuk dinilai sebab hanya berumur 6 (enam) bulan, meskipun jelas pembangunan hukum saat itu tetap mengalami stagnasi. GBHN 1998 merumuskan sasaran pembangunan hukum yang sama dengan GBHN 1993. Perbedaannya terletak pada rincian kebijaksanaan yang memasukkan komponen budaya hukum yang berdiri sendiri dan mulai ada penghormatan terhadap HAM. Oleh karena itu, seiring dengan berakhirnya pemerintahan Soeharto dan perubahan struktur politik, Tap MPR No. II/MPR/1998 tentang GBHN tersebut merupakan produk MPR yang pertama kali dicabut oleh Tap MPR No. IX/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

Tap MPR No. IX/MPR/1998 menegaskan kembali bahwa Tap No. II/MPR/1998 tentang GBHN dalam kenyataannya tidak mungkin dilaksanakan karena naskah dan materi muatannya tidak sesuai dengan situasi dan kondisi yang berkembang. Melalui pokok-pokok Reformasi, MPR yang keanggotaannya sama

dengan MPR yang menetapkan GBHN 1998, menyederhanakan format yang selama ini digunakan dalam sistematika GBHN 1998. Di dalamnya memuat tujuan pembangunan untuk kepentingan mendesak saat itu, yaitu:³⁰

“memberikan arah bagi Kabinet Reformasi Pembangunan dalam menanggulangi krisis dan melaksanakan reformasi menyeluruh dengan tujuan terbangunnya sistem kenegaraan yang demokratis serta dihormati dan ditegakkannya hukum untuk mewujudkan tertib sosial masyarakat”.

Pasca perubahan UUD Tahun 1945, perencanaan pembangunan di bidang hukum menggunakan Ketetapan MPR-RI No. IV Tahun 1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999 – 2004. GBHN Tahun 1999 – 2004 memuat arah kebijakan penyelenggaraan negara untuk menjadi pedoman bagi penyelenggara, termasuk lembaga tinggi negara dan seluruh rakyat Indonesia dalam melaksanakan penyelenggaraan negara dan melakukan langkah-langkah penyelamatan, pemulihan, pemantapan, dan pengembangan pembangunan dalam kurun waktu 1999 – 2004 (Bako, 2010: 15).

Berdasarkan ketentuan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999 - 2004, maka program pembangunan hukum terdiri atas.³¹

1. Program Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
2. Program Pemberdayaan Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegak Hukum Lainnya;
3. Program Penuntasan Kasus Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme serta Pelanggaran Hak Asasi Manusia;
4. Program Peningkatan Kesadaran Hukum dan Pengembangan Budaya Hukum.

Pada GBHN 1999 memaparkan terlebih dahulu kondisi sosiologis pembangunan hukum yang selama ini dituangkan dalam GBHN, bahwa terdapat perkembangan pembangunan bidang hukum yang kontroversial, di satu sisi produk materi hukum, pembinaan aparatur, sarana dan prasarana hukum meningkat. Namun,

³⁰ KHN. *Ibid*, h. xi-xii

³¹ Ronny Sautama Hotma Bako. *Esai-Esai Hukum*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi – P3DI, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2010, h. 16

dipihak lain tidak diimbangi dengan integritas moral dan profesionalisme aparat hukum, kesadaran hukum, serta mutu pelayanan sehingga tidak ada kepastian dan keadilan hukum. Singkatnya, supremasi hukum belum terwujud. Salah satu misi yang diemban dalam GBHN 1999 adalah menjamin tegaknya supremasi hukum dan HAM.

Sebagai bentuk pensikapan MPR terhadap tuntutan reformasi, MPR membuat rumusan kebijakan dalam GBHN 1999 berbeda dengan sebelumnya. Kebijakan hukum dalam era transisi pasca Orde Baru sangat diutamakan sebagai pengawal perubahan pada bidang-bidang lainnya. Untuk memperjelas akuntabilitas pelaksanaan GBHN 1999 tersebut, MPR mewajibkan kepada semua lembaga tinggi yang mengemban amanat GBHN 1999, memberikan laporan atas pelaksanaan GBHN pada setiap Sidang Tahunan MPR.

Mengingat rumusan GBHN hanya memuat garis-garis besar, dan untuk mengefektifkan serta memudahkan capaian hasil dari kebijakan yang telah ditetapkan dalam GBHN 1999, diterbitkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas). Undang-Undang ini memuat rincian program-program yang harus dilaksanakan oleh pemerintah dan penyelenggara negara lainnya dalam kurun waktu 1999-2004.

Rancangan Propenas diusulkan oleh pemerintah dan dibahas bersama dengan DPR dan menghasilkan Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 – 2004. Di dalam Undang-Undang Propenas disusun suatu konsensus dan komitmen bersama bangsa Indonesia dalam rencana pembangunan yang berskala nasional yang dijadikan payung untuk melaksanakan pembangunan dengan tidak hanya memusatkan perhatian pada pembangunan pemerintah pusat, tetapi juga memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk berkembang.³²

Proses penyusunan Propenas melibatkan berbagai stake holders yang ada di pusat dan daerah (pemerintah, dunia usaha, perguruan tinggi, dan profesi hukum). Upaya pelibatan dilakukan dalam rangka mengubah mekanisme *top down* yang selama ini digunakan dalam penyusunan GBHN. Perubahan ini merupakan keniscayaan pada saat itu karena kuatnya arus demokratisasi dan proses desentralisasi dalam era reformasi. Oleh karena itu, karakteristik Propenas berbeda dengan Repelita, Propenas

³² Ronny Sautama Hotma Bako. Ibid, h. 16

memberi ruang kebebasan bagi penyelenggara pembangunan di pusat dan daerah dalam membuat rencana pembangunannya masing-masing untuk menterjemahkan Propenas.

Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004 telah menggariskan beragam kebijakan pembangunan hukum yang dinilai akan memberikan pijakan normatif bagi berbagai program reformasi hukum berskala nasional yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Propenas menjadi tolok ukur institusi negara dalam menyelenggarakan pembangunan hukum. Semua instansi negara di lingkungan eksekutif, legislatif dan yudikatif telah merencanakan atau melaksanakan berbagai program reformasi hukum yang dicantumkan dalam Propenas.³³

Mengingat bahwa pembangunan hukum termasuk salah satu program pembangunan di antara 9 program pembangunan dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004, maka dalam program pembangunan hukum dilakukan melalui: 1) mewujudkan supremasi hukum, dan 2) mewujudkan pemerintah yang bersih. Untuk mewujudkan pembangunan hukum tersebut, maka masing-masing program pembangunan hukum yang akan diwujudkan digambarkan dalam hal tentang: 1) masalah dan tantangan; 2) strategi kebijakan; dan 3) program-program pembangunan hukum.³⁴

Dalam Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) juga secara umum disebutkan bahwa program pembangunan hukum diwujudkan melalui program (1) Pembentukan peraturan perundang-undangan; (2) Pemberdayaan lembaga peradilan dan lembaga penegak hukum lainnya; (3) Penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, dan (4) Peningkatan kesadaran hukum dan pengembangan budaya hukum.³⁵

Dan semakin dipertegas kembali masalah perencanaan pembangunan hukum tersebut dalam APBN sebagai konsekuensi perencanaan pembangunan di bidang hukum yang berdiri sendiri. Dalam APBN adalah setiap perencanaan pembangunan di bidang hukum sudah dianggarkan, yang di dalamnya terdapat beberapa program perencanaan pembangunan hukum, antara lain: (1) Program Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; (2) Program Pemberdayaan Lembaga Peradilan dan Lembaga

³³ M. Fajrul Falakh. "Peta Reformasi Hukum di Indonesia", *Diskusi Terbatas KHN dengan ORNOP*. Jakarta, 7-8 Oktober 2002.

³⁴ Ronny Sautama Hotma Bako. *Ibid*, h. 16

Penegak Hukum Lainnya; (3) Program Penuntasan kasus KKN serta Pelanggaran HAM; dan (4) Program Peningkatan Kesadaran Hukum dan Pengembangan Budaya Hukum.³⁶

Pada tahun 2005, perencanaan pembangunan bidang hukum juga tercantum dalam Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005, yaitu pada bagian ke III tentang Agenda Menciptakan Indonesia Yang Adil dan Demokratis, yang pada bagian ini terbagi atas 7 Bab, yaitu (1) Bab 9 Tentang Pembentukan Sistem dan Politik Hukum, (2) Bab 10 Tentang Penghapusan Diskriminasi Dalam Berbagai Bentuk, (3) Bab 11 Tentang Penghormatan, Pengakuan, dan Penegakan Atas Hukum dan Hak Asasi Manusia, (4) Bab 12 Tentang Peningkatan Kualitas Kehidupan dan Peran Perempuan Serta Kesejahteraan dan Perlindungan Anak; (5) Bab 13 Tentang Revitalisasi Proses Desentralisasi dan Otonomi Daerah; (6) Bab 14 Tentang Penciptaan Tata Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa, (7) Bab 15 tentang Perwujudan Lembaga Demokrasi Yang Makin Kokoh. Di antara 7 bagian di atas, maka perencanaan pembangunan bidang hukum termasuk pada bagian pembentukan sistem dan politik hukum.

Adapun program pembangunan di bidang hukum adalah meliputi Program Perencanaan Hukum; Program pembentukan Hukum; Program Peningkatan Kinerja Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegakan Hukum Lainnya; dan Program Peningkatan Kesadaran Hukum dan Hak Asasi Manusia.³⁷

Dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 Tentang RPJP Nasional Tahun 2005-2025 telah melatakan barometer perencanaan pembangunan pada umumnya, termasuk perencanaan pembangunan di bidang hukum. Oleh sebab itu, segala sesuatu yang telah diatur mengenai perencanaan pembangunan di bidang hukum menurut Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 telah tergambar dengan jelas. Hal ini makin jelas dengan adanya pentahapan dan skala prioritas perencanaan pembangunan pada umumnya, khususnya perencanaan pembangunan di bidang hukum yang dalam RPJM ke-1, jelas disebutkan adanya perencanaan pembangunan di bidang hukum yang harus menjadi prioritas di masa pemerintahan SBY dan JK saat itu.

Diundangkannya Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 juga sebagai bagian konsekuensi dari adanya amandemen UUD 1945 dan sebagai peraturan pelengkap dan

³⁵ Ronny Sautama Hotma Bako. *Ibid*, h. 17

³⁶ Ronny Sautama Hotma Bako. *Ibid*, h. 17

³⁷ Ronny Sautama Hotma Bako. *Ibid*, h. 18

pelaksana dari sejumlah peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Oleh sebab itu, wajar saja Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 menjadi Undang-Undang cukup komprehensif yang mengatur perencanaan pembangunan nasional termasuk perencanaan pembangunan di bidang hukum.³⁸

Walaupun sebagai peraturan terpenting di masa kini dan masa mendatang, Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 merupakan Undang-Undang yang lebih menitikberatkan kepada visioner perencanaan pembangunan di masa mendatang. Oleh sebab itu, perlu ada tindak lanjut dari Undang-Undang No. 17 Tahun 2007, baik tindak lanjut dari kegiatan dan program yang diamanatkan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 dan tindak lanjut dari pelaksana pembangunan di negara lain, di masa kini dan masa mendatang.

Pentingnya pembangunan di bidang hukum tergambar dari salah satu misi dari 8 misi dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 Tentang RPJPN, yaitu “mewujudkan masyarakat demokratis berlandaskan hukum” dalam bentuk: 1) memantapkan kelembagaan demokrasi yang lebih kokoh. 2) memperkuat peran masyarakat sipil, 3) memperkuat kualitas desentralisasi dan otonomi daerah, 4) menjamin pengembangan media dan kebebasan media dalam mengkomunikasikan kepentingan masyarakat, 5) melakukan pembenahan struktur hukum dan meningkatkan budaya hukum, dan 6) meningkatkan budaya hukum dan menegakkan hukum secara adil, konsekuen tidak diskriminatif dan memihak pada rakyat kecil.³⁹

Perencanaan pembangunan di bidang hukum sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 perlu mendapat dukungan dan peran serta masyarakat dalam menindaklanjuti program yang telah digariskan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 atau peraturan pelaksanaannya. Oleh sebab itu perlu ada konsistensi dari pemerintah dalam menindaklanjuti program pembangunan di bidang hukum dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2007.

Untuk merumuskan desain pembangunan hukum yang menyeluruh tidak hanya menyangkut satu komponen. Dalam hal ini diperlukan pendekatan sistem yang komponennya mencakup masyarakat hukum, budaya hukum, esensi, sifat dan isi

³⁸ Ronny Sautama Hotma Bako. Ibid, h. 29.

³⁹ Ronny Sautama Hotma Bako. Ibid, h. 7-8

hukum, pembentukan hukum, bentuk hukum, penerapan hukum dan evaluasi hukum.⁴⁰ Komponen ini bersifat otonom integral dalam rangka perwujudan tujuan pembangunan hukum. Sebagai gambaran untuk komponen pembentukan hukum senantiasa memiliki sub sistem yang antara lain terdiri dari lembaga pembentuk hukum, proses dan prosedur serta sarana dan prasarana. Demikian pula dengan komponen penerapan hukum terdiri atas lembaga penyelenggara hukum yaitu pengadilan, kejaksaan, lembaga eksekutif yang menyelenggarakan fungsi yuridis, lembaga permasyarakatan.

Sedangkan pembangunan hukum di Indonesia terpotong-potong, tidak berada dalam satu kesatuan sistem, karena sedikit banyak dipengaruhi oleh perkembangan ilmu pengetahuan terhadap ilmu hukum sejak abad 17. Di mana hukum dipandang sekedar sebagai norma (tertulis). Pandangan normatif ini juga dilatarbelakangi oleh realita historis. Sebagaimana diketahui, dalam kurun waktu 350 tahun, Indonesia dipengaruhi oleh sistem hukum Belanda yang menekankan pada norma hukum tertulis (*written norm*), yang khas Eropa Kontinental.

Paradigma dalam kehidupan politik dan ketatanegaraan di Indonesia pasca Orde Baru terus mengalami perubahan dan berkembang, yaitu penguatan dari sistem otoritarian kepada sistem demokrasi, dan dari sistem sentralistik ke dalam sistem otonomi. Perubahan paradigma tersebut sudah tentu berdampak terhadap sistem hukum yang dianut selama ini yang menitikberatkan kepada produk-produk hukum yang lebih banyak berpihak kepada kepentingan penguasa daripada kepentingan rakyat dan produk hukum yang lebih mengedepankan dominasi kepentingan pemerintah pusat daripada kepentingan pemerintah daerah.⁴¹

Perubahan paradigma tersebut layak untuk dicermati, terutama jika dikaitkan dengan percaturan politik dan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Sebab, perubahan sistem politik dan sistem ketatanegaraan akan berdampak besar dan mendasar terhadap perkembangan sistem hukum. Walau demikian, tidaklah berarti bahwa perubahan sistem hukum tersebut merupakan perubahan yang serta-merta, tetapi harus ada persiapan yaitu penataan yang bersifat komprehensif dan tidak parsial terhadap sistem hukum yang kini kita anut.

⁴⁰ Lili Rasjidi. "Pembangunan Sistem Hukum Dalam Rangka Pembinaan Hukum Nasional", dalam *Bunga Rampai Pembangunan Hukum Indonesia*. Bandung: Erisco Bandung, 1995, hal. 372

⁴¹ Prof. Dr. Romli Atmasasmita, S.H., L.L.M, 2008

Pembangunan hukum nasional di masa reformasi ini merupakan masa transisi dari sistem pemerintahan sebelumnya menuju sistem demokrasi yang mengedepankan transparansi, akuntabilitas, dan hak asasi manusia, serta membuka akses publik kepada kinerja pemerintahan. Konsepsi hukum pembangunan yang menitikberatkan kepada hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat pada masa tahun 1970-an tanpa penjelasan lebih jauh mengenai bentuk atau wujud masyarakat bagaimana yang dikehendaki ke depan, maka konsepsi hukum demikian akan sangat rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan oleh eksekutif dan yudikatif. Hal ini sudah terjadi dengan munculnya peristiwa perampasan hak-hak rakyat baik di bidang politik, ekonomi, dan sosial di masa lampau dengan alasan untuk pembangunan nasional melalui berbagai peraturan perundang-undangan atau keputusan-keputusan pemerintah yang penuh pengabaian terhadap aspirasi masyarakat.

Situasi saat ini menjadi lebih kompleks karena reformasi yang dibangun sejak tahun 1998 terbukti sangat cepat tanpa melalui masa transisi yang cukup untuk mengendapkan dan mendalami esensi reformasi tersebut baik di bidang politik, ekonomi, sosial, maupun HAM. Sudah diketahui, reformasi yang dituangkan ke dalam Ketetapan MPR RI belum dapat diselesaikan secara tuntas oleh pemerintah. Bahkan ada keraguan di antara para pemikir dan kaum birokrasi tentang validitas bahan-bahan acuan dan data yang telah digunakan dalam penyusunan Ketetapan MPR RI tersebut yang secara fundamental telah mengubah arah dan tujuan pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan hukum pada khususnya. Apalagi, jika dilihat dari segi waktu yang sangat singkat dengan jumlah anggota MPR RI kurang lebih sebanyak 500 (lima ratus) orang yang berasal dari berbagai partai dan golongan disertai kepentingan yang sangat beragam.⁴²

Dalam kondisi seperti itu, tidaklah dapat dihindari terjadinya anomali mengenai cita reformasi khususnya di bidang hukum; ditambah lagi dengan kenyataan, bahwa dalam hubungan internasional tuntutan reformasi hukum sesuai dengan komitmen internasional tidak kunjung selesai atau terpenuhi. Keadaan ini sering dirasakan ketika pemerintah harus berpacu dengan waktu, bahkan dalam hitungan hari.

Dalam keadaan yang terdesak tanpa ada pilihan untuk kembali (*point of no return*) di tengah reformasi di bidang hukum, sekelompok masyarakat yang

⁴² Prof. Dr. Romli Atmasasmita, S.H., L.L.M., 2008

menamakan kelompok proreformasi atau prodemokrasi belum memberikan pemahaman kepada masyarakat luas tentang esensi dari reformasi itu sendiri, bahkan cenderung memahami reformasi itu sebagai demokrasi *an sich*, tanpa mempertimbangkan kultur dan karakteristik budaya bangsa ini. Lebih jauh pemahaman tentang penegakan tatanan kehidupan yang demokratis seakan dipahami sebagai menghalalkan pemaksaan kehendak sekalipun dengan cara kekerasan untuk mencapai suatu tujuan di balik alasan klasik, untuk kepentingan rakyat.



B.3. Sistem Perundangan-Undangan yang

Lebih Akomodatif dan Responsif

Dinamika kehidupan ketatanegaraan di Indonesia semakin berkembang seiring dengan dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945, atau setelah perubahan dikenal dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Perubahan UUD NRI 1945 yang dilakukan secara bertahap sebanyak empat kali, terakhir pada tahun 2002, telah menghasilkan struktur kelembagaan negara yang berbeda dengan struktur kelembagaan negara sebelumnya. Perubahan struktur kelembagaan negara tersebut juga diiringi dengan redefinisi fungsi dari masing-masing lembaga negara.⁴³

UUD NRI 1945 sebelum perubahan tidak menyebutkan fungsi DPR secara tegas, tetapi pada perubahan kedua UUD NRI 1945 pada Pasal 20A ayat (1) menyebutkan bahwa “DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.”⁴⁴ Terkait dengan fungsi legislasi, Pasal 20 Ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang”, dan pada Pasal 21 dari Konstitusi tersebut menyebutkan bahwa “Anggota DPR berhak mengajukan usul rancangan undang-undang.”⁴⁵

Penguatan terhadap fungsi dan kelembagaan DPR semakin nyata dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang kemudian dilakukan perubahan menjadi Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3). Hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan pengaturan mekanisme kerja anggota/lembaga diatur lebih rinci dalam Peraturan Tata Tertib (Tatib) DPR.

Khusus terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPR, antara lain, diatur di dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, yang kemudian disempurnakan menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.⁴⁶ Undang-Undang tersebut merupakan tindak lanjut amanat dari Pasal 22A

⁴³ Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005, hal. 83.

⁴⁴ Mahkamah Konstitusi RI, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal. 64.

⁴⁵ Riris Katharina (ed.). *Kajian Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengelolaan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008, h. 1-2

⁴⁶ Riris Katharina (ed.) *ibid*, h. 1-2

UUD 1945 untuk mengatur lebih lanjut tata cara pembentukan undang-undang dengan undang-undang. Dalam Undang-Undang itu diatur mulai dari perencanaan atau penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sampai dengan pengundangan.⁴⁷

Namun pada kenyataannya, pelaksanaan tugas dan fungsi DPR sebagaimana yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan, masih mengalami hambatan sehingga kinerja DPR belum optimal. Berdasarkan laporan hasil kajian peningkatan kinerja DPR, belum optimalnya kinerja DPR khususnya di bidang legislasi diindikasikan dengan beberapa hal: *Pertama*, dari segi kualitas, banyak undang-undang yang dibentuk dinilai belum memberi manfaat langsung terhadap kehidupan masyarakat. *Kedua*, DPR belum dapat memenuhi target jumlah penyelesaian Rancangan Undang-Undang yang telah ditetapkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). *Ketiga*, proses pembahasan Rancangan Undang-Undang kurang transparan.⁴⁸

Selain beberapa hambatan di atas, berdasarkan pengalaman yang ada di Badan Legislasi DPR teridentifikasi bahwa masih ditemukan beberapa kendala yang menjadi faktor penghambat realisasi program-program prioritas Prolegnas, antara lain, *pertama*, jumlah rencana legislasi yang terlalu banyak untuk diselesaikan selama 5 tahun. Prolegnas jangka menengah 2005-2009 misalnya, ditetapkan sebanyak 284 Rancangan Undang-Undang. *Kedua*, tidak ada jaminan bahwa selama 5 tahun tidak akan muncul rencana legislasi baru, baik yang diusulkan Pemerintah maupun inisiatif DPR. Sebagai contoh, pada tahun 2005 ditetapkan 285 Rancangan Undang-Undang, tetapi selama satu tahun berikutnya di lingkungan Pemerintah saja telah muncul 17 rencana legislasi baru. Usulan-usulan rencana legislasi baru tersebut disebut RUU non-Prolegnas, karena muncul setelah ada penetapan Prolegnas 2005-2009. *Ketiga*, terkait dengan faktor berat dan ringannya materi RUU. Ukuran berat dan ringannya dapat dilihat dari jumlah pasal (misalnya, KUHP memuat lebih dari 700 pasal) atau materi yang pengaturannya sama sekali baru/asing (misalnya, Rancangan Undang-Undang tentang informasi dan transaksi elektronik).⁴⁹

⁴⁷ Riris Katharina (ed.) *ibid*, h. 66

⁴⁸ Pataniari Siahaan. 'Membangun Kerangka Politik Perundang-Undangan Yang Jelas dan Terarah Melalui Program Legislasi Nasional, *Makalah*, disampaikan dalam rangka *workshop* dengan teman "Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional", Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat RI, di Gedung Pustakaloka MPR/DPR RI, Rabu, 21 Mei 2008

⁴⁹ Pataniari Siahaan. *Ibid*.

Sejauh ini juga masih ditemukan materi hukum yang saling tumpang tindih (*overlapping*) dan tidak konsisten, baik secara vertikal maupun horisontal. Bahkan beberapa pihak juga menilai terhadap produk undang-undang yang belum menunjukkan komitmen dan karakter yang responsif terhadap masalah perlindungan hak asasi manusia, masyarakat lemah dan marjinal, nilai-nilai keadilan gender, serta proses pembentukannya yang kurang aspiratif.

Permasalahan tersebut salah satunya disebabkan oleh sistem pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengabaikan pentingnya kegiatan koordinasi lintas atau antar lembaga, inventarisasi, sinkronisasi, harmonisasi seluruh peraturan perundang-undangan, lemahnya diseminasi peraturan perundang-undangan untuk membuka akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, serta kurangnya sosialisasi produk perundang-undangan yang terbentuk dan yang telah diundangkan.⁵⁰

Salah satu upaya untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah dengan melakukan penguatan dan optimalisasi peran dan fungsi program Legislasi Nasional (Prolegnas). Prolegnas sebagai bagian pembangunan hukum nasional merupakan instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang memuat skala prioritas Program Legislasi Jangka Menengah dan Tahunan yang disusun secara berencana, terpadu dan sistematis oleh Dewan Perwakilan Rakyat RI bersama pemerintah sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional.

Secara operasional Prolegnas memuat daftar Rancangan Undang-Undang yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Visi itu adalah, *"terwujudnya negara hukum yang adil dan demokratis melalui pembangunan sistem hukum nasional dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif, berintikan keadilan dan kebenaran yang mengabdikan pada kepentingan rakyat dan bangsa, serta tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut*

⁵⁰ Proceeding Workshop dan Focus Group Discussion (Jakarta, 21 – 22 Mei 2008), "Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional", Badan Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat RI, Tahun 2008, h. 2

melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial berdasarkan Pancasila dan UUD 1945."⁵¹

Prolegnas masih menyisakan permasalahan-permasalahan yang akhirnya memperlemah proses dan out-put dari program tersebut. Permasalahan-permasalahan dimaksud antara lain: (a) masih lemahnya tingkat koordinasi lintas atau antar kelembagaan terkait; (b) masih lemahnya komitmen terhadap Prolegnas sebagai satu-satunya instrumen perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini terbukti dengan masih banyaknya Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam pembahasan di luar Prolegnas; (c) lemahnya rasionalisasi penargetan Rancangan Undang-Undang yang masuk dalam Prolegnas dengan penyelesaian pembahasan Rancangan Undang-Undang (Pengesahan Undang-Undang); (d) masih kurang/lemahnya inventarisasi, sinkronisasi dan harmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku; (e) masih lemahnya diseminasi rancangan perundang-undangan untuk membuka akses dan meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang; (f) lemahnya Sistem Informasi Legislasi (SIL) di DPR; dan (g) kurangnya sosialisasi produk perundang-undangan yang terbentuk dan yang telah diundangkan.⁵²

Dengan beberapa kelemahan di atas berimplikasi pada beberapa hal berikut: (a) undang-undang banyak yang dimintakan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi sebagai indikator masih lemahnya penormaan undang-undang yang belum mengacu sepenuhnya terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945; (b) peraturan perundang-undangan yang dihasilkan dinilai oleh banyak kalangan (masyarakat dan akademisi), masih belum menunjukkan komitmen dan karakter yang responsif terhadap masalah perlindungan hak asasi manusia, masyarakat lemah dan yang termarginalkan, nilai-nilai keadilan gender dan potensi kearifan lokal; (c) DPR tidak memenuhi target penyelesaian Undang-Undang sebagaimana yang diamanatkan dalam Prolegnas; (d) Terjadinya overlapping pengaturan dan bahkan dimungkinkan terjadinya pertentangan diametral antar peraturan perundang-undangan yang berlaku; (e) produk undang-undang kurang akomodatif terhadap aspirasi masyarakat.⁵³

⁵¹ Proceeding Workshop dan Focus Group Discussion. *Ibid.* h. 2-3

⁵² Proceeding Workshop dan Focus Group Discussion. *Ibid.* h. 7

⁵³ Proceeding Workshop dan Focus Group Discussion. *Ibid.* h. 10

B.3.1. Fungsi Legislasi DPR: Kajian Terhadap Undang-Undang No. 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Kekuasaan membentuk undang-undang yang dimiliki oleh DPR menjadi sumber kekuasaan yang paling utama dalam menghasilkan produk-produk kebijakan, termasuk di dalamnya berupa Undang-Undang. Mengutip pendapat Guy Peter, Undang-Undang merupakan produk kebijakan yang bersifat khas karena tiga hal sebagai berikut:

Pertama, semua warga negara dianggap mengetahui dan karena itu wajib menjalankannya. Dalam konteks kebijakan, Undang-Undang merupakan instrumen untuk memenuhi hak-hak warga negara yang diberikan oleh konstitusi seperti Undang-Undang ratifikasi HAM, Undang-Undang Pemilu, dan lain-lain.

Kedua, Undang-Undang berfungsi sebagai instrument untuk melakukan rekayasa sosial dan ekonomi untuk mencapai tingkat tertentu yang ingin dicapai oleh pemerintah. Seperti halnya Undang-Undang BUMN, Undang-Undang Pelayanan Publik, dan Undang-Undang yang berhubungan dengan ekonomi dan social lainnya.

Ketiga, Undang-Undang dapat bertujuan untuk menciptakan sebuah kewajiban kepada warga negara untuk melakukan sesuatu karena negara membutuhkan. Hal itu terjadi ketika negara dihadapkan pada sumber daya manusia yang terbatas dalam menghadapi ancaman dari luar. Untuk itu, dengan Undang-Undang seperti wajib militer, warga negara diwajibkan dengan mengesampingkan haknya, karena negara ditempatkan sebagai prioritas.⁵⁴

UUD NRI 1945 setelah perubahan menempatkan DPR lebih kuat secara konstitusional daripada posisi sebelumnya dalam konteks pembentukan undang-undang. Hal itu mendorong terjadinya perubahan besar dari peran DPR sebagai *rubber stamp* menjadi DPR yang memiliki inisiatif dan dapat secara kritis membahas setiap rancangan undang-undang yang diusulkan oleh pemerintah.

Perubahan posisi kekuasaan yang dimiliki DPR merupakan cermin adanya pergeseran pendulum antara bentuk pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan.

⁵⁴ Suhartono dalam Makmuri Sukarno (penyunting). *Peran Parlemen Dalam Proses Pembuatan Kebijakan Melalui Undang-Undang Bagi Kepentingan Publik*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2009, h. 6

Lebih tepatnya, apa yang dikonstruksi dalam UUD, kekuasaan membentuk undang-undang merupakan bentuk pembagian kekuasaan daripada pemisahan kekuasaan. Hal itu tampak dari ketentuan Pasal 20 ayat (1) DPR sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang, namun pada ayat (2) diikuti dengan ketentuan mengenai adanya persetujuan bersama. Ketentuan itu menunjukkan tidak terjadinya pemisahan kekuasaan legislasi (seperti dalam konsep Triaspolitica Montesquieu), tetapi bentuk pembagian kekuasaan yang sebelumnya eksekutif berperan dominan, kemudian bergeser ke posisi yang menempatkan DPR lebih kuat, tanpa mengurangi peran eksekutif.

Perubahan konstitusional atas kekuasaan DPR berimplikasi pada peran yang lebih luas dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Selain itu, perubahan konstruksi fondasi ketatanegaraan tersebut juga berimplikasi pada perubahan peraturan organik atau turunannya. Salah satunya adalah peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kelembagaan MPR, DPR, DPD, DPRD, yaitu Undang-Undang No. 27 Tahun 2009.

Sebelum adanya Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU MD3), DPR diatur dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Perubahan judul dari undang-undang mengenai DPR tersebut merupakan bagian dari perubahan paket undang-undang politik, yaitu, partai politik, pemilihan anggota legislatif dan presiden. Perubahan-perubahan tersebut didorong oleh perubahan iklim politik dan perubahan keinginan dalam mengatur ruang politik ke arah yang demokratis dan sekaligus memantapkan upaya konsolidasi demokrasi. Gagasan-gagasan tentang perubahan tersebut mewarnai perdebatan yang muncul dalam pembahasan-pembahasannya.

Secara internal, Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 juga diharapkan mampu membangun lembaga legislatif yang kuat dan dapat menjalankan peran *checks and balances* secara efektif dalam sistem politik atau ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dalam daftar inventarisasi masalah yang diajukan oleh fraksi-fraksi di DPR. Perubahan yang paling menonjol terutama dari perubahan judul yang menghilangkan kata "susunan" dan "kedudukan". Perubahan itu dilakukan agar undang-undang tersebut memberikan landasan hukum yang jelas dan tegas terkait dengan hubungan antara DPR dengan eksekutif dan lembaga negara lainnya.

Aturan yang menyangkut hubungan antar lembaga negara lainnya lebih banyak diatur dalam Tata Tertib DPR. Proses pelaksanaan fungsi dan penggunaan hak DPR yang berkonsekuensi pada hubungan legislatif dan eksekutif terutama dalam pembuatan kebijakan publik semestinya menjadi muatan undang-undang yang ikatan hukumnya lebih luas dari peraturan yang berada di bawahnya.

Dalam pembahasan Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 berkembang pemikiran tentang pentingnya landasan hukum dari gerak anggota Dewan dalam merepresentasikan atau mewakili konstituen dari daerah pemilihannya. Pemikiran itu concern pada terbatasnya ruang representasi dari Anggota Dewan di daerah pemilihannya. Ruang representasi ini seharusnya menjadi sarana bagi anggota DPR dalam menyerap dan mengartikulasikan aspirasi konstituennya ke dalam proses pembuatan kebijakan publik di DPR. Karena itu, keberadaan UU No. 27 Tahun 2009 tersebut berusaha menempatkan DPR dalam mekanisme konstitusional yang dapat memainkan perannya secara lebih besar dalam pembuatan kebijakan publik⁵⁵

Kekuasaan membentuk Undang-Undang merupakan sumber kekuasaan konstitusional yang dimiliki oleh DPR. Untuk menjalankan kekuasaan tersebut DPR menjalankan fungsi legislasi. Produk utama dari fungsi legislasi adalah undang-undang yang menjadi landasan hukum aktivitas pemerintahan, kenegaraan, dan kehidupan bermasyarakat.

Undang-Undang produk DPR merupakan produk kebijakan publik yang memiliki dampak pada kehidupan masyarakat, bahkan secara khusus mempengaruhi hubungan kekuasaan antar lembaga negara. Oleh karena itu prosesnya harus dilakukan secara akuntabel dan transparan. Pandangan ini juga memberikan inspirasi lahirnya Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang menghendaki lembaga perwakilan mampu mewujudkan nilai-nilai demokrasi dan menyerap dan memperjuangkan aspirasi masyarakat.

Sebagaimana dalam butir ”menimbang” dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 bahwa pembentukan Undang-Undang tersebut adalah untuk memenuhi keinginan meningkatkan peran dan tanggung jawab dari lembaga perwakilan rakyat. Undang-Undang itu juga bertujuan untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi, menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat. Salah satu usaha untuk mewujudkan keinginan

⁵⁵ Suhartono dalam Makmuri Sukarno (penyunting). *Ibid*, h. 1-3

memperkuat lembaga perwakilan rakyat adalah melalui penguatan proses pelaksanaan fungsi lembaga perwakilan serta pengaturan sejumlah kewenangan yang terkait dengan hubungan antara legislatif dan eksekutif.

Undang-Undang sendiri merupakan salah satu produk kebijakan publik yang penting karena mengatur hubungan antar negara, masyarakat, dan pasar. Dalam konteks hubungan tersebut setiap Undang-Undang yang dilahirkan oleh DPR sarat dengan tarik menarik kepentingan di antara pemangku kepentingan tersebut.

Dalam dinamika hubungan negara, masyarakat dan pasar, produk undang-undang yang dihasilkan oleh DPR bersama pemerintah minimal mencerminkan kepentingan yang direpresentasikan oleh pemerintah dan DPR. Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD merupakan salah satu produk undang-undang yang mengatur hubungan antara DPR dan Pemerintah dan antara DPR dengan DPD dan MPR.

Terkait dengan hubungan DPR dengan lembaga negara lainnya, Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 membangun relasi baru DPR dan DPD dalam proses pembahasan Undang-Undang yang cenderung untuk memberdayakan DPD dalam proses pembuatan Undang-Undang. Hal ini tentunya memenuhi kepentingan masyarakat, karena selama ini DPD tidak diberikan posisi atau peran penting dalam proses pembentukan Undang-Undang. Padahal secara konstitusional keberadaan DPD sebagai saluran aspirasi dari daerah.

Ketentuan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 ini menjadikan ruang pembentukan UU bukan hanya menjadi domain dari DPR dan pemerintah saja tetapi dalam bidang tertentu sesuai dengan UUD 1945 harus melibatkan DPD. Dampaknya Undang-Undang yang akan dihasilkan oleh DPR akan dipengaruhi oleh variabel baru yaitu suara dari DPD yang akan mewakili perspektif kedaerahan. Keterlibatan DPD dalam proses pembentukan Undang-Undang sempat menjadi perdebatan, pada tingkat dan kewenangan apa dalam proses pembentukan Undang-Undang DPD dapat terlibat, karena di dalam konstitusi proses persetujuan atas Rancangan Undang-Undang dilakukan oleh DPR dan Presiden. Di dalam proses pengambilan keputusan untuk menyetujui sebuah Rancangan Undang-Undang, proses persetujuan sudah terjadi pada saat proses pembahasan atau dikenal dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 dengan pembicaraan tingkat 1 (satu).

Terhadap hal di atas, jalan keluar yang dipilih oleh Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 adalah memberikan kesempatan DPD terlibat pembahasan dalam pembicaraan tingkat 1, dan tidak pada pembicaraan tingkat II (pengambilan keputusan/persetujuan). Pengaturan dalam Undang-Undang tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD memberikan ruang yang lebih lebar bagi DPD dalam proses pembentukan Undang-Undang daripada pengaturan dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003.⁵⁶

Terkait dengan proses legislasi, ada beberapa poin penting yang berhasil dirumuskan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. *Pertama*, Undang-Undang ini mempertegas posisi DPR dalam proses pembuatan Undang-Undang. Artinya, Undang-Undang ini mempertegas rumusan UUD 1945 yang menyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Penegasan tersebut penting, mengingat dalam konstruksi ketatanegaraan Republik Indonesia, sumber kekuasaan DPR menurut konstitusi terletak pada kekuasaan membentuk Undang-Undang. Upaya untuk memperkuat kekuasaan membentuk Undang-Undang ini dilakukan dengan memberikan ruang yang lebih luas bagi lahirnya usul inisiatif dari perorangan anggota DPR. Di masa sebelumnya, yaitu dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003, usul inisiatif harus mendapat dukungan sekurang-kurangnya 13 orang anggota DPR. Syarat ini kurang memberikan stimulus bagi anggota untuk mengajukan usul inisiatif. Batasan tersebut juga kurang menstimulasi anggota untuk memiliki kinerja yang baik dalam legislasi dan mempertanggungjawabkan kepada konstituennya.

Sumber rancangan undang-undang, selain dari anggota DPR, juga berasal dari komisi, gabungan komisi, Baleg, DPD, dan Presiden. Dalam konteks pengajuannya, DPR menetapkan proses pengajuannya secara berbeda. Rancangan Undang-Undang yang bersumber dari internal DPR perlu mendapatkan persetujuan paripurna DPR terlebih dahulu sebelum meminta pemerintah untuk memahasnya dengan DPR. Sedangkan Rancangan Undang-Undang dari Pemerintah cenderung untuk segera dibahas oleh DPR. Sedangkan Rancangan Undang-Undang dari DPD, apabila paripurna DPR menerima usul Rancangan Undang-Undang dari DPD tersebut, maka Rancangan Undang-Undang dianggap sebagai Rancangan Undang-Undang dari DPR, dan DPR yang meminta pemerintah untuk memahasnya.

⁵⁶ Suhartono dalam Makmuri Sukarno (penyunting). *Ibid*, h. 7-8

Poin penting *kedua* terkait dengan Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 adalah kemajuan dalam proses legislasi karena sudah memberikan ruang bagi DPD untuk ikut serta dalam pembahasan Undang-Undang atau dalam pembicaraan tingkat 1. Sebelumnya peran DPD yang dibentuk secara konstitusional tersebut memiliki peran yang terbatas dalam proses legislasi di DPR. DPD hanya dapat mengusulkan, memberikan pertimbangan atas sejumlah Rancangan Undang-Undang yang terkait dengan kewenangan konstitusionalnya. Akibatnya, peran DPD dalam kurun waktu 2004-2009 kurang terlihat dalam proses legislasi. Seharusnya, DPD mampu membawa aspirasi daerah dalam proses perumusan Undang-Undang.⁵⁷

Poin *ketiga* adalah bahwa dari sisi proses legislasi, Undang-Undang itu memperjelas posisi tugas Alat Kelengkapan Dewan (AKD) dalam proses pembuatan Undang-Undang. Pengaturan mengenai pembagian tugas Komisi dan Badan Legislasi serta Panitia Khusus semakin jelas. Komisi dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 menekankan bagaimana proses legislasi, anggaran, dan pengawasan dari Komisi. Komisi yang sebelumnya lebih diidentikan sebagai fungsi pengawasan, dalam kerangka Undang-Undang baru tersebut memainkan fungsi legislasi dan anggaran. Perubahan ini didasarkan pada kenyataan bahwa dalam proses pembuatan kebijakan komisi dengan spesialisasi pembedangan seharusnya memiliki kemampuan dalam melakukan pembahasan Undang-Undang yang terkait dengan mitranya. Penegasan adanya pembahasan Undang-Undang di tingkat Komisi menjadikan peran Komisi yang juga penting dalam proses pembentukan Undang-Undang, yang pada kurun waktu sebelumnya peran ini kurang berkembang (Suhartono, dalam Makmuri Sukarno (peny), 2009:7-8).

Dalam konteks hubungan antar AKD tersebut, walaupun terjadi penguatan peran komisi, Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tetap memberikan peran yang sama dengan Badan Legislasi (Baleg). Posisi yang strategis terletak pada proses penyusunan rancangan dan penetapan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) baik untuk lima tahunan maupun satu tahunan. Posisi ini mengembalikan peran legislasi (penyusunan Undang-Undang) yang sebelumnya lebih diberikan ke Baleg menjadi terdesentralisasi kepada Komisi. Perubahan ini diharapkan berdampak pada peran Komisi yang semakin besar dalam proses pembentukan Undang-Undang, dimana setiap anggota yang duduk

⁵⁷ Suhartono dalam Makmuri Sukarno (penyunting). *Ibid*, h. 14-15

di Komisi dapat mengoptimalkan kekuasaan untuk mengusulkan Undang-Undang melalui mekanisme di Komisi sebelum menjadi usulan DPR. Desentralisasi juga akan mempermudah pengukuran terhadap kinerja DPR dalam pembentukan undang-undang secara sektoral, karena yang dibahas oleh komisi terkait dengan bidang atau sektor yang ditanganinya.

Selain itu juga, masyarakat dapat dengan mudah mengidentifikasi peran AKD dalam pembahasan Undang-Undang, karena Komisi sebagai AKD yang bersifat tetap lebih mudah diidentifikasi bidangnya. Hal ini akan mendorong secara aktif masyarakat menyampaikan aspirasinya melalui AKD yang membidangnya.⁵⁸

Dari ketentuan yang ada dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2009, DPR memiliki ruang prosedural konstitusional yang lebih kuat dari sebelumnya, di mana muatan peraturan Tata Tertib DPR telah menjadi muatan Undang-Undang. Prosedur yang semakin kuat juga menuntut DPR semakin akuntabel, karena DPR dituntut memberikan laporan kinerjanya kepada masyarakat, baik sebagai laporan kinerja lembaga maupun dalam kerangka representasi anggota terhadap daerah pemilihannya. Kerangka representasi memberikan jalan bagi DPR, khususnya anggota DPR untuk lebih akuntabel terhadap kontituennya.

Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 juga mendorong DPR untuk memperkuat lini representasi dan akuntabilitasnya, yang sebelumnya sering disorot publik. Menurutnya, kepercayaan publik terhadap peran DPR bersumber dari lemahnya komunikasi anggota DPR dengan konstituennya dan rendahnya tingkat akuntabilitas kegiatan DPR. Kelemahan komunikasi disebabkan oleh intensitas dan instrumen yang terbatas dari anggota Dewan untuk menyerap aspirasi masyarakat di daerah pemilihannya. Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 memperkuat dari sisi representasi, ketika 3 fungsi tradisional DPR ditempatkan dalam kerangka representasi, dengan maksud bahwa pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan diawali dan diarahkan untuk mewakili aspirasi masyarakat.⁵⁹

⁵⁸ Suhartono dalam Makmuri Sukarno (penyunting). *Ibid*, h. 16

⁵⁹ Soehartono dalam Makmuri Sukarno (penyunting). *Ibid*, h. 27

B.3.2. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang: Kajian Terhadap Undang-Undang No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Seiring dengan perubahan ketatanegaran itu, harapan baru untuk berperan aktif dalam proses politik juga sudah mulai tumbuh subur. Keterlibatan masyarakat dalam berbagai hal setidaknya-tidaknya menjadi petunjuk awal bahwa partisipasi masyarakat sudah jauh melebihi keadaan sebelum perubahan Konstitusi. Hal itu seiring dengan cita-cita reformasi yang bertujuan mengubah struktur kekuasaan menuju demokrasi dan penguatan *civil society*.

Peraturan perundang-undangan sangat erat kaitannya dengan kepentingan masyarakat. Dengan kerangka pemikiran yang demikian, maka partisipasi masyarakat dalam merumuskan norma-norma yang membebani hak dan kewajiban pada dirinya sangatlah penting. Oleh karena itu, Undang-Undang No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan ini mengatur soal partisipasi dalam bab tersendiri.

Sehubungan dengan itu, Undang-Undang tersebut menekankan pentingnya pengaturan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk memudahkan masyarakat memberikan masukan secara lisan atau tertulis, undang-undang ini menetapkan bahwa setiap rancangan Peraturan Perundang-undangan dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Partisipasi masyarakat juga dapat diartikan sebagai suatu bentuk pengawasan langsung dari masyarakat terhadap kinerja wakil-wakilnya yang duduk di parlemen sekaligus sebagai bentuk tanggung jawab para wakil rakyat untuk menyediakan ruang bagi usulan-usulan rakyat agar setiap produk perundang-undangan dapat dikatakan baik (*good legislation*) dan dapat berlaku secara efektif karena nantinya dapat diterima masyarakat secara wajar dan berlaku untuk waktu yang panjang⁶⁰.

Hal yang strategis dari partisipasi politik itu adalah keterlibatan masyarakat dalam proses legislasi yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan.

⁶⁰ I Gde Pantja Astawa & Suprin Na'a. *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*, Bandung: Alumni, 2008, h. 77.

Penegasan secara normatif dapat dilihat dalam Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011:

Pasal 96

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

Undang-Undang tersebut memang belum mengatur secara rinci dan bersifat mengikat bagaimana mekanisme dan teknik-teknik partisipasi itu harus dilakukan dalam proses pembahasan undang-undang.

C.3. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang (Kajian Normatif Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI)

Sebelum mengakhiri masa jabatannya pada 29 September 2009, para anggota DPR RI periode 2004-2009 telah sepakat menetapkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01/DPR/1/2009-2010 tentang Tata Tertib DPR RI yang baru, menggantikan Peraturan Tata Tertib DPR RI, Nomor: 08/DPR RI/I/2005-2006 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Dalam Tata Tertib DPR RI 2009 itu terdiri atas 25 Bab dan 314 Pasal. Ketentuan mengenai partisipasi masyarakat diatur dalam Bagian Kedua, Pasal 208 yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 208:

Masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses: a. Penyusunan dan penetapan prolegnas; b. Penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang; c. Pembahasan rancangan undang-undang tentang APBN; d. Pengawasan pelaksanaan undang-undang; dan e. Pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Pasal 209:

- (1) Dalam hal masukan diberikan secara tertulis dalam proses sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208 huruf a, huruf b, huruf d, dan huruf e, masukan disampaikan kepada anggota dan/atau pimpinan alat kelengkapan.
- (2) Dalam hal masukan diberikan dalam proses sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208 huruf c, masukan disampaikan kepada pimpinan komisi.
- (3) Masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan dengan menyebutkan identitas yang jelas ditujukan kepada pimpinan DPR, pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, yang menyiapkan dan menangani pembahasan rancangan undang-undang serta melakukan pengawasan pelaksanaan undang-undang, atau kebijakan pemerintah.
- (4) Dalam hal masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan kepada pimpinan DPR, masukan diteruskan kepada pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, yang menyiapkan rancangan undang-undang.

Pasal 210:

- (1) Dalam hal masukan disampaikan secara lisan, pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, menentukan waktu pertemuan dan jumlah orang yang diundang dalam pertemuan.
- (2) Pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran menyampaikan undangan kepada orang yang diundang sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Pertemuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk rapat dengan pendapat umum, pertemuan dengan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, atau pertemuan dengan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran didampingi oleh beberapa anggota yang terlibat dalam penyiapan rancangan undang-undang.
- (4) Hasil pertemuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menjadi bahan masukan terhadap rancangan undang-undang yang sedang dipersiapkan.

Pasal 211:

Pimpinan alat kelengkapan yang menerima masukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 dan Pasal 210 menyampaikan informasi mengenai tindak lanjut atas masukan kepada masyarakat melalui surat atau media elektronik.

Ketentuan-ketentuan penting yang perlu disebutkan terkait dengan dengan tata cara pembentukan undang-undang dalam Tata Tertib DPR RI 2009, yaitu Pasal 101, Pasal 103, Pasal 104, Pasal 105, Pasal 106 sebagai berikut:⁶¹

Pasal 101 Ayat (1):

Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 99 ayat (1) disusun berdasarkan Prolegnas.

Pasal 103 Ayat (2):

penyusunan Prolegnas di lingkungan DPR dikoordinasikan oleh Badan Legislasi.

Pasal 104 ayat (1):

Badan Legislasi dalam menyusun Prolegnas di lingkungan DPR dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dari fraksi, komisi, DPD, dan/atau masyarakat.

Pasal 104 ayat (6):

Usulan dari masyarakat disampaikan kepada pimpinan Badan Legislasi.

Pasal 105:

Dalam penyusunan Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (1), Badan Legislasi dapat mengundang pimpinan fraksi, pimpinan komisi, pimpinan alat kelengkapan DPD yang khusus menangani bidang legislasi, dan/atau masyarakat.

Pasal 106 ayat (7):

Penyusunan dan penetapan Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan kegiatan Rapat Kerja, Rapat Panitia Kerja, Rapat Tim Perumus, dan/atau rapat Tim sinkronisasi.

Pasal 106 ayat (8) angka 8:

Dalam pembahasan Prolegnas, penyusunan daftar rancangan undang-undang didasarkan atas (diantaranya): mengakomodasi aspirasi masyarakat.

⁶¹ Lihat Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI, Tahun 2009.

Pasal 106 ayat (9):

Penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan, selain berdasarkan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (8) dilakukan dengan memperhatikan: 1. Pelaksanaan Prolegnas tahun sebelumnya; 2. Tersusunnya naskah rancangan undang-undang; 3. Tersusunnya naskah akademik.

Dalam peraturan Tata Tertib tersebut juga diatur mengenai Penyusunan Rancangan Undang-Undang, yaitu dirumuskan dalam Pasal 109, 110, 112, 113, 114 Peraturan Tata Tertib DPR RI 2009:

Pasal 109:

1. Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi sebagai usul inisiatif.
2. Rancangan undang-undang dapat diajukan oleh 1 (satu) orang anggota atau lebih.
3. Rancangan undang-undang yang diajukan oleh anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat didukung oleh anggota lain, dengan membutuhkan tanda tangan.
4. Rancangan undang-undang yang diajukan oleh komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan terlebih dahulu dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, atau rapat Badan Legislasi.

Pasal 110:

Rancangan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 109 disusun berdasarkan Prolegnas prioritas tahunan.

Pasal 112 ayat (1):

Anggota, Komisi, gabungan komisi, dan Badan Legislasi dalam mempersiapkan rancangan undang-undang terlebih dahulu menyusun naskah akademik mengenai materi yang akan diatur dalam rancangan undang-undang.

Pasal 113:

1. Dalam penyusunan rancangan undang-undang, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi dapat membentuk panitia kerja.
2. Keanggotaan panitia kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh alat kelengkapan DPR yang membentuknya dengan sedapat mungkin didasarkan pada perimbangan jumlah anggota tiap-tiap fraksi.
3. Panitia kerja yang ditetapkan oleh alat kelengkapan DPR sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling banyak berjumlah separuh dari jumlah anggota alat kelengkapan yang bersangkutan.
4. Anggota, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi dalam penyusunan rancangan undang-undang dibantu oleh badan fungsional.

Pasal 114:

Dalam penyusunan rancangan undang-undang, anggota, komisi, gabungan komisi, atau Badan Legislasi dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan bagi panitia kerja untuk menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang.

Dari beberapa ketentuan di atas, sangat jelas bahwa masyarakat dapat berpartisipasi jika DPR RI (Baleg) memandang perlu untuk memanggil atau meminta masukan dari masyarakat. Dalam Tata Tertib itu belum aturan yang rinci dan mengikat tentang format atau mekanisme partisipasi yang bisa diikuti masyarakat dalam setiap tahapan proses penyusunan undang-undang.

Pada dasarnya masyarakat dapat berpartisipasi tanpa diundang, atau dengan proaktif menyampaikan surat permohonan untuk dapat dilibatkan, audiensi, dialog, tetapi karena tidak ada aturan yang rinci dan mengikat tentang pada tahap mana masyarakat dapat terlibat, posisi masyarakat menjadi pasif, bahkan cenderung tidak peduli dengan proses-proses pengambilan kebijakan yang akan berdampak kepada publik. Idealnya, DPR menciptakan forum-forum masyarakat yang memungkinkan ada keterlibatan aktif, representatif, intensif, dan substantif dengan membuka seluas-luasnya pemanfaatan instrumen dan media partisipasi yang dapat diakses dengan mudah.

BAB III

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PRAKTEK: (STUDI KASUS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NO. 44 TAHUN 2008 TENTANG PORNOGRAFI DAN UNDANG-UNDANG NO. 13 TAHUN 2010 TENTANG HORTIKULTURA)

Undang-Undang telah memfasilitasi masyarakat berpartisipasi dalam pembentukan peraturan peran dengan rumusan yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan (Pasal 153 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, atau Pasal 96 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011). Secara teknis, mengenai mekanisme penyampaian usulan atau masukan itu diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR Tahun 2009. Dalam kaitan itu, anggota DPR memiliki tanggung jawab untuk mendengar dan menerima masukan baik yang disampaikan secara tertulis maupun lisan sebelum dan pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang.

Sebagai upaya pembentukan hukum yang sistematis maka dalam penyusunan peraturan peran dilakukan perencanaan penyusunan dalam suatu Program Legislasi. Dalam nomor 10 tahun 2004, yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Peran telah dimuat mengenai kebijakan Prolegnas yang harus disusun oleh DPR. Perumusan Rancangan Undang-Undang yang merupakan implementasi/pelaksanaan dari Prolegnas merupakan hak setiap anggota DPR, Komisi, Gabungan Komisi, dan Badan Legislasi. Perumusan Rancangan Undang-Undang adalah serangkaian kegiatan mulai dari penyiapan Rancangan Undang-Undang dan perumusan norma dalam bentuk Rancangan Undang-Undang.

Penyiapan Rancangan Undang-Undang, yaitu mempersiapkan naskah akademik (NA) yang menggambarkan alasan, urgensi, dan ruang lingkup Rancangan Undang-Undang serta kajian harmonisasinya dengan peran. Perumusan norma adalah kegiatan perumusan pasal demi pasal yang membentuk sistem hukum dalam suatu Rancangan Undang-Undang dengan dilengkapi penjelasannya.

Dalam mempersiapkan Rancangan Undang-Undang inisiatif DPR yang akan disiapkan oleh Badan Legislasi ditetapkan lebih dahulu prioritas penyusunan Rancangan Undang-Undang tahunan Badan Legislasi dalam rapat pleno Badan Legislasi yang meliputi judul Rancangan Undang-Undang dan jadwal pelaksanaan perancangan Rancangan Undang-Undang dalam 1 (satu) tahun. Rapat Pleno Badan Legislasi melakukan pembahasan

untuk menetapkan Rancangan Undang-Undang yang akan dirumuskan disertai ringkasan tujuan, dan ruang lingkup Rancangan Undang-Undang. Kemudian Badan Legislasi menugaskan kepada Tim Pendukung untuk mempersiapkan Rancangan Undang-Undang yang meliputi penyusunan Rancangan Undang-Undang dan NA.

Sedangkan persiapan Rancangan Undang-Undang dan NA dilakukan dengan serangkaian kegiatan, yaitu dengan penelitian dan penggalan data yang meliputi penelitian lapangan, penelitian pustaka, dan diskusi dengan para ahli. Kemudian dilanjutkan dengan Penyusunan Naskah Akademik dan Perumusan Rancangan Undang-Undang.

Badan Legislasi untuk mengintensifkan perumusan Rancangan Undang-Undang dapat membentuk panitia kerja (Panja) untuk membahas Rancangan Undang-Undang yang telah disempurnakan oleh Tim Pendukung melalui mekanisme rapat pleno Badan Legislasi. Panja dalam merumuskan Rancangan Undang-Undang dapat mengadakan rapat internal, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, uji publik, dan sosialisasi lainnya untuk mendapat masukan dari masyarakat dan pemangku kepentingan.¹

Dalam kerangka pembentukan Undang-Undang, maka kebutuhan akan data dan informasi dari hasil riset, merupakan hal yang sangat penting bagi setiap anggota DPR. Tanpa adanya hal-hal tersebut, maka sangat mustahil seorang anggota DPR dapat menjalankan fungsi legislasinya secara maksimal.²

Upaya yang dilakukan oleh anggota DPR dalam mendapatkan informasi adalah dengan memanggil orang atau pihak-pihak tertentu yang menguasai secara teknis atau mempunyai pengalaman empiris atas suatu Rancangan Undang-Undang. Pemanggilan itu dilakukan dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Dalam RDPU, pada umumnya anggota akan menggali secara mendalam hal-hal yang akan diatur dalam suatu Rancangan Undang-Undang.

Untuk mendukung fungsi legislasi, DPR juga mengadakan tatap muka dengan kalangan perguruan tinggi. Pengalaman selama ini, ketika Baleg menyusun draft Rancangan Undang-Undang, Baleg setiap masa reses mengadakan kunjungan ke perguruan tinggi yang ada di Indonesia. Melalui tatap muka dan diskusi dengan para pakar perguruan tinggi ini akan didapatkan masukan yang sangat berarti dari kalangan intelektual. Hasil dari kunjungan tatap muka ke perguruan tinggi dan hasil dari diskusi dalam RDPU, dipakai

¹Ahmad Yani. *Pasang Surut Kinerja Legislasi*. Jakarta: Rajawali Press: 2011, h. 97-98

²Ronny Sautama Hotma Bako. *Esai-Esai Hukum*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi – P3DI, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2010, h. 33

sebagai informasi tambahan untuk memperbaiki draft Rancangan Undang-Undang yang sedang dipersiapkan oleh Tim Asistensi dan Tim Panja Baleg.

Pengalaman praktek selama ini juga terlihat adanya peran serta dari masyarakat, yaitu dengan memberikan informasi, masukan, dan usulan hal-hal yang berhubungan dengan suatu masalah yang akan diatur dalam Draft Rancangan Undang-Undang. Meskipun demikian, partisipasi tersebut masih tampak formalitas dan hanya memenuhi sisi prosedural semata, sehingga perlu ditingkatkan kualitasnya. Hal itu terlihat dari instrumen dan media-media partisipasi yang bisa digunakan belum diakomodir secara maksimal dalam peraturan peran. Pada umumnya, partisipasi masyarakat terjadi (secara langsung) jika mendapat undangan dari DPR RI. Sebab saluran-saluran partisipasi dalam setiap tahapan pembentukan belum diatur secara detail dan terperinci. Bahkan, beberapa tahapan dalam pembahasan cenderung tertutup.

PARTISIPASI DAN TAHAPAN PEMBENTUKAN

NO	TAHAPAN	BENTUK PARTISIPASI	TAHAPAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
1	ANTE LEGISLATIVE	Penelitian Diskusi, lokakarya, FGD, dan seminar; Pengajuan usul inisiatif; dan Perancangan.	Rencana Pembangunan Hukum, Prolegnas, mulai tahap kompilasi/pengumpulan data, klasifikasi & harmonisasi, sinkronisasi & sosialisasi, penyusunan naskah, Penetapan & Penyebarluasan, Persiapan & Penyusunan NA, Perumusan RUU dan Pengharmonisan, Pembedaan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan
2	LEGISLATIVE	RDPU; Audiensi; RUU alternatif; Usulan melalui media cetak; Usulan melalui media elektronik; Unjuk rasa; Diskusi, FGD, lokakarya dan seminar.	Pembahasan (Pembicaraan Tingkat I melalui Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi Rapat Badan Legislasi, Rapat Badan Anggaran, Rapat Pansus. Kemudian dilanjutkan dengan Pembicaraan Tingkat II, yaitu Rapat Paripurna DPR RI)
3	POST LEGISLATIVE	Unjuk Rasa Terhadap Kehadiran UU; Tuntutan Pengujian terhadap UU; Sosialisasi UU.	Tahap Pengesahan dan Pengundangan

Dari tabel di atas, beberapa instrumen dan media-media di atas belum di atur secara terperinci dalam peraturan peran sehingga masyarakat, pada umumnya, hanya dapat berpartisipasi jika mendapat undangan dari DPR. Selain itu, masyarakat tidak disediakan ragam saluran partisipasi dalam setiap tahapan yang memungkinkan bisa terlibat sampai itu ditetapkan dan disebarluaskan.

A. Undang-Undang No. 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi

A.1. Latar Belakang Pembentukan Undang-Undang No. 44 Tahun 2008

Masalah pornografi sebenarnya sudah lama menjadi kegelisahan masyarakat Indonesia. Tetapi dalam perkembangannya yang terakhir, seiring dengan pesatnya kemajuan teknologi informasi, eskalasi masalah akibat pornografi meningkat tajam di tengah masyarakat. Pembuatan, penyebaran, dan penggunaan pornografi dalam berbagai bentuk dan media komunikasi mengalami peningkatan luar biasa cepat. Semua aktivitas itu lalu mengarah pada komersialisasi seks dan eksploitasi seksual melalui berbagai bentuk media informasi dan komunikasi. Materi pornografi dapat secara mudah dan murah diperoleh di pasaran, dinikmati secara bebas dari sajian media cetak seperti buku, surat kabar, majalah, dan sajian media elektronik, seperti radio, TV, film, selia dalam media komunikasi lainnya seperti VCD, DVD, dan internet.

Kebebasan berekspresi yang baru saja diperoleh masyarakat Indonesia pasca tumbangannya rezim Soeharto, yang memungkinkan masyarakat untuk melakukan apa saja melalui media apa saja, tiba-tiba saja seperti bergerak liar hingga masyarakat sendiri kesulitan mengendalikan efek dari kebebasannya itu, yang pada hakikatnya mengancam moralitas bangsa. Segala hal yang berbau porno (pornografi maupun pornoaksi) tiba-tiba saja menjadi menu publik, yang bisa dipertontonkan di depan umum sebagai suatu bentuk hiburan, dan disebarluaskan tanpa memperhatikan kemungkinan dampak negatifnya pada masyarakat, utamanya generasi muda.

Oleh karenanya, agar perkembangan keadaan yang demikian tidak mengganggu tatanan kehidupan masyarakat Indonesia yang menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan Pancasila, para pemimpin agama dan negara berpikir tentang perlunya keberadaan tentang Pornografi, yang dapat berfungsi sebagai salah satu alat bantu masyarakat dalam mempertahankan tatanan kehidupan menghadapi perubahan-perubahan yang terjadi dan memecahkan masalah-masalah yang timbul sebagai akibat dari pembuatan, penyebaran, dan penggunaan pornografi dengan cara-cara yang mengganggu kepentingan umum.

Pornografi dan pornoaksi adalah perbuatan yang berdampak negatif terhadap perilaku generasi muda. Anak-anak dan perempuan banyak yang telah menjadi korban, baik sebagai korban murni maupun sebagai "pelaku sebagai korban". Karena itu, pornografi dan pornoaksi dikategorikan sebagai perbuatan pidana. Hal ini bukan masalah baru, karena Pasal 281, Pasal 282, Pasal 283, Pasal 532, dan Pasal 533 Kitab Hukum Pidana (KUHP) telah

melarang pornografi maupun pornoaksi dan telah menentukan hukumnya. Pornografi dan pornoaksi berdampak pula terhadap perbuatan *a moral* lainnya dan tindak pidana lainnya, misalnya; perzinaan, pemerkosaan, pelacuran, aborsi, pembunuhan dan lain-lain.³

Perdebatan masalah pornografi maupun pornoaksi memang demikian serius menjadi perhatian berbagai lapisan masyarakat. Ini dilatarbelakangi dengan kenyataan bahwa penayangan-penayangan berbagai film, televisi maupun melalui media cetak dirasakan masyarakat luas telah menembus batas norma-norma kesusilaan, kaidah agama serta nilai-nilai luhur yang melekat dalam kehidupan masyarakat kita. Apa yang disaksikan sehari-hari melalui berbagai media elektronik maupun cetak dengan jelas tidak lagi mengindahkan apa yang dianggap sebagai sesuatu yang “tabu”, melanggar batas-batas kesopanan dan ketidakpatutan sebagai masyarakat timur yang religius sekaligus beradab. Meski demikian, ketika rancangan itu disiapkan, telah timbul suatu pandangan yang pro dan kontra dalam menilai, menafsirkan maupun merumuskan istilah serta makna dari pornografi dan pornoaksi. Selain itu juga persoalan pelarangan dan pembatasan masalah pornografi dan pornoaksi, yang pemaknaannya dikaitkan dengan masalah kebebasan dan HAM. Hal ini yang menyebabkan spirit dilahirkannya itu telah mengalami “kesalahpahaman” dan “distorsi” dari maksud dan tujuan dimunculkannya perundangan tersebut.

Oleh karena itu ketika rancangan tersebut sedang digodok di badan legislatif, banyak respons yang muncul dalam berbagai bentuk tanggapan, mulai dari kajian yang bersifat akademis ilmiah, sampai kepada demonstrasi dengan mengerahkan ribuan massa. Tidak terhitung banyaknya pertemuan ilmiah yang dilakukan berupa; diskusi, *workshop*, seminar, semiloka yang diselenggarakan berbagai lapisan masyarakat baik dari kalangan akademisi, kampus, mahasiswa, LSM, Organisasi profesi sampai kepada organisasi masyarakat, perkumpulan-perkumpulan atau komunitas yang peduli terhadap isu tersebut. Ini semua melibatkan berbagai komponen masyarakat baik ulama, pendeta, ilmuwan, budayawan, tokoh adat, praktisi, jurnalistik, seniman, mahasiswa sampai kepada pelajar.

Sementara itu berbagai aksi seperti; aksi unjuk rasa, demo sampai pawai budaya dan do'a bersama yang dilakukan oleh kelompok masyarakat baik yang mendukung maupun yang menolaknya. Hal tersebut terkesan dalam mensikapi rancangan mengenai pornografi dan pornoaksi masyarakat Indonesia seakan-akan terbelah dalam arena publik yang demikian mengalami pertentangan yang tajam dan bersinggungan dengan isu bersifat suku,

³Pandangan Neng Djubaidah ini tertuang dalam satu makalah berjudul, “Tinjauan Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi, disampaikan pada Rapat Terbatas: Penanganan Pornografi Dewan Pertimbangan Presiden, Rabu 30 Juni 2010/17 Rajab 1431 H.

agama, budaya dan golongan.

Adanya berbagai pertentangan dalam pembahasan itu, mengakibatkan terjadinya perubahan-perubahan dalam materi rancangan sebagai suatu konsekuensi hasil dari kompromi-kompromi, baik terhadap judul maupun jumlah pasal dari rancangan itu. Rancangan itu semula bernama Rancangan Anti Pornografi dan Pornoaksi (RUNDANG-UNDANGAPP), kemudian diubah menjadi Rancangan Pornografi. tersebut kemudian disahkan sebagai Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi.

Ada yang berpandangan bahwa perubahan nama tersebut dari segi teknik peran dapat mengakibatkan perbedaan makna. Dalam Pedoman nomor 3 lampiran Nomor 10 Tahun 2004 mengenai Pembentukan Peraturan Peran, ditentukan bahwa “Nama peraturan perundangundangan dibuat disingkat dan mencerminkan isi peraturan peran”. Dengan demikian pemakaian nama “Pornografi”, ada yang berpendapat sebenarnya Undang-Undang tersebut justru bermasalah karena hal itu mencerminkan bahwa tersebut hanya berisi segala sesuatu yang berbau”porno”.

Reaksi dari wacana mengenai rancangan anti pornografi dan pornoaksi memang mendapatkan penentangan keras dari sejumlah kelompok masyarakat daerah seperti; Bali, Sulawesi Utara dan Papua. Ada kesan bahwa rasa persatuan dan kesatuan bangsa agak terusik meskipun secara mayoritas dari wilayah tidak mempersoalkan bahkan memberi dukungannya. Bagi yang kontra, penolakan mereka itu didasarkan karena adanya rasa takut apabila kebiasaan-kebiasaan yang mereka lakukan sebagai tradisi yang sudah turun temurun akan dikriminalisasi berdasarkan pornografi. Misalnya, bagi masyarakat perempuan Bali yang di daerahnya sudah menjadi tradisi untuk terbiasa telanjang dada. Demikian pula masyarakat di Papua dengan kebiasaannya untuk menutup aurat itu secara seadanya, dengan kebiasaan itu masih terlihat bagian-bagian tubuh yang dianggap tabu untuk diperlihatkan atau dipertontonkan kepada umum.

Dari kalangan komunitas seniman, mereka yang menentang adanya pornografi dan pornoaksi didasarkan pada anggapan bahwa dengan diberlakukan itu nantinya akan memasung kreativitas para seniman. Misalkan, lukisan, atau pahatan patung yang telanjang (tanpa busana) sudah dianggap mengandung pornografi, atau tayangan dangdut Inul apakah termasuk salah satu dari bentuk pornoaksi, sehingga siapapun pelakunya dapat dikenakan pidana. Dari hal ini memang terlihat jelas adanya pergumulan yang demikian tajam dari kelompok masyarakat yang lebih mengedepankan aspek moralitas dengan mereka yang mengedepankan aspek kebebasan.

Persoalannya adalah bagaimana moralitas masyarakat Indonesia tetap terjaga tanpa harus memasung kebebasan. Kebebasan harus diberikan, sebagai hak yang dimiliki bagi setiap warga Indonesia, tetapi jangan sampai atas hak asasi lalu bebas melanggar batas moralitas yang merupakan jati diri dari bangsa Indonesia. Dalam situasi yang ‘cukup panas’ seperti itulah akhirnya Rancangan Anti Pornografi dan Pornoaksi disahkan dan ditetapkan. Undang-Undang tersebut akhirnya tuntas setelah mengalami sejumlah perubahan dari hasil kompromi-kompromi yang terjadi melalui pembahasan di lembaga legislatif DPR RI. tersebut ditetapkan sebagai Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi.

A.2. Proses dan Prosedur Pembentukan No. 44/2008

No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, pertama kali muncul di gedung DPR RI pada bulan Juni 2005, di mana saat itu pimpinan Komisi VIII DPR RI secara resmi menyampaikan usul Rancangan Undang-Undang tersebut, kepada Pimpinan DPR RI, melalui surat bernomor: TU.00/142/KOM.VIII/2005, tertanggal 23 Juni 2005. Surat tersebut ditandatangani oleh Ketua Komisi VIII DPR RI KH. Hanief Ismail, Lc. Dilampirkan pula daftar nama-nama pengusul yang secara keseluruhan berjumlah 45 orang.⁴ Dalam bentuk aslinya judul Rancangan Undang-Undang yang diusulkan Komisi VIII tersebut adalah “Rancangan Undang-Undang tentang Anti Pornografi dan Pornoaksi”.

Secara substansial, setidaknya ada tiga argumen yang mendasari diajukannya Draft Rancangan Undang-Undang tersebut. *Pertama*, terjadinya pergeseran nilai-nilai yang ditandai dengan meningkatnya sikap permisif di kalangan masyarakat terhadap perbuatan pornoaksi. Kecenderungan ini dipandang telah menimbulkan keresahan dan kekuatiran masyarakat beragama akan hancurnya sendi-sendi moral dan etika dalam pemeliharaan dan pelestarian tatanan kehidupan masyarakat. *Kedua*, perlunya penyelenggara Negara

⁴ Dari 45 nama pengusul, hanya 30 orang yang membubuhkan tandatangan. Ke-30 anggota tersebut adalah: KH. Hanief Ismail (KB), Hj. Aisyah Hamid Baidlowi (PG), Widada Bujowiryono (PDIP), Hj. Zuhizwar, S.Psi (PBR), Hj. Harliah Amin (PG), Drs. H. Zulkarnaen Djabar, MA (PG), Drs. H. Mochamad Iwan Syam (PG), Drs. H.M. Irsyad Djuaweli (PG), H. Mesir Suryadi, SH. (PG), Asiah Salekan, BA (PG), Dr. Hj. Marwah Daud Ibrahim (PG), Marissa Haque, SH, M.Hum (PDIP), Agung Sasongko (PDIP), Ir. Theodorus J. Koekertis (PDIP), Dr. H. Moch. Hasib Wahab (PDIP), KH. Ma'mur Noor (PPP), Hj. Mahfuhoh Aly Ubaid (PPP), KH. Aziddin SE, MSc (PD), Prof. Hj. Adji Farida Padmo (PD), H. Zainuddin (PD), Ir. Asfihani (PD), Ir. Cecep Rukmana, MM (PAN), Dra. Latifah Iskandar (PAN), Djumanhuri, S.Pd (PAN), Drs. Ilyas Siradj, M.Ag (KB), Djalaluddin Asy-Syatibi (PKS), Ma'mur Hazanuddin (PKS), Yoyoh Yusroh (PKS), Kh. Anwar Saleh (BPD), dan Tiurlan Basaria Hutagaol, S.Th. MA. (PDS). 15 nama lainnya yang tidak membubuhkan tandatangan adalah; Drs. Ismail Tadjuddin (PG), Drs. H. Deding Ishak, SH. MM (PG), Dra. Hj. Mustika Rahim (PG), Nursuhud (PDIP), Drs. Tukidjo, MM (PDIP), Dra. Hj. Siti Soepami (PDIP), HM. Said Abdullah (PDIP), H. Ahmad Thoyfoer Mc (PPP), Drs. Sa'adun Syibromalisi (PPP), H. Syafriansyah, BA (PPP), Ir. Akmaludin Noor, MBA (PAN), KH. Imam Buchori Cholil (KB), Drs. H. Fuad Anwar, M.Si (KB), dan Ansyori Siregar (PKS). Sumber: Risalah UNDANG-UNDANG No. 44/2008 tentang Pornografi, Sekjen DPR RI, 2005.

melindungi warganya dari berbagai masalah yang disebabkan oleh sikap dan tindakan asusila, dan amoral seseorang atau sekelompok orang yang lebih mengutamakan kepentingan pribadi. *Ketiga*, memberi kepastian hukum, khususnya mengenai batasan-batasan pornografi dan pornoaksi. Disebutkan dalam surat pengantar draft Rancangan Undang-Undang tersebut;

Selain dapat memperjelas definisi hukum mengenai pornografi dan pornoaksi, pengaturan dengan ini diharapkan dapat memberikan kepastian hukum, dan membuat jera para pelaku tindak pelanggaran, serta mengantisipasi dampak negatif, juga diharapkan dapat mencegah adanya kekerasan yang diakibatkan oleh pornografi dan pornoaksi.⁵

Draft Rancangan Undang-Undang Anti Pornografi dan Pornoaksi yang diajukan oleh Komisi VIII DPR RI tersebut terdiri atas 11 Bab dan 93 pasal. Draft Rancangan Undang-Undang Anti Pornografi dan Pornoaksi tersebut kemudian diajukan ke Sidang Paripurna DPR RI untuk mendapat persetujuan anggota DPR RI, menjadi Rancangan Undang-Undang. Sidang Paripurna DPR RI pun kemudian digelar pada 13 September 2005, dengan agenda mendengarkan pendapat fraksi-fraksi. Dari 10 fraksi yang ada di DPR RI, hanya satu fraksi yang menolak yaitu Fraksi PDIP⁶, sedang 9 Fraksi yang lain menyatakan menerima dan menyetujui Draft Rancangan Undang-Undang tersebut untuk dilanjutkan pembahasannya di DPR RI menjadi Rancangan Undang-Undang, yaitu; Partai Golkar, Partai Demokrat, PPP, PAN, PKB, PKS, PBR, BPD dan PDS. Setelah mendengarkan pendapat dari fraksi-fraksi tersebut, Sidang Paripurna DPR RI kemudian menetapkan Draft Rancangan Undang-Undang tersebut disetujui untuk dijadikan Rancangan Undang-Undang.

Sebagai tindak lanjut atas disetujuinya Rancangan Undang-Undang tersebut, Sidang Paripurna DPR mengamanatkan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) yang akan secara intensif membahas Rancangan Undang-Undang tersebut. Pada tanggal 27 September 2005,

⁵ **Risalah** Rancangan Undang-Undang Pornografi dan Pornoaksi Sekjen DPR RI, 2005

⁶ Dalam pernyataan pendapat, Fraksi PDIP yang diwakili oleh Drs. Tukidjo, MM, menyatakan bahwa dalam naskah Rancangan Undang-Undang tersebut masih banyak kelemahan. Diantaranya, definisi yang tidak jelas, mengaburkan batas antara pornografi sendiri dengan erotika dan kecabulan. Bahkan subyek hukumnya tidak jelas, khususnya bagi perempuan korban yang pada gilirannya ditempatkan sebagai pelaku. Juga dikatakan, "...terjadi kriminalisasi terhadap korban, tanpa melihat konteks sosial ekonomi di mana perempuan dan anak di daerah miskin rentan terjerat menjadi obyek pornografi." Karena alasan-alasan itulah PDIP menyatakan belum dapat menyetujui Draft Rancangan Undang-Undang tersebut untuk dilanjutkan pembahasannya kepada tahap-tahap selanjutnya. (Pendapat FPDIP terhadap Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif anggota DPR RI tentang Anti Pornografi dan Pornoaksi, dalam Risalah Rancangan Undang-Undang Pornografi dan Pornoaksi, Sekjen DPR RI, 2005).

terbentuk tim Pansus yang terdiri atas 50 orang anggota.⁷ Tugas utama Pansus adalah untuk melakukan pembahasan dan penyempurnaan terhadap draf Rancangan Undang-Undang.

Sebagai tindak lanjut, Pansus kemudian menggelar sejumlah agenda kegiatan untuk pembahasan dan penyempurnaan Rancangan Undang-Undang tersebut, diantaranya melakukan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan sejumlah pihak. RDPU pertama digelar Pansus pada 18 Januari 2006. Hadir dalam RDPU tersebut Forum Gabungan Anti Pornografi dan Pornoaksi, Forum Umat Islam, Persatuan Artis Musik Melayu Indonesia pimpinan Rhoma Irama dan Camelia Malik, Anjasmara, Inul Daratista, Annisa Bahar, Ira Swara, Undang-Undangt Permatasari, Dewi Persik, Sarah Azhari, Darwis Triadi, dan Dapi Lingga. Dari kalangan anggota Pansus sendiri, hadir 36 dari 50 orang anggota tim.

RDPU berikutnya digelar Pansus pada tanggal 25 Januari 2006, dengan agenda mendengar masukan dari para pengamat agama dan ahli hukum MUI, yaitu Mudji Sutrisno, Drs. H. Irsyad Sudiro dan Neng Zubaedah. Keesokan harinya, tanggal 26 Januari 2006, RDPU kembali digelar dengan menghadirkan para pakar kesehatan seksualitas, yaitu dr. Boyke Nugraha, Dr. Naek L. Tobing dan Drs. Jim Supangkat. RDPU digelar kembali pada tanggal 1 Februari 2006, dengan menghadirkan para pakar pendidikan Prof. Dr. Zakiah Darajat, Dr. H. Arief Rahman, S.Pd, dr. Seto Mulyadi, Osisi SMA Al-Azhar, SMA VIII, SMA PSKD, dan sejumlah Ormas Kepemudaan yaitu PMII, PMKRI, PMKI, KNPI, HMI, dan GMNI.

Terhitung sejak tanggal 24 Oktober 2005 sampai 18 Juli 2007, Pansus telah melakukan langkah-langkah strategis dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang. Selain menggelar sejumlah RDPU dengan berbagai elemen masyarakat, Pansus juga melakukan kunjungan ke daerah-daerah untuk menyerap aspirasi masyarakat dan melakukan Rapat Dengar Pendapat dengan berbagai instansi terkait. Kunjungan dalam

⁷ Ke-50 anggota Pansus terdiri dari 12 orang dari Fraksi Partai Golkar (Drs. Ismail Tajuddin, Dewi Asmara, SH, Dr. H. Yuddy Chrisnandy, ME, Drs. Hajrianto Y. Tohari, MA, GBPH. H. Joyokusumo, Hj. Soedarmani Wiryatmo, Sh. M.Hum, Asiah Salekan, BA, Dra. Chairunnisa, MA, HA. Afifuddin Thaib, SH. Ny. Hj. Nurhayati Yasin Limpo, Prof. Drs. H. Rustam E. Tamburaka, MA, dan Dra. Hj. Mustika Rahim); 10 orang dari Fraksi PDIP (Permadi, SH, Nadrah Izahari, SH, Marisa Haque, SH, M.Hum, Widada Bujowiryo, Hj. Siti Soepami, Agung Sasongko, Ir. Theodorus Jacob Koekertis, Drs. H. Moch. Hasib Wahab, Dr. Ribka Tjipataning, dan Dr. Goenawan Slamet, Sp.B); 5 orang dari Fraksi PPP (H. Soelaiman Fadel, KH. Ma'mur Noor, H. Ahmad Thoyfoer, Mc, Hj. Machfudhoh Aly Ubaid, dan H. Syafriansyah); 5 orang dari Fraksi Partai Demokrat (KH. Aziddin, SE, M.Sc, Prof. Dr. (HC) Adji Farida Padmo, Drs. Balkan Kaplale, Drs. H. Hakim Sorimuda Pohan, SPOG, dan Hj. Indria Octavia Muaja); 5 orang dari Fraksi PAN (M. Joko Santoso, S.Sos, H. Ade Firdaus, SE, Ir. Akmaldin Noor, MBA, Jumanhuri, S.Pd, dan Ir. Trisanti Mitayani, MT); 5 orang dari Fraksi Kebangkitan Bangsa (KH. Ahmad Rawi, Dra. Badriyah Fayumi, Lc, Drs. H. Fuad Anwar, M.Si, Drs. HM. Dachlan Chudhori, dan H. Abdul Hamid Wahid, M.Ag); 4 orang dari Fraksi PKS (Dra. Hj. Yoyoh Yusroh, Drs. H. Djalaluddin Asy-Syatibi, Lc, H. Hilman Rosyad Syihab, dan H. Ahmad Chudlori, ST); 2 orang dari Fraksi BPD (Etha Bulu dan KH. Anwar Saleh); satu orang dari Fraksi PBR, Hj. Zulhizwar, S.Psi, dan satu orang dari Fraksi PDS, Tiurlan Basaria Hutagaol.

rangka penyerapan aspirasi masyarakat di daerah antara lain dilakukan Pansus ke Provinsi Kalimantan Selatan, Provinsi Sulawesi Selatan, Provinsi Maluku, Bali, Sulawesi Utara, DI Yogyakarta dan DKI Jakarta.

Pada tanggal 18 Juli 2007, Ketua Pansus Rancangan Undang-Undang Drs. Balkan Kaplale mengirimkan surat bernomor TU.00/20/PANSUS-APP/VII/2007, kepada Pimpinan DPR RI yang berisi penyampaian Rancangan Undang-Undang Usul Inisiatif DPR RI tentang Pornografi, untuk selanjutnya agar disampaikan kepada Presiden Republik Indonesia. Pengajuan surat kepada Presiden dimaksudkan agar pihak pemerintah segera menunjuk wakilnya guna membahas Rancangan Undang-Undang tersebut bersama-saa dengan DPR RI. Sebulan kemudian, tepatnya tanggal 24 Agustus 2007, Ketua DPR RI Agung Laksono mengirimkan surat bernomor RU.02/6632/DPR-RI/2007, yang berisi pengiriman Usul DPR mengenai Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi beserta Naskah Akademiknya.⁸ Merespons surat dari DPR RI, Presiden SBY pada tanggal 3 Oktober mengirimkan surat bernomor R-58/Pres/10/2007 yang berisi penunjukan wakil pemerintah untuk membahas Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi. Dalam hal itu Presiden menunjuk 4 (empat) menteri yang akan mewakili pemerintah, yaitu: Menteri Agama, Menteri Komunikasi dan Informatika, Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, dan Menteri Hukum dan HAM.

Untuk lebih mengintensifkan pembahasan, Pansus kemudian membentuk Panitia Kerja (Panja) yang terdiri atas 27 orang anggota.⁹ Panja dipimpin oleh Drs. Balkan Kaplale dari Fraksi Partai Demokrat (FPD), yang saat itu juga menjabat sebagai Ketua Komisi VIII DPR RI. Panja inilah yang secara intensif melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang bersama pemerintah, khususnya dalam konteks pembahasan Daftar Isian Masalah (DIM), yang secara keseluruhan mencapai 218 butir. Dalam perkembangannya, Panja kemudian membentuk Tim Perumus, yang akan secara lebih intensif melakukan

⁸ Naskah Rancangan Undang-Undang yang dikirimkan oleh DPR kepada Presiden ini sudah lebih ringkas dari bentuk semula, yaitu terdiri atas 10 Bab dan 52 Pasal.

⁹ Ke 27 orang tersebut adalah; Drs. H. Balkan Kaplale (FPD), Dra. Hj. Chairunnisa, MA (FPG), Agung Sasongko (FPDIP), H. Syafriansyah, BA (FPP), Dra. Hj. Yoyoh Yusroh (FPKS), Drs. H. Ismail Tajudin (FPG), Drs. HM. Irsyad Sudiro (FPG), Dr. H. Yuddi Chrisnandy, ME (FPG), Prof. Dr. H. Anwar Arifin (FPG), Prof. Dr. H. Rustam E. Tamburakan (FPG), Wila Chandrawila Supriadi ((FPDIP), Eva Kusuma Sundari (FPDIP), Ni Gusti Ayu Eka Sukma Dewi (FPDIP), Alfridel Djinu SH (FPDIP), Edy Jauzie Muhsin Bafadal, SH (FPP), Drs. H. Zainut Tauhid Sa'adi (FPP), dr. H. Hakim Sorimuda Pohan, SPOG (FPD), Prof. Dr. Marrian Syofyan Arief (FPD), Hj. Azlaini agus, SH MH (FPAN), Dra. H. Latifah Iskandar (FPAN), Dra. Badriyah Fayumi Lc (FPKB), Dra. H. Abdul Hamid Wahid M.Ag (FPKB), Drs. H. Hilman Rosyad Syihab (FPKS), Mustafa Kamal SS (FPKS), Drs. Ali Muchtar Ngabalin M.Si (FBPD), Hj. Zulfizar, S.Psi (FPBR) dan Tiurlan Basaria Hutagaol, S.Th (FPDS).

pembahasan Rancangan Undang-Undang. Tim perumus terdiri atas 18 orang¹⁰, dan dipimpin oleh Drs. H. Balkan Kaplale dari Fraksi Partai Demokrat. Setelah melakukan rapat-rapat pembahasan secara intensif (baik melalui Tim Perumus, Panja maupun Pansus sendiri), akhirnya Pansus menyelesaikan tugasnya menyusun Rancangan Undang-Undang Pornografi.

Pansus menyampaikan laporan kepada seluruh anggota DPR RI dalam Rapat Paripurna yang berlangsung pada tanggal 30 Oktober 2008. Rancangan Undang-Undang hasil rumusan Pansus mencakup judul, konsideran, 8 bab, 2 bagian dan 45 pasal. Laporan Pansus kemudian mendapat tanggapan dari fraksi-fraksi. Pandangan fraksi-fraksi inilah yang disebut sebagai Pandangan Akhir. Dari 10 Fraksi yang ada di DPR, 8 (delapan) Fraksi menyatakan menerima dan setuju untuk menjadikan Rancangan Undang-Undang tersebut sebagai . Ke delapan fraksi tersebut adalah Fraksi Partai Golkar, Fraksi Partai Demokrat, Fraksi PPP, Fraksi PKB, Fraksi PAN, Fraksi PKS, Fraksi BPD, dan Fraksi PBR. Satu fraksi yang menolak adalah Fraksi Partai Damai Sejahtera (FPDS), sementara Fraksi PDIP sejak awal tidak mau menghadiri rapat, sebagai bentuk penolakan atas keberadaan Rancangan Undang-Undang tersebut. Pihak pemerintah memiliki pandangan yang sama dengan mayoritas Fraksi di DPR, yaitu menerima Rancangan Undang-Undang tersebut untuk disahkan menjadi .

Dengan komposisi yang demikian, Rapat Paripurna ke-12 DPR RI masa Persidangan I Tahun Sidang 2008-2009 pada tanggal 30 Oktober 2008 akhirnya memutuskan untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang tersebut menjadi , melalui keputusan DPR RI Nomor 13/DPR RI/I/2008-2009. Tiga hari kemudian, tepatnya tanggal 3 November 2008, Ketua DPR RI Agung Laksono mengirimkan surat kepada Presiden RI. Surat bernomor LG.01.01/8016/DPR RI/X/2008 tersebut berisi persetujuan DPR RI terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Pornografi. Selanjutnya pada tanggal 26 November 2008, Presiden SBY secara resmi mengesahkan sekaligus mengundang tersebut, dan tercantum dalam Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2008 Nomor 181. Jika dihitung sejak awal draft Rancangan Undang-Undang tersebut diusulkan oleh Komisi VIII DPR RI pada tanggal 23 Juni 2005 hingga diundangkan pada 26 November 2008, maka proses yang dilalui tersebut

¹⁰ Ke-18 anggota tersebut adalah; Drs. H. Balkan Kaplale (FPD), Dra. Hj. Chairunnisa, MA (FPG), Agung Sasongko (FPDIP), H. Syafriansyah, BA (FPP), Dra. Hj. Yoyoh Yusroh (FPKS), Drs. HM. Irsyad Sudiro (FPG), Prof. Dr. H. Anwar Arifin (FPG), Prof. Dr. H. Rustam E. Tamburakan (FPG), Eva Kusuma Sundari (FPDIP), Alfridel Djinu SH (FPDIP), Drs. H. Zainut Tauhid Sa'adi (FPP), dr. H. Hakim Sorimuda Pohan, SPOG (FPD), Hj. Azlaini Agus, SH MH (FPAN), Dra. Badriyah Fayumi Lc (FPKB), Drs. H. Hilman Rosyad Syihab (FPKS), KH. Anwar Shaleh (FBPD), Hj. Zulfizar, S.Psi (FPBR) dan Tiurlan Basaria Hutagaol, S.Th (FPDS).

mencapai 3,5 tahun. Satu rentang waktu yang cukup panjang. Jika dibuat diagram alur, proses pembentukan Undang-Undang tersebut akan tampak sebagai berikut:

A.3. Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Proses

Pembentukan Undang-Undang No.44/2008

Sebagai produk hukum, Undang-Undang Pornografi terlahir setelah melalui proses yang panjang dan melibatkan banyak pihak. Pada bagian ini akan diuraikan siapa-siapa saja yang turut berpartisipasi atau terlibat dalam proses pembentukan tersebut. Setidaknya ada 3 kelompok partisipan yang terlibat di dalamnya yaitu; 1) DPR. 2) Pemerintah, dan 3) Masyarakat. Dalam paparan berikut akan dirinci lagi seperti apa komposisi dari tiga kelompok tersebut:¹¹

1). DPR

Sebagai lembaga pengusul (usul inisiatif), DPR merupakan pihak yang paling besar perannya dalam pembentukan ini. DPR sendiri secara yuridis merupakan representasi rakyat Indonesia yang berjumlah lebih dari 200 juta orang. Untuk melihat lebih detil seperti apa komposisi keanggotaan dari lembaga legislatif ini berikut akan dilihat secara lebih rinci, mulai dari komposisi keanggotaan, komposisi pengusul, komposisi Pansus, Komposisi Panja hingga komposisi Tim Perumus yang mengawal Rancangan Undang-Undang Pornografi ini. DPR Periode 2004-2009 beranggotakan 550 anggota, yang mewakili 10 Fraksi, dengan komposisi sebagai berikut:

Komposisi Anggota DPR RI 2004-2009

No	Fraksi	Jumlah Anggota	Prosentase
1	Partai Golkar	129	23,45
2	PDIP	109	19,81
3	PPP	58	10,54
4	Demokrat	57	10,36
5	PAN	53	9,63
6	PKB	52	9,45
7	PKS	45	8,18
8	BPD	20	3,63
9	PBR	14	2,54
10	PDS	13	2,36
	Jumlah	550	100,00

¹¹ *Risalah* Rancangan Undang-Undang Pornografi dan Pornoaksi Sekjen DPR RI, 2005

Draft Rancangan Pornografi, pertama kali muncul di lembaga legislatif itu karena diusulkan oleh 45 orang anggota (meski yang membubuhkan tandatangan hanya 30 orang), terdiri 11 orang dari Partai Golkar (24,44 persen), 9 orang dari PDIP (20 persen), 5 orang dari PPP (11,11 persen), 4 orang dari Partai Demokrat (8,88 persen), 4 orang dari PAN (8,88 persen), 5 orang dari PKB (11,11 persen), 4 orang dari PKS (8,88 persen), dan 3 orang lagi masing-masing dari PBR, BPD dan PDS, atau 2,22 persen. Jika dibuat tabel maka komposisi tersebut akan terlihat sebagai berikut:

Komposisi Anggota DPR Pengusul RUU Pornografi

No	Nama Fraksi	Jumlah Anggota	Prosentase (%)
1	Partai Golkar	11	24,44
2	PDIP	9	20,00
3	PPP	5	11,11
4	Demokrat	4	8,88
5	PKB	5	11,11
6	PAN	4	8,88
7	PKS	4	8,88
8	PBR	1	2,22
9	BPD	1	2,22
10	PDS	1	2,22
	Jumlah	45	100,00

Komposisi pengusul Rancangan Undang-Undang tersebut, tampak kemudian juga tercermin di dalam komposisi keanggotaan Tim Pansus yang berjumlah 50 orang. Dari jumlah tersebut, Golkar menempatkan 12 orang (24 persen), PDIP 10 orang (20 persen), PPP 5 orang (10 persen), Partai Demokrat 5 orang (10 persen), PAN 4 orang (8 persen), PKB 5 orang (10 persen), PKS 4 orang (8 persen), BPD 2 orang (4 persen), sementara PBR dan PDS masing-masing 1 orang atau 2 persen. Jika dilihat dalam tabel, maka komposisi Tim Pansus akan tampak sebagai berikut:

Komposisi Tim Pansus RUU Ponografi

No	Nama Fraksi	Jumlah Anggota	Prosentase (%)
1	Partai Golkar	12	24,00
2	PDIP	10	20,00
3	PPP	5	10,00
4	Demokrat	5	10,00
5	PKB	5	10,00
6	PAN	4	8,00
7	PKS	4	8,00
8	PBR	1	2,00
9	BPD	2	4,00
10	PDS	1	2,00
	Jumlah	50	100,00

Ketika kemudian Pansus membentuk Panitia Kerja (Panja), maka komposisi keanggotaan Panja juga mencerminkan komposisi Pansus sendiri. Jumlah anggota Panja 27 orang, dengan komposisi sebagai berikut; Golkar 6 orang, PDIP 5 orang, Partai Demokrat 3 orang, PPP 3 orang, PKB 2 orang, PAN 2 orang, PKS 3 orang, sementara PBR, BPD dan PDS masing-masing 1 orang. Jika dilihat dalam bentuk table, maka komposisi tersebut akan tampak sebagai berikut:

Komposisi Tim Panja RUU Ponografi

No	Nama Fraksi	Jumlah Anggota	Prosentase (%)
1	Partai Golkar	6	22,22
2	PDIP	5	20,00
3	PPP	3	11,11
4	Demokrat	3	11,11
5	PKB	2	7,40
6	PAN	2	7,40
7	PKS	3	11,11
8	PBR	1	3,70
9	BPD	1	3,70
10	PDS	1	3,70
	Jumlah	27	100,00

Panitia Kerja (Panja) dalam perkembangannya kemudian membentuk tim lagi, yaitu Tim Perumus yang bertugas untuk lebih intensif membahas dan merumuskan Rancangan Undang-Undang tersebut. Tim Perumus berjumlah 18

orang, yang komposisinya relative masih mencerminkan komposisi Pansus, dimana Partai Golkar menempatkan 4 orang, PDIP 3 orang, Partai Demokrat 2 orang, PPP 2 orang, PKB 1 orang, PAN 1 orang, PKS 2 orang, dan PBR, BPD dan PDS masing-masing 1 orang. Berikut tabel keanggotaan Tim Perumus Rancangan Undang-Undang Pornografi tersebut:

Komposisi Tim Perumus Rancangan Undang-Undang Pornografi

No	Nama Fraksi	Jumlah Anggota	Prosentase (%)
1	Partai Golkar	4	22,22
2	PDIP	3	20,00
3	PPP	2	16,66
4	Demokrat	2	16,66
5	PKB	1	5,55
6	PAN	1	5,55
7	PKS	2	16,66
8	PBR	1	5,55
9	BPD	1	5,55
10	PDS	1	5,55
	Jumlah	18	100,00

Dari komposisi yang seperti itu (Komposisi DPR, Komposisi Pansus, Komposisi Panja dan Komposisi Tim Perumus), terlihat bahwa dalam proses pembentukan Undang-Undang No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, seluruh komponen DPR RI ikut berpartisipasi secara penuh. Bahwa kemudian ada satu fraksi yang menolak pembentukan Undang-Undang tersebut (PDS), dan satu fraksi lagi yang menunjukkan penentangannya secara keras atas tersebut dengan sama sekali tidak mau menghadiri Rapat Paripurna untuk pengesahan tersebut, yaitu PDIP, itu tidaklah mengurangi substansi dari partisipasi partai berlambang kepala banteng tersebut dalam proses pembentukan No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi.

2). Pemerintah

Sebagai mitra utama DPR dalam pembentukan , pemerintah memegang peran sentral bagi proses pembentukan No. 44 Tahun 2008 ini. Presiden SBY sebagai kepala pemerintahan Republik Indonesia secara resmi telah menunjuk empat menteri untuk ikut membahas Rancangan Undang-Undang Pornografi bersama

DPR. Keempat menteri tersebut adalah Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan (Meneg PP), Menteri Agama (Menang), Menteri Komunikasi dan Informasi (Menkominfo) dan Menteri Hukum dan HAM (Menhukham). Meski demikian, dalam perjalanannya DPR juga masih mengundang (melibatkan) kementerian yang lain untuk berpartisipasi dalam pembentukan Pornografi melalui forum RDPU, yaitu Menteri Pendidikan Nasional (Mendiknas), Menteri Kebudayaan dan Pariwisata (Menbudpar), Menteri Sekretaris Negara (Mensesneg), dan Menteri Negara Pemuda dan Olah Raga (Menpora). Jika dibuat tabel, partisipan dari kelompok pemerintah akan tampak sebagai berikut:

Tabel Partisipan Dari Kalangan Pemerintah

No.	Lembaga/Kementerian
1	Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan (Meneg PP)
2	Menteri Agama (Menang)
3	Menteri Komunikasi dan Informasi (Menkominfo)
4	Menteri Hukum dan HAM (Menhukham)
5	Menteri Pendidikan Nasional (Mendiknas)
6	Menteri Kebudayaan dan Pariwisata (Menbudpar)
7	Menteri Sekretaris Negara (Mensesneg)
8	Menteri Negara Pemuda dan Olah Raga (Menpora)

3). Masyarakat

Dari kalangan masyarakat, para partisipan dalam proses pembentukan No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi khususnya yang dilakukan secara langsung melalui keikutsertaan dalam Dapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan DPR ini bisa dikelompokkan dalam 3 jenis, yaitu: 1) Organisasi, perkumpulan atau lembaga kemasyarakatan. 2) Orang perseorangan. 3) Para ahli, yaitu orang-perorangan tetapi dalam keterlibatannya lebih mengedepankan keahliannya. Ketiga jenis/kelompok masyarakat tersebut dapat diuraikan lebih rinci sebagai berikut:

3.1). Organisasi, perkumpulan atau lembaga kemasyarakatan

Dalam proses pembentukan pornografi, muncul reaksi dari sejumlah lembaga, perkumpulan atau pun organisasi kemasyarakatan, dan mereka menyampaikan aspirasinya secara langsung ke DPR RI selaku pemegang hak

pembuat . Lembaga yang turut berpartisipasi dalam pembentukan tersebut dikelompokkan dalam 5 jenis; a) Kelompok agamawan, yang terdiri; Majelis Ulama Indonesia (MUI), Persekutuan Gereja Indonesia (PGI), Konferensi Walubi, Parisada, dan Front Pembela Islam (FPI). b) Kelompok organisasi perempuan, yang terdiri dari; PP Muslimat, Nasyiatul Aisyiah, NU, Wanita Islam dan Mualim. c). Kelompok NGO, yang terdiri dari; Jaringan Perempuan untuk Program Legislasi, KEP 3, Komnas Perempuan, LBH APIK, 4 Masyarakat Tolak Pornografi, dan Muslimah Peduli Umat. d). Kelompok profesi, yang terdiri dari; Persatuan Artis Sinetron Indonesia (PARSI), Persatuan Artis Film Indonesia (PARFI), Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI), Yayasan Putri Indonesia, Asosiasi Perusahaan Televisi Swasta Indonesia, dan PT Multivision Plus. e). Kelompok Lembaga, terdiri dari: Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Perwatuan Wartawan Indonesia (PWI), UIN Syarif Hidayatullah. Menurut Ketua Pansus Drs. Balkan Kaplale, seluruh elemen tersebut sudah memasukkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). (Balkan Kaplale, dalam, Risalah Rancangan Undang-Undang Pornografi, Sekjen DPR RI, 2006). Untuk lebih memudahkan, 5 elemen organisasi yang berpartisipasi tersebut dilampirkan dalam tabel berikut:

Tabel Partisipan Kategori Lembaga

No.	Kelompok	Nama Lembaga/organisasi
1	Agamawan	Majelis Ulama Indonesia (MUI), Persekutuan Gereja Indonesia (PGI), Konferensi Walubi, Parisada, Forum Umat Islam, dan Front Pembela Islam (FPI)
2	Organisasi perempuan	PP Muslimat, Nasyiatul Aisyiah, NU, Wanita Islam dan Mualim.
3	NGO	Jaringan Perempuan untuk Program Legislasi, KEP 3, Komnas Perempuan, LBH APIK, 4 Masyarakat Tolak Pornografi, Forum Gabungan Anti Pornografi dan Pornoaksi, dan Muslimah Peduli Umat.
4	Profesi	Persatuan Artis Sinetron Indonesia (PARSI), Persatuan Artis Film Indonesia (PARFI), Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI), Yayasan Putri Indonesia, Asosiasi Perusahaan Televisi Swasta Indonesia, Persatuan Artis Musik Melayu Indonesia (termasuk di dalamnya Rhoma Irama, Elvy Sukaesih dan Camelia Malik), dan PT Multivision Plus.
5	Lembaga	Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Perwatuan Wartawan Indonesia (PWI), UIN Syarif Hidayatullah, Osis SMA Al-Azhar, SMA VIII, SMA PSKD, PMKRI, GMNI, HMI, PMII, PMKI dan KNPI

3.2). Orang perorangan

Yang dimaksud orang perorangan di sini adalah individu yang muncul dan menyampaikan aspirasinya berkaitan dengan pembentukan tersebut sebagai diri pribadi, dan tidak bermaksud mewakili satu kelompok atau lembaga mana pun. Mereka ini tergolong sebagai pihak yang terkait (stakeholder) dari yang sedang dibahas tersebut. Sebetulnya cukup banyak partisipan dalam kelompok ini, termasuk diantaranya para penulis/kolumnis, pengamat atau narasumber yang menyatakan pendapatnya di media massa dan elektronik. Namun yang secara resmi menyatakan pendapatnya dalam forum RDPU DPR tampaknya tidaklah banyak, diantara mereka yang termasuk dalam kelompok ini adalah; Titik Puspa, Anwar Fuadi, Anjasmara, Inul Daratista, Annisa Bahar, Ira Swara, Undang-Undangt Permatasari, Dewi Persik, Sarah Azhari, Darwis Triadi, Dappi Lingga, Fitriah Elvi, Meggy Z, Manshur S, Cici Paramida, Hetty Sunjaya, Siti KDI, Faizal Dath, dan Fenti Noor.

Tabel Partisipan Kategori Individu

No.	Nama	No.	Nama
1	Titik Puspa	11	Darwis Triadi
2	Anwar Fuadi	12	Dappi Lingga
3	Anjasmara	13	Meggy Z
4	Inul Daratista	14	Faizal Dath
5	Annisa Bahar	15	Cici Paramida
6	Ira Swara	16	Jaja Mihardja
7	Undang-Undangt Permatasari	17	Hetty Sundjaya
8	Dewi Perssik	18	Mansyur S
9	Sarah Azhari	19	Siti KDI
10	Fitriah Alvy	20	Venty Noor

3.3). Para Ahli

Yang dimaksud para ahli di sini adalah orang-perorang yang diminta oleh DPR untuk mengajukan pandangan, ide dan saran dalam konteks pembentukan Pornografi, dalam kapasitas keahlian ataupun keilmuan yang dimilikinya. Mereka yang tergolong dalam kelompok ini adalah; Mudji Sutrisno, Irsyad Sudiro, Neng Zubaedah, dr. Boyke Nugraha, dr. Naek L. Tobing, Drs. Jim Supangkat, Prof. Dr.

Zakiyah Darajat, Dr. Arief Rahman, S.Pd, Dr. Seto Mulyadi (Kak Seto). Berikut Tabel Partisipan dari kalangan ahli:

Tabel Partisipan Dari Kalangan Ahli

No.	Nama	Bidang Keahlian
1	Mudji Sutrisno	Agama
2	Irsyad Sudiro	Agama
3	Neng Zubaedah	Kesehatan Jiwa Islami
4	Dr. Boyke Dian Nugraha	Seksualitas
5	Dr. Naek L. Tobing	Seksualitas
6	Drs. Jim Supangkat	Kesenian
7	Prof. Dr. Zakiyah Darajat	Pendidikan
8	Dr. Arief Rahman	Pendidikan
9	Dr. Seto Mulyadi (Kak Seto)	Psikologi & Pendidikan Anak

Di luar forum RDPU di Pansus DPR RI, juga terjadi berbagai aksi masyarakat yang secara garis besar terbelah menjadi dua, yaitu yang mendukung dibentuknya Undang-Undang Pornografi dan yang menentang atau menolak dibentuknya Undang-Undang Pornografi. Dari sisi kelompok yang mendukung Undang-Undang Pornografi, setidaknya ada 4 aksi, yaitu: 1). Aksi Sejuta Umat; 2). Dukungan dari 12 organisasi; 3). Koalisi perempuan Surabaya dukung Undang-Undang pornografi; 4). Fatwa MUI. Sementara itu dari kubu yang menolak, setidaknya ada 4 aksi besar, yaitu: 1). Peristiwa gelar Seribu Tayub; 2). Karnaval Budaya; 3). Masyarakat Bhineka Tunggal Ika; dan 4). Pancasila Rumah Kita. Berikut gambaran tentang bentuk-bentuk aksi, yang tak lain merupakan bagian dari bentuk partisipasi masyarakat tersebut:

1). Aksi sejuta umat

Pada tanggal 21 Mei 2006, umat Islam dari berbagai ormas, partai dan majelis taklim berkumpul di bundaran HI untuk mengikuti aksi sejuta umat dalam rangka mendukung Rancangan Undang-Undang APP, memberantas pornografi-pornoaksi, demi melindungi akhlak bangsa, dan mewujudkan Indonesia yang bermartabat. Aksi dimulai dengan *longmarch* dari bundaran HI ke gedung DPR RI. Tampak hadir di tengah-tengah kerumunan masa sejumlah artis, tokoh dan ulama. Di antaranya, KH Abdurrasyid Abdullah Syafii, ketua MUI pusat KH Ma'ruf amien,

Dra. Hj. Tuty Alawiyah AS, Ustadz Harimoekti, Inneke Koesharawati, Astri Ivo, Henky Tornado, Dien Syamsuddin, KH Husein Umar, Habib Rizieq Shihab (FPI), H.Muhammad Ismail Yustanto (HTI), H. Mashhadi (FUI), KH Zainuddin MZ (PBR), H.Rhoma irama(PAMMI), Hj. Nurdianti Akma (Aisyiyah), Habib Abdurrahman Assegaf, KH Lutfhi Bashori (DIN) dan lain-lain. Dari ajaran pimpinan DPR RI Agung Laksono (ketua DPR), Zainal Maarif (wakil ketua DPR) dan Balkan Kaplale (Ketua Pansus Rancangan Undang-Undang APP).

2). Dukungan dari 12 Organisasi

Sekitar seratus orang dari organisasi mahasiswa dan organisasi lainnya melakukan demonstrasi di depan gedung Dewan Perwakilan Rakyat. Mereka menuntut anggota dewan segera mengesahkan Rancangan Antipornografi. “Kini generasi muda termasuk anak-anak sudah terpapar pornografi,” kata koordinator aksi Yurnalis, Selasa (21/10/2008) seperti dikutip dari *tempointeraktif.com*. Menurut Yurnalis, aksi yang dilakukan secara damai ini didasari atas keprihatinan akan bahaya pornografi. Sebab Yurnalis merasa penyebaran pornografi telah demikian meluas di kalangan masyarakat. Aksi demonstrasi ini diikuti oleh 12 organisasi, diantaranya Himpunan Mahasiswa Islam (HMI), Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI), dan forum Kartini. Dengan menumpang mobil Metro mini mereka menuju Gedung DPR RI.

3). Koalisi Perempuan Surabaya Dukung Undang-Undang Pornografi

Sekitar seratus orang yang mengatasnamakan Koalisi Perempuan Surabaya berunjuk rasa di halaman Gedung Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Jawa Timur, Ju’mat siang. Mereka mendukung segera disahkannya Rancangan Pornografi dan Pornoaksi. Kebejatan dan kerusakan moral bangsa yang saat ini melanda, menurut salah satu pengunjuk rasa, merupakan buah dari derasnya arus pornografi dan pornoaksi yang disuguhkan secara besar-besaran oleh pelaku industri pornografi. Segmen yang dibidik pun, katanya, kian beragam dari orang tua, remaja sampai anak-anak. “ ini dimungkinkan sebagai langkah awal membendung kerusakan moral bangsa,” kata koordinator aksi Evi Widiastuti.¹² Evi meminta DPRD proaktif

¹² www.tempointeraktif.com, 24 Maret 2006

mendesak DPR segera mengesahkan rancangan . Selamatkan bangsa dengan ,” ujarnya. Para pengunjung rasa membagikan selebaran serta bunga mawar hitam bagi pengguna jalan di depan gedung dewan. Usai menyampaikan beberapa tuntutan, mereka membubarkan diri dengan tertib.

4). Fatwa MUI

Di tengah situasi yang tegang akibat memuncaknya konflik antara penentang dan pendukung Rancangan Undang-Undang Pornografi, Majelis Ulama Indonesia (MUI) mengeluarkan beberapa fatwa, diantaranya berisi: fatwa tentang Pornografi dan Pornoaksi dan perlu segeranya Rancangan Undang-Undang APP diundangkan serta fatwa yang berisi desakan kepada semua daerah untuk segera memiliki Peraturan Daerah (PERDA) anti maksiat, miras serta pelacuran.

5). Gelar seribu tayub

Pada tanggal 15 Maret 2006, sejumlah seniman di kota Solo menggelar pentas seni kolosal di pelantaran Taman Budaya Jawa Tengah bertajuk “Gelar 1.000 Tayub Seniman Solo Menolak Rancangan Undang-Undang APP”, sekaligus mendeklarasikan penolakan terhadap pegesahan Rancangan Anti Pornografi dan pornoaksi. Aksi ini melibatkan seniman dari berbagai disiplin seperti para pemain teater, musisi, penari, koreografi, dalang, pelukis, sastrawan, teater-teater kampus dan sanggar-sanggar serta penari-penari tradisional. Aksi ini diikuti oleh tokoh seni seperti Garin Nugroho, Didik Nini Thowok, dan dalang wayang “suket” Slamet Gundono.

6). Karnaval budaya

Pada 22 April 2006, ribuan masyarakat bergabung dalam karnaval budaya “Bhineka Tunggal Ika” untuk menolak Rancangan Undang-Undang ini. Peserta berasal dari berbagai elemen masyarakat, mulai dari aktivitas perempuan, seniman, artis, masyarakat adat, budayawan, rohaniwan, mahasiswa, hingga komunitas jamu gendong dan komunitas waria. Peserta berkumpul di Monumen Nasional (Monas) untuk kemudian berpawai sepanjang Jalan Thamrin hingga Jalan Sudirman, kemudian berputar menuju Bundaran HI. Ribuan peserta aksi melakukan pawai

iring-iringan yang dimulai oleh kelompok pengendara sepeda ontel, delman, dilanjutkan dengan aksi-aksi tarian dan musik-musik daerah seperti Tanjidor, Gamelan, Barongsai, Tarian Bali, tarian adat Papua, Tayub, Reog, dan Ondel-ondel. Banyak peserta tampak mengenakan pakaian tradisi Jawa, Tionghoa, Badui, Papua, Bali, Madura, Aceh, NTT dan lain-lain. Mulai dari kebaya hingga koteka dan berbagai baju daerah dari seluruh Indonesia yang banyak mempertunjukkan area-area terbuka dari tubuh. Banyak tokoh ikut serta dalam aksi demonstrasi ini, diantaranya mantan ibu Negara Shinta N Wahid, GKR Hemas dari keraton Yogyakarta, Inul Daratista, Gadis Arivia, Rima Melati, Ratna Sarumpaet, Franky Sahilatua, Butet Kertarajasa, Garin Nugroho, Goenawan Moehammad, Sarwono Kusumaatmadja, Dawam Raharjo, Ayu Utami, Rieke Diah Pitaloka, Becky Tumewu, Sukmawati Soekarnoputri, Putri Indonesia Artika Sari Devi dan Nadine Candrawinata.

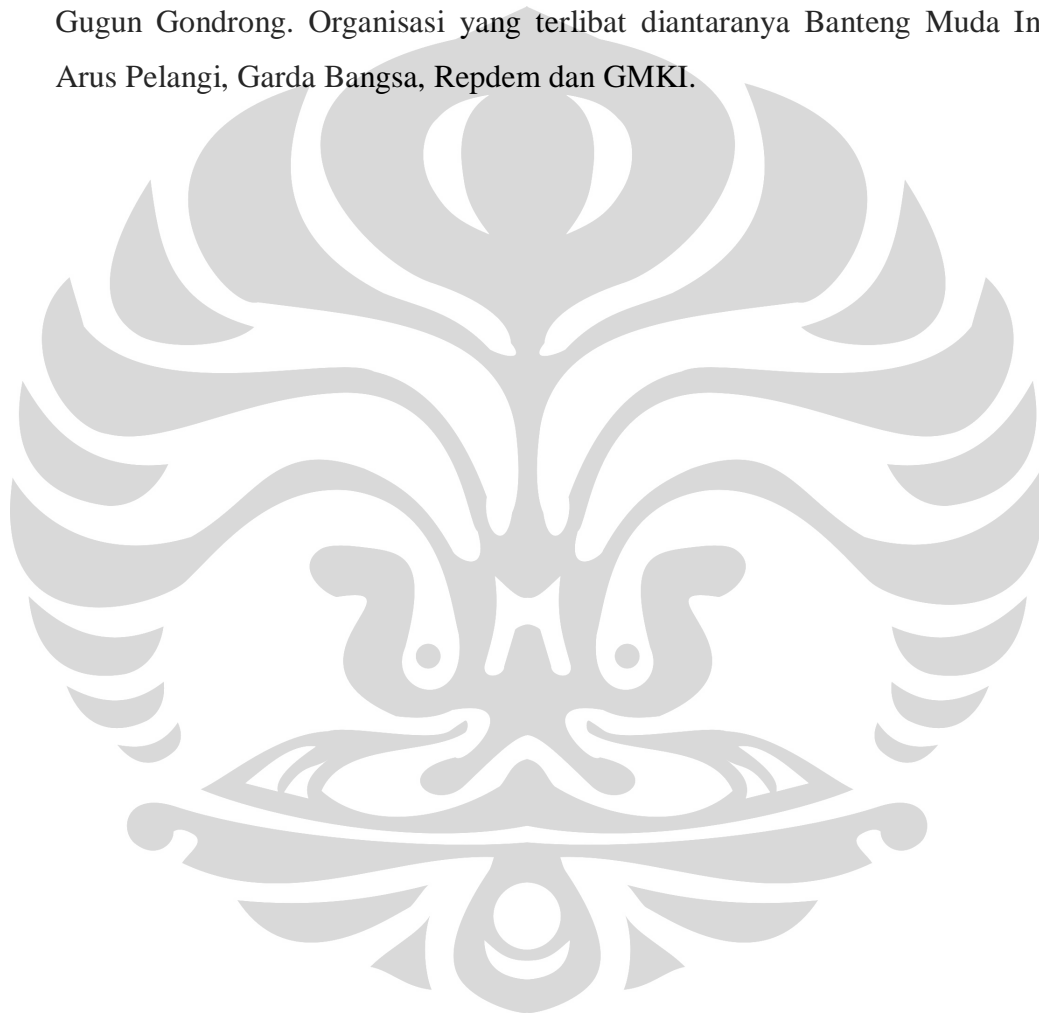
7). Masyarakat Bhineka Tunggal Ika

Pada 13 Mei 2006 di komunitas Utan Kayu dilakukan deklarasi “Masyarakat Bhineka Tunggal Ika”. Deklarasi ditandatangani oleh tokoh-tokoh seperti WS Rendra, Lily Chadidjah Wahid, Adnan Buyung Nasution, Goenawan Mohamad, Putu Wijaya, Shahnaz Haque, Jajang C Noer, Hariman Siregar, Budiman Sudjatmiko, Ayu Utami, Rahman Tolleng, Muslim Abdurahman, Musdah Mulia, Dawam Rahardjo, Garin Nugroho, Butet Kertaradjasa, Franky Sahilatua, Dian Sastro, Sujiwo Tedjo, Ade Rostina, BJD Gayatri, La Ode Ronald Firman, dan lain-lain. Acara dibuka dengan pembacaan puisi *Setelah Rambutmu Tergerai* oleh Rendra. Pernyataan ini dibuat berdasarkan keprihatinan pada Rancangan Undang-Undang APP, sejumlah rancangan dan peraturan daerah yang memaksakan spirit moralitas, nilai-nilai dan norma-norma agama tertentu, kesewenangan ini disebutkan sebagai bentuk pengkhianatan terhadap cita-cita pendiri Negara Republik Indonesia.

8). Pancasila Rumah Kita

Aliansi Bhineka Tunggal Ika (BTI) kembali menggelar karnaval budaya pada 3 juni 2006 yang mengetengahkan berbagai pentas seni di bundaran HI dan karnaval sepanjang jalan Thamrin dan Sudirman. Selain melakukan pawai budaya, Aliansi BTI bersama dengan Dewan Kesenian Jakarta (DKJ) dan Dirjen Kembangpol

Depdagri juga mengadakan acara “Curhat Budaya“pada 1 dan 2 juni di Hotel Nikko. Karnaval dan Curhat budaya ini diberi judul: Pancasila Rumah Kita. Beberapa tokoh yang terlibat dalam aksi tersebut antara lain Gusti Kanjeng Ratu Hemas, Prof. Dr. Syafii Maarif, A.Mustofa Bisri, Prof Rudy Sedyawati, Ratna Sarumpaet, Siswono Yudhohusodon, I Gde Ardika, Franky Sahilatua, Prof. Melani Budianta, Moeslim Abdurahman, Mohammad Sobary, Mudji Sutrisno, Kamala Chandra Kirana, Prof, Dr.Toety Heraty, Jamal D Rahman, Nurul Arifin, Mirta Kartohadiprodhjo, dan Gugun Gondrong. Organisasi yang terlibat diantaranya Banteng Muda Indonesia, Arus Pelangi, Garda Bangsa, Repdem dan GMKI.



B. Undang-Undang No. 13 Tahun 2010 Tentang Hortikultura

B. 1. Latar Belakang Pembentukan Undang-Undang No. 13/2010

Dibandingkan komoditas pertanian lainnya, produk hortikultura memiliki nilai ekonomi yang lebih tinggi. Dengan demikian, pengembangannya diharapkan berdampak nyata terhadap pendapatan masyarakat, penyediaan lapangan kerja, dan pertumbuhan ekonomi nasional. Dalam rangka merebut pasar global, produk hortikultura nasional perlu mendapatkan sentuhan inovasi teknologi untuk meningkatkan daya saing yang tercermin dari peningkatan mutu, cita rasa, penampilan, keterjangkauan harga, keberlanjutan pasokan, keefisienan produksi dan perluasan jangkauan pasar.

Potensi pasar produk hortikultura sangat cerah, baik pasar domestik maupun ekspor. Cerahnya prospek pasar domestik ditunjang oleh tingginya jumlah penduduk dan meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Namun, kenyataannya pangsa pasar domestik yang besar tersebut belum termanfaatkan dengan maksimal, seperti tercermin dari tingkat konsumsi produk sayuran dan buah-buahan yang masih jauh di bawah rekomendasi FAO. Ketidakmampuan memenuhi kebutuhan pasar domestik tersebut dimanfaatkan oleh negara lain dengan mengeksport produk hortikultura ke tanah air. Hal ini menyebabkan ketergantungan masyarakat terhadap produk impor yang jangka panjang akan menguras cadangan devisa. Membanjirnya produk impor juga menyebabkan menurunnya citra Indonesia sebagai negara produsen hortikultura tropis di kalangan internasional.

Namun, Indonesia belum ada peraturan peran yang secara khusus dapat mengoptimalkan potensi hortikultura nasional. Untuk mengoptimalkannya diperlukan arah dan kebijakan pengembangan hortikultura secara holistik dan terpadu mulai dari sektor hulu, penyediaan sarana/prasarana pendukung, benih, modal, dan SDM yang memadai, diikuti oleh pembenahan sistem produksi, distribusi, pemasaran, dan peningkatan konsumsi hortikultura; dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan (stakeholders), yang terdiri atas petani (besar, menengah dan kecil), pedagang dalam negeri, eksportir dan importir, penyedia jasa, kebijakan pemerintah dan lembaga layanan lain. Peran utama pemerintah adalah membangun iklim usaha, sebagai fasilitator, regulator, dinamisator, dan pemantauan serta pengawasan, sehingga masing-masing pelaku dapat bekerja dan berinteraksi secara maksimal berdasarkan prinsip-prinsip keadilan dan pemerataan.

Salah satu aspek penting yang mempengaruhi kinerja agribisnis hortikultura adalah belum tersedianya peraturan perundangan yang khusus mengatur pembangunan subsektor

hortikultura secara komprehensif dan sistematis. Saat ini berbagai kalangan pelaku agribisnis hortikultura mengeluhkan, bahwa peraturan perundang-undang ada belum berpihak pada pembangunan subsektor hortikultura khususnya dalam menghadapi kondisi pasar bebas yang serba kompetitif. Peraturan perundang-undang yang ada, di antaranya Undang-Undang No. 12 tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman dinilai kurang kondusif bagi pengembangan subsektor hortikultura yang berdaya saing.

Secara ringkas dapat disampaikan berbagai alasan yang mendasari perlu Undang-Undang Hortikultura, yaitu:¹³

1. Karakteristik pengembangan usaha hortikultura yang berbeda dengan tanaman pangan maupun perkebunan, khususnya menyangkut pola pengusahaan, penanganan produksi dan pasca panen, kebutuhan sarana dan prasarana, tata niaga dan kelembagaan;
2. Komoditas hortikultura pada umumnya cepat rusak, memakan tempat dan pemanfaatannya bernilai tinggi apabila dalam bentuk segar;
3. Komoditas hortikultura sangat berorientasi pasar, bahkan sebagian sangat ditentukan oleh selera konsumen. Oleh karena itu, pengembangan komoditas hortikultura harus memperhatikan dinamika selera konsumen yang beragam.
4. Komoditas hortikultura termasuk dalam kelompok tanaman yang pengembangannya dapat mendukung program pengentasan kemiskinan dan pembangunan ekonomi kerakyatan.
5. Usaha budidaya sebagian jenis komoditas hortikultura perlu dilakukan di bawah kondisi rumah lindung dengan modifikasi lingkungan fisik yang bersifat spesifik komoditas. Oleh karena itu, diperlukan penanganan khusus dalam pembudidayaannya.
6. Komoditas hortikultura sangat potensial dikembangkan sebagai komoditas ekspor. Berbagai negara, seperti Belanda, Thailand, dan Taiwan mampu menjadikan komoditas hortikultura sebagai penghasil devisa terbesar yang memberi kontribusi nyata terhadap Pendapatan Domestik Bruto.
7. Peran subsektor hortikultura di dalam perekonomian nasional belum cukup signifikan seperti yang diharapkan, karena terkendala oleh berbagai faktor di antaranya: (a) belum mendapat prioritas pengembangan yang memadai; (b) belum

¹³ Naskah Akademik RUU Pornografi dan Pornoaksi, 2010, h. 9

tersedianya ruang permanen yang representatif bagi usaha budidaya skala komersial; (c) belum tersedianya infrastruktur dan sarana/prasarana yang memadai; (d) belum tertariknya pelaku usaha dalam negeri untuk menanamkan modalnya besar-besarn untuk usaha hortikultura dalam negeri, (e) belum tersedianya skea pembiayaan yang kompetitif bagi pelaku usaha; (f) belum tersedianya sistem informasi dan data base yang dapat diakses dengan cepat; (h) belum berkembangnya industri pendukung (agroinput, industri olahan, industri hilir, juasa transportasi dan perdagangan), dan (i) belum tersedianya lembaga pembiayaan.

Permasalahan hortikultura sangat kompleks sehingga penanganannya harus dilakukan secara sistemik dan sistematis. Selama ini upaya pemecahan masalah hortikultura bersifat parsial dan tidak menyentuh akar masalah. Sehingga permasalahan serupa muncul kembali dengan intensitas yang lebih kompleks pada masa mendatang. Dalam upaya mengatasi permasalahan hortikultura secara sistemik, maka diperlukan pembentukan yang mengayomi usaha hortikultura agar kondusif bagi pengembangan investasi yang berpihak pada kepentingan nasional dan usaha kecil. Melalui pembentukan diharapkan dapat menciptakan iklim usaha yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, membuka lapangan kerja dan meningkatkan devisa melalui ekspor.

B.2. Proses dan Prosedur Pembentukan Undang-Undang 13/2010

Rancangan Undang-Undang Hortikultura merupakan inisiatif DPR RI sebagai respon atas permintaan masyarakat yang disampaikan oleh Dewan Hortikultura Nasional (DHN)¹⁴ melalui surat tanggal 10 November 2009. Selanjutnya Badan Legislasi DPR RI telah menetapkan penyusunan Rancangan Undang-Undang tersebut sebagai bagian dari prioritas Program Legislasi Nasional 2010.¹⁵

Anatomi DHN berawal dari pertemuan di Ditjen Hortikultura pada tanggal 7 Agustus 2007 yang dipimpin langsung oleh DR. Ir. Ahmad Dimiyati MS (Dirjen

¹⁴ DHN adalah suatu lembaga atau asosiasi pelaku usaha dibidang Hortikultura yang anggotanya adalah PT Saung Nirwan, ASBENINDO, Kumpulan Petani Buah, Sarana Produksi, Petani Center, IALI, Petani Sayur, HUKAI Pusat, APETOI, Ditjen Hortikultura, Pelaku Perdagangan Hortikultura. Dewan Hortikultura Nasional (DHN), bergerak berdasarkan pendekatan fungsi yang diwujudkan dalam bentuk bidang di dalam organisasi DHN, yaitu; 1) Advocacy, 2) Kerjasama antar Lembaga, 3) Monoter dan Fiskal, 4) Promosi dan Perdagangan, 5) Pengembangan SDM, 6) Penelitian dan Pengembangan, dan 7) Informasi dan Komunikasi.

¹⁵<http://www.deptan.go.id>

Hortikultura). Dalam pertemuan ini telah disepakati bahwa perlu membentuk suatu lembaga independen yang dapat menggerakkan partisipasi masyarakat dan berbagai pihak dalam pengembangan hortikultura. Dalam rangka mewujudkan ini, maka Ditjen Hortikultura berupaya mengumpulkan stakeholders hortikultura untuk merumuskan bentuk organisasi dan kepengurusannya, serta memfasilitasi adanya sekretariat bersama. DHN terus bekerja untuk menjembatani kepentingan pelaku usaha hortikultura (petani dan pedagang) melalui pengembangan jaringan informasi, pelayanan, koordinasi dan kerjasama serta dapat mempersiapkan SDM dalam rangka pengembangan IPTEK dan usaha di bidang agribisnis hortikultura. Selanjutnya Kelembagaan hortikultura tersebut menjadi mitra pemerintah dalam merumuskan kebijakan pengembangan hortikultura di Indonesia.

Berdasarkan masukan dan usulan masyarakat serta kajian yang relatif komprehensif terhadap subsektor hortikultura, DHN kemudian menyadari pentingnya kehadiran suatu baru untuk mendorong pembangunan di subsektor ini. Dengan berbekal bahan masukan, saran-saran, informasi dari berbagai kalangan dan kajian komprehensif terhadap subsektor hortikultura tersebut, maka DHN berupaya meyakinkan anggota DPR bahwa pembentukan Undang-Undang tentang Hortikultura adalah sangat penting dan mendesak. Dengan proses yang panjang dan berliku, DHN berkesimpulan untuk mendorong Rancangan Undang-Undang tersebut sebagai Rancangan Undang-Undang inisiatif DPR agar dapat diproses lebih cepat, namun ternyata Rancangan Undang-Undang tentang Hortikultura tidak termasuk Program Legislasi Nasional prioritas tahun 2010. Oleh karena itu, DPR RI, melalui Komisi IV, mendorong atau mengusulkan kembali ke Badan Legislasi (Baleg) sebagai Rancangan Undang-Undang tambahan diluar Prolegnas prioritas yang ditetapkan tahun 2010.¹⁶

Artinya, Rancangan Undang-Undang yang diajukan berdasarkan kesepakatan Komisi IV tersebut adalah Rancangan Undang-Undang diluar Prolegnas prioritas yang ditetapkan tahun 2010, namun karena pertimbangan tertentu, Rancangan Undang-Undang tersebut ditambahkan sehingga menjadi bagian dari Prolegnas tahun 2010 dengan pertimbangan bahwa komoditas hortikultura adalah komoditas strategis yang perlu pengaturan yang lebih komprehensif dan mendesak.¹⁷ Akhirnya, Rancangan Undang-

¹⁶ <http://dnhorti.wordpress.com>

¹⁷ Anggota Komisi IV DPR RI (saat RUNDANG-UNDANG Hortikultura dibahas), yaitu: 1. Drs. H. Akhmad Muqowam; 2. IR. E. Herman Khaeron, M.Si; 3. Firman Soebagy, SE, MH; 4. Anna Mu'awanah, SE, MH; 5. H.M. Ali Yacob; 6. DRS. Jafar Nainggolan, MM; 7. HJ. Nani Sulistyani Herawati; 8. IR. H.M. Rosyid Hidayat; 9. DRS. I Wayan Sugiana, MM; 10. DR. IR. Mohammad Jafar Hafsah; 11. IR. Bahrum Daido, M.Si; 12. DRS. H. Marzuki Daud; 13. DR. CAPT. Anthon Sihombing; 14. HJ. Nurliah, SH, MH; 15. DR (HC) IR. H.

Undang tersebut di awal tahun 2010 ditetapkan menjadi bagian dari prolegnas prioritas tahun 2010 di DPR RI. Kemudian, secara resmi Ketua DPR telah menyampaikan surat kepada Presiden Republik Indonesia tentang usulan DPR RI mengenai Rancangan Undang-Undang Hortikultura, dengan surat No: LG.01.03/4805/DPR RI/VI/2010, tanggal 18 Juni 2010. Selanjutnya tanggal 12 Juli 2010 Presiden RI melalui Menteri Sekretaris Negara dengan surat No: B-782/M.Sesneg/07/2010 telah menunjuk Menteri Pertanian dan Menteri Hukum dan HAM baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama untuk mewakili Presiden dalam membahas Rancangan Undang-Undang tentang Hortikultura bersama DPR RI.

Dalam proses persiapan naskah Rancangan Undang-Undang, Komisi IV sebagai alat kelengkapan DPR yang membidangi sektor pertanian melakukan kunjungan kerja ke daerah, antara lain ke Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Sulawesi Utara. Kunjungan kerja itu dilakukan untuk menjaring aspirasi pemerintah daerah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, serta para pemangku kepentingan di bidang hortikultura.

Suatu hal yang tampak, dukungan akan lahirnya Rancangan Undang-Undang Hortikultura dari berbagai pihak rupanya sangat besar, terbukti selama Rancangan Undang-Undang ini diinisiasi dan dibahas tidak banyak muncul kontroversi atau penolakan dari masyarakat. Dari beberapa kali dengar pendapat yang dilakukan oleh DPR-RI dengan berbagai kalangan baik secara langsung di Pusat dan Daerah maupun melalui sarana komunikasi, belum ada satu pihak pun yang merasa keberatan terhadap gagasan dan pokok-pokok cakupan Rancangan Undang-Undang tersebut, kecuali hanya menyangkut materi terkait dengan pengaturan investasi asing yang sempat menjadi sorotan masyarakat.

Sebagaimana diketahui bahwa pembicaraan Tingkat 1 Rancangan Undang-Undang Hortikultura didasarkan pada terbitnya Surat Presiden Nomor R-52/Pres/07/2010 tanggal 12 Juli 2010, perihal penunjukan wakil pemerintah untuk membahas Rancangan Undang-Undang Hortikultura, yaitu menugaskan Menteri Pertanian serta Menteri Hukum dan HAM baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama mewakili Presiden guna membahas Rancangan

Siswono Yudo Husodo; 16. H. Hardisoesilo; 17.; H. Gusti Iskandar Sukma Alamsyah, SE; 18. DR. IR. Markus Nari, M.Si; 19. Robert Jopyy Kardinal; 20. Ian Siagian; 21. Sudin; 22. DR. Muhammad Prakosa; 23. H. Djuwanto; 24. DRS. I Made Urip, M.Si; 25. Sugianto; 26. Bahrudin Syarkawie; 27. Honning Sanny; 28. H. Zuber Safawi, S.HI; 29. H. Rofi Munawar, Lc; 30. Hb. IR. Nabel Al Musawwa, M.Si; 31. Tamsil Linrung; 32. Viva Yoga Mauladi, M.Si; 33. Amran, SE; 34. H. Hendra S. Singkaru, SE; 35. DRS. H. Wan Abu Bakar, MS, M.Si; 36. Zaini Rahman; 37. Drs. Ibnu Multazam; 38. H. Budi Heryadi, SE, SH; 39. DRS. H.A. Murady Darmansyah; 40. Adiyaman Amir Saputra, S.IP; 41. Sri Hidayati, SP; 42. IR. Djoko Udjianto; 43. DRS. H Yusran Aspar, M.Si; 44. Adi Sukemi, ST, MM; 45. IR. Mindo Sianipar; 46. H. Ma'mur Hasanuddin, MA; 47. Indira Chunda Thita Syahrul, SE, MM; 48. H. Syaifullah Tamliha, SPI, MS; 49. Peggi Patricia Pattipi; 50. Anak Agung Jelantik Sanjaya.

Undang-Undang Hortikultura.

Oleh karena itu, Rapat Kerja (Raker) terkait pembahasan Rancangan Undang-Undang Hortikultura dilaksanakan pada tanggal 25 Agustus 2010 dengan agenda pembahasan Pengantar Pimpinan Rapat, Pengantar Musyawarah yang mencakup penjelasan DPR/Komisi IV DPR RI mengenai Rancangan Undang-Undang Hortikultura dan penyampaian pandangan presiden mengenai Rancangan Undang-Undang Hortikultura, pengesahan jadwal acara Pembicaraan Tk. 1 pembahasan Rancangan Undang-Undang Hortikultura, dan penyerahan DIM oleh pemerintah ke Komisi IV DPR RI. Raker ini dipimpin oleh ketua Komisi IV, Drs. H. Akhmad Muqowam, yang dihadiri oleh 41 dari 50 orang Anggota Komisi IV DPR RI dan mitra kerja Komisi IV, yaitu Menteri Pertanian dan Menteri Hukum dan HAM beserta jajarannya.

Pada tanggal 22 September 2010, Komisi IV DPR RI mengadakan Rapat Kerja (Raker) kembali dengan pemerintah yang wakili oleh Menteri Pertanian dan Menteri Hukum dan HAM beserta jajarannya dalam rangka membahas Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Rancangan Undang-Undang tentang Hortikultura. Raker ini dipimpin oleh Ketua Komisi IV, Drs. Akhmad Muqowam dan dihadiri oleh 39 dari 50 orang Anggota Komisi IV DPR RI.

Raker tersebut merupakan kelanjutan dari raker tanggal 25 Agustus 2010 di mana dalam rapat tersebut telah mengesahkan mekanisme dan jadwal pembahasan Rancangan Undang-Undang Hortikultura. Terkait dengan Rancangan Undang-Undang tersebut telah diinventarisasi ada 623 DIM. Namun sebelum terlalu jauh terkait pembahasan dengan DIM Rancangan Undang-Undang Hortikultura ini, perlu diketahui beberapa institusi yang menjadi forum pembahasan DIM Rancangan Undang-Undang tersebut yang telah disepakati bersama sebelumnya, yaitu: Rapat Kerja (Raker); Panitia Kerja (Panja); dan Tim Perumus (Timus)/Tim Kecil (Timcil); dan Tim Sinkronisasi (Timsin). Pada saat itu juga disepakati, bahwa hal yang menyangkut substansi di luar DIM dapat dibahas di forum Raker, menyangkut substansi DIM maka dapat dibahas dalam forum Panja, namun jika hanya menyangkut redaksional dari DIM tersebut maka dapat diserahkan langsung kepada Tim Perumus.

Kemudian setelah proses pembahasan di tingkat Panja telah dilalui permasalahan krusial telah mencapai kesepakatan, Komisi IV mengadakan Raker dengan Menteri Pertanian dan Menkum HAM pada tanggal 20 oktober 2010 dengan agenda pengambilan keputusan pada akhir pembicaraan Tingkat 1, yaitu Pengantar Pimpinan Komisi IV DPR RI;

Laporan Panitia Kerja; Pembacaan Naskah Rancangan Undang-Undang; Pendapat Mini Fraksi sebagai sikap akhir; penandatanganan Naskah Rancangan Undang-Undang; dan Pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada pembicaraan Tingkat II (Risalah Persidangan).

Proses pembahasan Rancangan Undang-Undang Hortikultura dilaksanakan oleh Komisi IV dalam tiga kali Rapat Kerja bersama Kemenkumham, lima kali Rapat Panja, serta delapan kali Rapat Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi (Timsin). Rancangan Undang-Undang Hortikultura akhirnya disetujui menjadi Undang-Undang oleh DPR dalam Rapat Paripurna pada 26 Oktober 2010 dan selanjutnya disahkan oleh presiden pada 24 November 2010 sebagai Undang-Undang No. 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura.

Dari sisi substansi, aspirasi masyarakat terkait dengan Rancangan Undang-Undang Hortikultura, baik dari Perguruan Tinggi, pelaku usaha, petani horti, pemerintah daerah dapat disampaikan dalam RDPU dan pada saat kunjungan kerja DPR. Selain itu, sebelum Rancangan Undang-Undang ini ditetapkan menjadi Prolegnas prioritas tahun 2010, beberapa masukan terkait perlunya pengaturan bidang hortikultura, masyarakat telah memberikan masukan kepada Dewan Hortikultura Nasional yang aktif menjaring informasi dan usulan-usulan dari masyarakat untuk kemudian dapat dirumuskan atau disampaikan kepada pihak-pihak terkait. Dalam kemitraannya dengan pemerintah, DHN secara konsisten mengkaji kebijakan-kebijakan di subsektor Hortikultura dalam rangka merumuskan beberapa hal, di antaranya:

1. Merumuskan implementasi Undang-Undang penyuluhan;
2. Merumuskan revisi Undang-Undang sistem budiaya;
3. Pengembangan sistem informasi hortikultura;
4. Mengadakan forum komunikasi langsung secara berkala;
5. Melakukan lobby-lobby ke pihak perbankan, perdagangan, perdagangan, pengolahan hasil, pemasaran, eksportir, dll;
6. Mmembentuk lembaga bantuan hukum;
7. Membangun media informasi berupa tabloid/buletin dan lieaflet; dan
8. Mmelakukan lobby-lobby untuk pembatasan obat-obatan.

DHN terus menjaring masukan secara lebih aktif menjelang pembahasan Rancangan Undang-Undang di Komisi IV, sekaligus juga DHN mejadi ruang efektif bagi pelaku usaha

hortikultura dalam menyampaikan aspirasinya dalam proses pembentukan Undang-Undang Hortikultura. DHN hadir sebagai upaya menjembatani kepentingan pemerintah dan swasta sebagai pelaku usaha hortikultura dan kelembagaan hortikultura nasional. DHN juga dijadikan sebagai wadah berbagai asosiasi hortikultura dan pemangku kepentingan lain dalam agribisnis hortikultura. Fungsinya dapat memayungi dan mengakomodir semua kepentingan yang bersifat nasional dari berbagai wilayah dan komoditas, sehingga memberikan kontribusi dalam mengatasi permasalahan yang bersifat nasional.

Oleh karena itu, masukan dari DHN dalam proses penyempurnaan Rancangan Undang-Undang Hortikultura menjadi penting untuk disampaikan dalam tulisan ini, karena poin-poin yang disampaikan adalah hasil dari jaring aspirasi pelaku usaha bidang hortikultura. Tercatat, bahwa DHN telah menyampaikan aspirasi masyarakat dalam RDPU dengan Komisi IV DPR RI pada tanggal 21 April 2010. Pada saat itu, di antara poin-poin penting yang penulis nilai relevan diungkapkan dalam penelitian ini adalah beberapa hal sebagai berikut:

Dalam RDPU dengan Komisi IV, 21 April 2010, DHN memberikan masukan dalam rangka penyempurnaan Draft Rancangan Undang-Undang tentang Hortikultura. DHN menyadari bahwa produk hortikultura mempunyai nilai ekonomi yang tinggi. Karena itu, diharapkan pengembangannya berdampak terhadap pendapatan masyarakat, penyediaan lapangan kerja, dan pada akhirnya menjadikan bangsa yang berdaulat. Untuk itulah, DHN menyampaikan beberapa hal pokok yang penting dan perlu dirumuskan dalam pembangunan hortikultura yang harus diikuti dengan penguatan nilai-nilai kebangsaan dan kemudian dapat dirumuskan dengan jelas dalam Undang-Undang Hortikultura.

Menurut DHN, perspektif pembangunan hortikultura yang diharapkan adalah yang berdasarkan pada prinsip-prinsip berkedaulatan, berkeadilan dan berkelanjutan. Ketiga prinsip tersebut didasarkan pada akan persoalan bangsa Indonesia yang masih terperangkap ke dalam ketergantungan dengan pihak asing baik dalam pemikiran pembangunan, peraturan perundangan, formulasi dan implementasi kebijakan, aspek-aspek kehidupan sosial, maupun birokrasi.

Lebih lanjut, DHN menyampaikan bahwa pembangunan hortikultura yang berkedaulatan adalah mencakup:

1. Pemikiran pembangunan hortikultura yang lebih mencerminkan kedaulatan rakyat;
2. Peraturan perundangan yang mencerminkan kedaulatana dan pemihakan terhadap kepentingan rakyat banyak;

3. Kebijakan ekonomi-politik yang berorientasi kepada sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
4. Berkedaulatan dalam alokasi sumber-sumber keuangan untuk kesejahteraan rakyat;
5. Rezim devisa yang lebih berdaya guna untuk pengembangan ekonomi yang mensejahterakan rakyat;
6. Kedaulatan atas pengelolaan dan pemanfaatan sumberdaya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
7. Perlindungan dan penguatan munculnya kelompok-kelompok tani hortikultura yang berkedaulatan dalam mengatur dan mengembangkan sumberdayanya.

Prinsip-prinsip pembangunan hortikultura yang berkeadilan adalah sebagai berikut:

1. Pemikiran pembangunan hortikultura yang lebih menjamin keadilan bagi rakyat;
2. Kesetaraan akses, pemanfaatan, dan kontrol bagi rakyat atas sumber-sumber ekonomi;
3. Kebijakan ekonomi-politik yang lebih berkeadilan bagi rakyat banyak;
4. Keadilan dalam alokasi sumber-sumber keuangan;
5. Penegakan hukum untuk menjamin keadilan dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber-sumber ekonomi bagi petani hortikultura.

Sedangkan yang terakhir dari apa yang disampaikan oleh DHN adalah prinsip-prinsip berkelanjutan yang mencakup hal-hal berikut:

1. Integrasi prinsip-prinsip berkelanjutan dalam formulasi kebijakan, rencana, dan program pembangunan hortikultura, antara lain melalui: valuasi ekonomi sumberdaya alam dan lingkungan; instrument fiskal dan moneter; kajian lingkungan hidup strategis pada proses legislasi, perumusan regulasi, dan tata ruang.
2. Pemulihan kualitas lingkungan dan stok sumberdaya alam untuk mencegah ancaman terhadap ketidakberlanjutan pembangunan hortikultura.¹⁸

Menurut DHN, pembangunan hortikultura tersebut membutuhkan peran negara dan pasar secara proporsional, tepat guna dan bijak. Dalam kaitan tersebut, terdapat urgensi untuk menciptakan kebijakan pembangunan hortikultura secara sistemik, sistematis dan menyeluruh. Oleh karena itu, diperlukan pembentukan hortikultura yang memenuhi harapan dalam perspektif baru pembangunan hortikultura.

Substansi lain dari pembahasan materi hortikultura adalah permasalahan-

¹⁸ *Makalah* dalam RDPU DHN dengan DPR RI, 21 April 2010

permasalahan yang disampaikan oleh kalangan perguruan tinggi (akademisi). Di antaranya adalah materi yang disampaikan oleh UPN Veteran Yogyakarta terkait dengan penyempurnaan Rancangan Undang-Undang Hortikultura. Menurutnya, Undang-Undang Hortikultura harus dipastikan dapat melindungi kegiatan hortikultura mulai dari perbenihan, penanaman, panen, pascapanen, pengolahan, hingga sampai pasar. Undang-Undang Hortikultura diharapkan dapat menjamin kepastian hukum bagi usaha kecil, menengah dan usaha besar di Indonesia. Menurutnya, pasal-pasal dalam draft Rancangan Undang-Undang tersebut (yang disampaikan saat itu) belum memunculkan keberpihakan kepada usaha skala kecil. Yang tampak dari pasal-pasal yang ada dalam Rancangan Undang-Undang tersebut hanya mengakomodir terhadap usaha menengah dan besar.¹⁹

Dalam usaha mengatasi persaingan buah impor dengan sendirinya harus dapat meningkatkan kualitas buah yang dihasilkan. Untuk itu, pengaturan yang memperhatikan pembinaan petani dan penyuluh-penyuluhnya.

Beberapa produk hortikultura sangat diminati pasar mancanegara. Untuk eksportir tertentu karena keterbatasan lahan dan produknya, akan berkerjasama dengan petani yang biasanya dengan membentuk Pola Inti Rakyat (PIR). Diharapkan Undang-Undang Hortikultura dapat melindungi petani PIR tersebut yang selama ini diabaikan. Sebab, apabila hubungan dihentikan secara sepihak, petani PIR tidak akan bisa memasarkan produknya sendiri. Untuk itu perlu adanya pengaturan yang jelas terkait adanya yang melindungi perjanjian seperti hal tersebut.

Kemudian diperlukan perlindungan terhadap sumber genetic yang kerap dengan sengaja dibawa ke luar negeri melalui cara kerjasama penelitian. Selama ini, model kerjasama seperti itu lepas dari pengawasan dan pengaturan. Kemudian juga masuknya barang-barang impor berkualitas rendah harus dilarang karena akan membahayakan kesehatan.

Hal yang krusial yang mengemuka ke publik, terutama dalam forum Panja dan Raker adalah Bab 17 mengenai ketentuan peralihan. Di sini terkait dengan Pasal 100 ayat (3), mengenai penanaman modal, menyebutkan bahwa besarnya penanaman modal asing dibatasi paling banyak 30%. Dalam hal terkait dengan penanaman modal asing yang terjadi sebelum Undang-Undang ini maka disepakati diberikan waktu selama 4 tahun untuk memenuhi ketentuan Undang-Undang ini. Karena itu, menyangkut penanaman modal asing yang terjadi sebelum Undang-Undang ini diakomodir dalam Ketentuan Peralihan, Pasal 131

¹⁹ Makalah, dalam kunjungan DPR RI ke UPN Yogyakarta, Mei 2010

ayat (2), yaitu, “Dalam jangka waktu 4 tahun sesudah ini berlaku penanaman modal asing yang sudah melakukan penanaman modal dan mendapatkan izin usaha wajib memenuhi ketentuan dalam Pasal 100 ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5).

Selanjutnya pada tanggal 20 Oktober 2010, Raker Komisi IV dengan Menteri Pertanian dan Menteri Hukum dan HAM dengan agenda Laporan Panitia Kerja (Panja) Rancangan Undang-Undang Hortikultura.²⁰ Berdasarkan Keputusan Rapat Kerja tanggal 22 September 2010, Panja mulai bekerja atau melakukan pembahasan dari tanggal 24 September sampai dengan 19 Oktober 2010. Sesuai dengan mekanisme pembahasan yang telah disetujui dalam Rapat Kerja tanggal 25 Agustus 2010, Panitia Kerja juga telah membentuk Tim Perumus/Tim Kecil, dan Tim Sinkronisasi, yang hasil kerja dari tiga tim tersebut dilaporkan untuk dapat persetujuan Panitia Kerja.

Setelah Panja melaporkan dan disetujui oleh peserta, rapat dilanjutkan dengan Pendapat Mini Fraksi sebagai sikap dari masing-masing fraksi dilanjutkan dengan penandatanganan paraf dari pimpinan, kemudian wakil masing-masing fraksi dan pemerintah yang dalam hal ini diwakili oleh Menteri Pertanian dan Menteri Hukum dan HAM.

Dari pendapat mini yang disampaikan, semua fraksi menyatakan menerima dan menyetujui Rancangan tentang Hortikultura, yang berisi 18 Bab dan 132 pasal. Persetujuan dari seluruh fraksi berarti naskah Undang-Undang tersebut dapat dilanjutkan ke pembicaraan tingkat II pada rapat paripurna, yaitu agenda pengambilan keputusan.

B.3. Pihak-Pihak yang Terlibat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang No. 13/2010

Dalam konteks pembentukan Undang-Undang Hortikultura, komisi IV sudah melakukan serangkaian pertemuan dan kajian baik diinternal Fraksi/Komisi maupun

²⁰ Berdasarkan Keputusan Rapat Kerja Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Hortikultura tanggal 22 September 2010, Panitia Kerja yang terdiri dari 4 orang pimpinan dan 21 orang Anggota Komisi IV DPR RI, yaitu: Drs. Akhmad Muqowam (Ketua/F-PPP), Ir. E. Herman Khaeron, M.Si. (Wakil Ketua/F-PD), Firman Subagyo, SE, MH. (Wakil Ketua/F-PG), Anna Mu'awanah, SE, MH. (Wakil Ketua/F-PKB), Ir. H. M. Ali Yacob (Anggota/F-PD), Drs. Jafar Nainggolan, MM (Anggota/F-PD), Adiyaman Amir Saputra, S.IP (Anggota/F-PD), Dr. Ir. Mohammad Jafar Hafsa (Anggota/F-PD), Ir. H. M. Rosyid Hidayat (Anggota/F-PD), Drs. H. Marzuki Daud (Anggota/F-PG), Adi Sukemi, ST, MM (Anggota/F-PG), Dr. (HC). Ir. H. Siswono Yudohusodo (Anggota/F-PG), H. Hardisoesilo (Anggota/F-PG), Ian Siagian (Anggota/F-PDIP), Drs. I Made Urip, M.Si (Anggota/F-PDIP), H. Bahrudin Syarkawie (Anggota/F-PDIP), Honing Sanny (Anggota/F-PDIP), H. Zuber Safawi, S.HI. (Anggota/F-PKS), H. Rofi' Munawar, Lc (Anggota/F-PKS), Viva Yoga Mauladi, M.Si. (Anggota/F-PAN), Indira Chunda Thita Syahrul, SE, MM (Anggota/F-PAN), Drs. Zaini Rahman (Anggota/F-PPP), Drs. Ibnu Multazam (Anggota/F-PKB), H. Budi Heryadi, SE, MM (Anggota/F-Gerindra), Drs. H.A. Murady Darmansyah (Anggota/F-Hanura).

pemerintah. Selain melakukan hal tersebut, Komisi IV DPR RI juga melakukan pendalaman, di antaranya ke New Zeland dan Belanda dalam rangka studi banding terkait pembangunan bidang hortikultura. Lebih dari itu, Komisi IV juga melakukan Kunjungan Kerja ke beberapa perguruan tinggi di tanah air, pemerintah daerah, dan bertemu dengan pelaku-pelaku usaha, asosiasi-asosiasi terkait sebagai bahan melakukan pembahasan dengan pemerintah baik melalui Raker maupun RDPU.²¹ Selanjutnya, Komisi IV melakukan pembahasan Rancangan Undang-Undang Hortikultura secara intensif dengan pihak pemerintah sehingga Rancangan Undang-Undang selesai sesuai jadwal. Secara ringkas dapat dilihat pada tabel berikut:²²

Pihak-Pihak/Pelaku Partisipasi dan Tahapan Pembentukan Undang-Undang Hortikultura

Pelaku Partisipasi	Tahapan	Bentuk & Instrumen Partisipasi
Asosiasi Masyarakat Akademisi/Perguruan Tinggi Pemerintah Daerah Pengamat/Pakar	Rencana Pembangunan Hukum, Prolegnas, mulai tahap kompilasi/pengumpulan data, klasifikasi & harmonisasi, sinkronisasi & sosialisasi, penyusunan naskah, Penetapan & Penyebarluasan, Persiapan & Penyusunan NA, Perumusan RUU dan Pengharmonisan, Pembulatan dan Pematapan Konsepsi Rancangan	Lobby, Surat/Naskah Usulan RUU, Opini Media
Asosiasi Masyarakat Akademisi/Perguruan Tinggi Pemerintah Daerah Yayasan/LSM Pengamat/Pakar	Pembahasan (Pembicaraan Tingkat 1 melalui Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi Rapat Badan Legislasi, Rapat Badan Anggaran, Rapat Pansus. Kemudian dilanjutkan dengan Pembicaraan Tingkat II, yaitu Rapat Paripurna DPR RI)	Usulan materi, RDPU, Menerima Kunjungan Kerja, dan Opini Media
Pemerintah (Presiden/Menteri) Pengamat/Pakar Yayasan/LSM	Tahap Pengesahan dan Pengundangan	Rakor Pemerintah, penyebarluasan, Sosialisasi dengan stakeholder

Dari tabel di atas dapat dijelaskan bahwa proses pembentukan Undang-Undang Hortikultura setidaknya melalui empat tahapan, yaitu mulai dari proses perencanaan Prolegnas, Persiapan Penyusunan Naskah Akademik dan Draft Rancangan Undang-Undang, Pembahasan (pembicaraan tingkat 1), dan Pengesahan (pengambilan keputusan/pembicaraan tingkat II).

²¹ Perguruan tinggi yang terlibat memberikan masukan terhadap draft RUU Hortikultura, di antaranya: Fak. Pertanian UGM; Fak. Pertanian Unud Bali; Universitas Jenderal Soedirman, Puwokerto; UPN Veteran Yogyakarta; UNS Solo; dan IPB. Sedangkan untuk pemerintah daerah yang dimintai memberikan masukan, di antaranya: Prov. Sumatera Selatan; Provinsi Jambi; Provinsi Lampung; Provnsi Jawa Barat; Provinsi Jawa Tengah; dan Sulawesi Utara.

²² *Risalah* RUU Hortikultura, Sekjen DPR RI, 2010

Pembahasan Rancangan Undang-Undang Hortikultura yang relatif sepi dari sikap kontroversi publik membantu pembahasan secara lebih singkat. Kelompok-kelompok yang terlibat dalam tahapan-tahapan proses pembentukan Undang-Undang tersebut juga tidak terlalu beragam kecuali hanya pemangku kepentingan yang mendapat undangan resmi dari Komisi IV DPR RI. Protes yang relatif keras terhadap kehadiran Rancangan Undang-Undang Hortikultura hanya datang dari Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang menilai Rancangan Undang-Undang tersebut berpihak dan hanya memenuhi kepentingan usaha skala besar. Mereka menyoroti beberapa pasal yang mengakomodir sistem intiplasma dan subkontrak yang dianggap merupakan petani.²³

Rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang Hortikultura dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tingkat keterlibatan Pihak-Pihak/Pelaku Partisipasi dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Hortikultura

Pelaku Partisipasi	Bentuk Partisipasi	Jumlah
Asosiasi Masyarakat/DHN	Lobby (5 kali), Surat Usulan RUU (1 kali), Opini (4 Kali), RDPU (1 kali)	10
Akademisi/Perguruan Tinggi	Menerima kunker Komisi IV	6
Pemerintah Daerah	Menerima Kunker Komisi IV	6
Yayasan/LSM	Opini di Media	2
Pengamat/Pakar	Opini	2
Pengusaha Perseorangan	Opini	1
TOTAL		26

Dalam Peraturan Tatib DPR RI tahun 2009 mensyaratkan bahwa sebuah yang terlahir dari DPR yang siap dibawa pada Pembicaraan Tingkat 1 diharuskan sudah memenuhi beberapa prosedur yang benar sesuai ketentuan yang ada, baik di tingkat komisi maupun di tingkat Baleg. Sebagaimana diketahui, dalam peraturan Tatib DPR RI Tahun 2005-2006 yang berlaku sebelumnya, jika Rancangan Undang-Undang sudah dibuat apapun adanya tidak perlu dibahas atau digodok di tingkat Baleg karena ia hanya sebagai “agen” saja. Tapi sekarang, Rancangan Undang-Undang yang masuk ke Baleg diperlukan pendalaman sedemikian rupa sehingga baik dari segi substansi maupun kajian hukum yang keluar dari DPR adalah sudah siap untuk dibahas bersama baik dari sisi substansi Undang-Undangpun prosedur hukum sehingga dapat dilakukan pembahasan secara lebih cepat.

²³ <http://images.hukumonline.com>

BAB IV

ANALISIS KUALITAS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI DPR RI

Republik Indonesia telah menegaskan diri sebagai negara hukum yang menganut sistem demokrasi dan berkedaulatan rakyat dalam prinsip-prinsip kenegaraannya. Pada bab pertama sudah dipaparkan beberapa pandangan para ilmuwan dan filosof tentang makna kedaulatan rakyat. Misalnya sebagaimana dikatakan Jean Bodin, sarjana Perancis yang hidup pada abad XVI, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara yang sifatnya tunggal, asli, abadi, dan tidak terbagi-bagi.¹ Hal senada juga dikemukakan oleh Sri Soemantri, yang menyatakan bahwa kedaulatan adalah sesuatu yang tertinggi di dalam negara. Jadi kedaulatan dapat diartikan sebagai kekuasaan yang tertinggi, yaitu kekuasaan yang tidak di bawah kekuasaan yang lain.²

Dari sudut pandang yang berbeda Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa, kata "kedaulatan" berasal dari bahasa Arab, yaitu *daulah* yang berarti rezim politik atau kekuasaan. Dengan demikian kedaulatan atau *souvereiniteit (sovereignty)* merupakan konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam rangka penyelenggaraan negara.³ Teori kedaulatan intinya berkaitan dengan kekuasaan penyelenggaraan negara. Berkenaan dengan hal itu, ada 2 (dua) hal yang menjadi fokus perhatian, yaitu (1) siapa yang memegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan negara; dan (2) apa saja yang dikuasai oleh pemegang kekuasaan tertinggi itu.⁴ Dalam hal subyek itu adalah rakyat, kedaulatan itu dinamakan kedaulatan rakyat. Teori kedaulatan rakyat mengajarkan bahwa sesungguhnya yang berdaulat dalam negara adalah rakyat. Kehendak rakyat merupakan satu-satunya sumber kekuasaan bagi setiap pemerintah. Ajaran kedaulatan rakyat seperti ini populer dengan semboyan pemerintahan "*dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.*" Dalam konteks seperti ini rakyat tidak dipahami sebagai individu, tetapi sebagai himpunan atau kolektif.

¹ Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2000, h. 151

² Eddy Purnama. *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*. Jakarta: Nusamedia, 2007, h. 9

³ Jimly Asshiddiqie. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994, h. 143

⁴ Jimly Asshiddiqie. *Ibid*, h. 9

Di samping berkedaulatan rakyat, pada saat yang sama, Indonesia juga menegaskan diri sebagai Negara demokrasi. Lary Diamond, Juan J. Linz dan Seymour Martin Lipset⁵ memaknai demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang memenuhi tiga syarat, diantaranya *partisipasi politik* yang memungkinkan keterlibatan sebanyak mungkin warga negara dalam pemilihan pemimpin dan kebijakan. Adanya kebebasan sipil dan politik yaitu kebebasan berbicara, kebebasan pers, kebebasan untuk bergabung dan membentuk organisasi yang cukup untuk menjamin integritas kompetisi dan *partisipasi politik*.

Demokrasi sendiri merupakan konsep yang mempunyai bermacam-macam interpretasi. Joseph A. Schumpeter⁶ memaknai metode demokratis sebagai suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat. Sidney Hook dalam *Encyclopaedia Americana* mendefinisikan demokrasi sebagai bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting atau arah kebijakan di balik keputusan ini secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa. Philippe C. Schmitter mendefinisikan demokrasi politik sebagai suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara yang bertindak secara tidak langsung melalui wakil mereka.⁷

Yang lebih substansial, ide demokrasi sebagai ide yang muncul pada masa *enlightment* adalah upaya untuk mengimplementasikan semboyan *liberte, egalite dan fraternite* dalam sistem politik dengan gagasan pemisahan kekuasaan politik yang dikenal dengan istilah trias politika. Sebagai salah satu kosakata dalam bidang politik sistem demokrasi secara formal dalam sebuah negara mensyaratkan terwujudnya kekuasaan rakyat yang dilaksanakan melalui pemilihan yang bertanggung jawab (kompetisi yang fair). Dengan kembali ke asal kata demokrasi dari *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan), yang lebih signifikan dari demokrasi adalah sebagai kata yang mengimplikasikan

⁵Lihat, Mochtar Mas' oed. *Negara, Kapital, dan Demokrasi*. h. 10-11.

⁶Joseph A. Schumpeter. *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1943, disadur oleh Masykuri Abdillah. 1999, h. 72

⁷ Masykuri Abdillah. 1999, h. 72

perjuangan untuk kebebasan dan jalan hidup yang lebih baik, yang mengandung nilai-nilai universal seperti persamaan, kebebasan dan pluralisme.

Dalam konteks pembangunan Negara yang berprinsip demokrasi dan berkedaulatan rakyat inilah muncul berbagai teori tentang partisipasi masyarakat. Secara umum partisipasi masyarakat diartikan sebagai upaya terorganisasi untuk meningkatkan pengawasan terhadap sumberdaya dan lembaga pengatur dalam keadaan sosial tertentu oleh pelbagai kelompok dan gerakan yang sampai sekarang dikesampingkan dari fungsi pengawasan semacam itu.⁸ Kajian Bank Dunia mendefinisikan partisipasi sebagai proses di mana para pemilik kepentingan (*stakeholder*) mempengaruhi dan berbagi pengawasan atas inisiatif dan keputusan pembangunan serta sumberdaya yang berdampak pada mereka.⁹

Konsep-konsep ini sebetulnya berbeda dengan konsep partisipasi yang dikembangkan sejumlah Negara liberal tetapi sebenarnya otoriter, yang juga menggunakan konsep partisipasi masyarakat tetapi minus daya kritis. Partisipasi yang telah dipangkas daya kritisnya bisa menjadi kekuatan baru pendukung gerak pertumbuhan ekonomi, karena beberapa alasan. *Pertama*, untuk memudahkan kontrol terhadap efektifitas produksi karena dengan partisipasi para pekerja bisa dikontrol langsung oleh publik dari tindakan penyelewengan. *Kedua*, sebagai tindakan membuka kesempatan bagi rakyat ketika kondisi telah menjadi sulit. *Kempat*, sebagai dalih untuk memungkinkan perluasan ruang bagi investasi dan privatisasi. Dalam hal ini partisipasi dikembangkan bukan dimaksudkan sebagai upaya untuk melebarkan ruang bagi rakyat dalam menyatakan dan memperjuangkan kepentingannya, akan tetapi konsep ini dikembangkan sebagai dalih untuk meminjam tenaga rakyat untuk kepentingan yang tidak langsung berhubungan dengan rakyat¹⁰. Padahal menurut Alexis De Tocqueville dalam bukunya *le democratie en Amerique*¹¹ demokrasi hanya mungkin bisa tegak bila dimulai dari bawah-pengelompokan sukarela dalam masyarakat yang gandrung pada pembuatan keputusan di tingkat lokal yang mandiri dan terlepas dari intervensi negara.

⁸ Gaventa & Valderrama. 1999, h. 5

⁹ Gaventa & Valderrama. 1999, h. 5

¹⁰ Lihat, karya Mahardika. 2001

¹¹ Lihat, AS Hikam. 2000, h. 207

Partisipasi politik menurut Nie dan Verba¹² didefinisikan sebagai kegiatan legal oleh warga perorangan secara langsung atau tidak langsung ditujukan untuk mempengaruhi pilihan petinggi pemerintah dan/atau tindakan mereka. Parry Mosley dan Day¹³ menyebutnya sebagai keikutsertaan dalam proses formulasi, pengesahan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Sebab itu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Keikutsertaan rakyat dapat mempengaruhi keseluruhan proses kebijakan mulai dari perumusan, pelaksanaan sampai penilaian kebijakan. Sikap masyarakat atas kebijakan pemerintah dapat disebut partisipasi atau peran serta masyarakat dalam politik. Adakalanya masyarakat masih menganggap sebuah kebijakan pemerintah sebagai sesuatu yang datang dari luar lingkungannya dan tidak merasa terlibat dalam menentukan atau membentuk kebijakan. Ada banyak penjelasan sehubungan dengan sikap pasif masyarakat dalam penentuan kebijakan. Antara lain: warga hanya akan berpartisipasi apabila urusan pribadi mereka terkait secara langsung; apabila mereka bisa berharap bahwa kepentingan mereka bisa terpenuhi. Umumnya mereka tidak percaya bahwa wakil mereka di pemerintahan bisa memenuhi kepentingan tersebut. Sebaliknya mereka yang berada “di atas” hanya melakukan apa yang mereka kehendaki tanpa mempertimbangkan kepentingan rakyat kecil.

Selain itu juga terdapat teori bahwa sikap warga yang cenderung pasif, cenderung tidak memiliki informasi yang cukup, tidak berminat serta penuh prasangka. Oleh karena itu demi stabilitas demokrasi mereka lebih baik tidak ambil bagian. Teori ini tidak memperhatikan bahwa yang mengancam demokrasi adalah tidak adanya partisipasi. Misalnya ketika setiap kali ada pengumuman kebijakan pemerintah baik di bidang ekonomi maupun politik, selalu ada tanggapan dari masyarakat. Tanggapan ini tergantung pada persepsi dan kepentingan masing-masing. Tanggapan ini biasanya berlanjut menjadi reaksi yang tidak sama dalam rangka memanfaatkan dampak positif ataupun menghindarkan dan memperkecil akibat negatif dari suatu kebijakan. Akan tetapi keadaan ini masih berada pada taraf awal atau bersifat pasif atau reaktif. Bersamaan makin disadari akibat negatif maupun positif dari suatu kebijakan pemerintah, kesadaran masyarakat meningkat untuk merasa perlu mengambil peranan dalam memberi warna

¹² Gaventa & Valderrama. 1999, h. 3

¹³ Gaventa & Valderrama. 1999, h. 5

atau mempengaruhi keijakan kebijakan itu. Baik pada proses tingkat penentuan masalah atau isu kebijakan, perumusan masalah, prioritas masuknya isu itu dalam agenda kebijakan, perumusan kebijakan, pengesahan maupun dalam penilaian kebijakan. Pada taraf ini masyarakat sudah pada tingkat berperan serta secara aktif dalam politik.

A. Paradigma dan Model-Model Partisipasi

A.1. Partisipasi Model John Friedmann

Banyak tawaran model partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu kebijakan publik, termasuk di dalamnya pembenteukan undang-undang. Salah satunya adalah apa yang dikemukakan oleh pakar kebijakan publik John Friedmann. Friedman memilah jenis paradigma dan model perencanaan kebijakan public ke dalam empat jenis, yaitu: (1) Perencanaan sebagai “reformasi sosial” (*Planning as Social Reform*); (2) Perencanaan sebagai “analisa kebijakan” (*Planning as Policy Analysis*); (3) Perencanaan sebagai “proses pembelajaran sosial” (*Planning as Social Learning*); dan (4) Perencanaan sebagai “mobilisasi sosial” (*Planning as Social Mobilization*).¹⁴

Pada umumnya, negara-negara berkembang seperti Indonesia cenderung merasa lebih tepat menggunakan paradigma *reformasi sosial* yang menekankan pada peran negara secara dominan dalam arah perubahan sosial. Pemerintah berperan sangat dominan dalam pembangunan, karena perencanaan dilaksanakan secara sentralisasi. Prinsipnya adalah perencanaan dilakukan “untuk masyarakat” (*for the people*), menggunakan pola dari atas ke bawah (*top down*) dengan sistem berjenjang, dan dengan partisipasi politik yang terbatas. Kuatnya peran negara di sini merupakan keharusan terutama dalam fungsi-fungsi mediasi dan kekuasaan.

Pilihan terhadap paradigma reformasi sosial berangkat dari dua asumsi, yaitu: *pertama*, masyarakat diasumsikan belum mempunyai cukup kapasitas, dari aspek pengetahuan dan keterampilan, untuk dilibatkan dalam setiap proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Masyarakat hanya berada dalam posisi menunggu dan mengharapkan hasil-hasil yang telah dicapai oleh pemerintah. Asumsinya, semua yang direncanakan oleh pemerintah itu adalah untuk rakyat juga. *Kedua*, posisi negara dalam

¹⁴ John Friedmann. *Planning in The Public Domain From Konowlige to Action*. Princeton University Press, 1987, h. 4

keadaan harus mengejar ketertinggalannya terhadap negara-negara maju. Dalam konteks ini, setiap perencanaan selalu bertendensi “diakselerasi” atau dipercepat, sehingga tidak perlu mempertimbangkan atau merasa terbebani oleh keharusan partisipasi masyarakat. Apalagi kondisi masyarakat yang masih sangat rendah tingkat pendidikannya.

Berangkat dari asumsi-asumsi di atas, pilihan paradigma kebijakan yang harus diambil dalam upaya mempercepat pembangunan negaranya adalah melakukan sentralisasi setiap kebijakan pada negara atau pemerintah. Tidak hanya itu, pemerintah yang dimaksud adalah pemerintah pusat. Sebab kalau pemerintah daerah juga harus terlibat dalam arti desentralisasi, akan berakibat lambannya proses pembangunan dan potensial munculnya instabilitas politik. Akibat lebih jauh dari paradigma ini adalah kecenderungannya yang mengabaikan keharusan demokratisasi dalam pengelolaan negara, sehingga negara menjadi sangat otoriter.

Sementara itu, paradigma analisa kebijakan sebaliknya lebih menekankan pada pendekatan rasional di mana pemerintah merumuskan permasalahan dan menyusun berbagai alternatif kebijakan dengan menggunakan pendekatan ilmiah. Posisi pemerintah dalam konteks ini adalah sejajar dengan masyarakat beserta lembaga-lembaga atau organisasi sosial yang hidup di tengah masyarakat. Perencanaan dilakukan dengan terdesentralisasi, dilakukan bersama masyarakat (bukan *for people*, tetapi *with people*), mempergunakan pola interaktif, kebijakan direncanakan dengan ilmiah (*scientific*), serta dengan politik yang terbuka. Tradisi ini banyak dipergunakan di negara-negara yang mulai mementingkan pembangunan politik, dan di negara-negara maju.

Namun demikian, pendekatan analisis kebijakan cenderung lebih menekankan pada rasionalitas *scientific*. Artinya, efisiensi dan efektivitas serta tingkat partisipasi masyarakat tidak harus diukur hanya secara fisik, akan tetapi dapat diuji secara ilmiah. Tingkat akomodasi terhadap kepentingan masyarakat yang berbeda-beda tidak harus melibatkan mereka secara fisik dalam setiap proses perencanaan dan pelaksanaan kebijakan. Melainkan cukup dengan pola representasi dan analisis ilmiah terhadap kebijakan itu, sejauh mana ia mengakomodasi kepentingan semua pihak. Oleh karena itu, yang dibutuhkan di sini adalah para teknokrat dengan kemampuan teknis analisis yang memadai seperti dalam hal statistik dan matematika. Yang dipentingkan adalah kemampuan melakukan sistem analisis, ilmu kebijakan (*policy science*), dan riset terapan.

Paradigma seperti ini percaya bahwa dengan menggunakan teori ilmiah dan teknik matematika yang tepat, maka akan dapat diidentifikasi dan dikalkulasi secara akurat tentang solusi yang terbaik.

Paradigma analisis kebijakan ini memang dijalankan secara desentralistik, dalam artian menghindari pemusatan pada pemerintah pusat. Dalam konteks ini, pemerintah daerah boleh jadi memperoleh otoritas yang otonom dalam membuat dan melaksanakan kebijakan bersama pemerintah pusat. Akan tetapi, ketika dihadapkan pada keharusan membuka ruang partisipasi dan kontrol yang luas bagi masyarakat, maka akan menemukan persoalan baru. Sebab ia lebih menekankan pada representasi dan akomodasi yang diuji secara *scientific*, bukan menempatkan masyarakat sebagai entitas yang otonom yang berdiri sejajar dengan otoritas-otoritas lembaga pemerintahan.

Adapun perencanaan sebagai proses belajar sosial (*Planning as Social Learning*) cenderung memfungsikan pemerintah sebagai fasilitator. Karena perencanaan merupakan proses belajar sosial, maka ia dikerjakan oleh masyarakat. Dengan demikian diselenggarakan secara terdesentralisasi. Jika perencanaan sebagai reformasi sosial menekankan sistem *top-down*, maka perencanaan sebagai proses belajar sosial mengambil pola *bottom-up* dari bawah ke atas. Sama halnya dengan perencanaan sebagai analisis kebijakan, prakondisi dari perencanaan sebagai proses belajar sosial adalah sistem politik terbuka. Tradisi ini banyak digunakan pada unit-unit organisasi yang kecil, pada usaha-usaha pembangunan yang berasal dari bawah (*grassroot development*).

Perencanaan sebagai proses belajar dimaksudkan untuk mengatasi terjadinya kesenjangan antara teori dan praktek. Paradigma ini mencoba menutupi kekurangan paradigma analisis kebijakan yang terlalu menekankan otoritas ilmiah dari pada pengalaman yang hidup pada subyek pembangunan, yakni masyarakat itu sendiri. Di sini pengetahuan dianggap merupakan derivasi dari pengalaman yang diuji dalam praktek, dan oleh karena itu teori secara integral merupakan bagian dari praktek. Pengetahuan dalam pandangan paradigma ini lahir dari proses dialektika yang sedang berlangsung di mana yang menjadi titik tekannya adalah hal-hal baru dari pengalaman sebagai bentuk pengetahuan baru yang harus diterapkan.¹⁵ Dengan demikian, dalam paradigma ini teori

¹⁵ John Friedmann. *Ibid*, h. 5

tidak bisa diterapkan secara general dengan menafikan keberadaan pengetahuan dan kebijaksanaan serta pengalaman yang sudah hidup dan dimiliki masyarakat lokal.

Sedangkan perencanaan sebagai mobilisasi sosial (*social mobilisation*) memandang perencanaan sebagai kristalisasi dari aksi politik yang didasarkan kepada ideologi kolektivisme komunitarian. Perencanaan seperti ini merupakan kebalikan dari perencanaan sebagai reformasi sosial dan analisis kebijakan, di mana kedua yang terakhir ini memberi porsi yang cukup besar pada peran negara dan peran ilmu-ilmu kebijakan politik. Dalam tradisi mobilisasi sosial, perencanaan lahir dari aksi-aksi politik kolektif yang dilakukan tanpa keterlibatan negara dan tanpa adanya mediasi oleh ilmu pengetahuan. Dalam konteks ini, mobilisasi sosial dipandang sebagai ideologi yang terkristalisasi dari solidaritas sosial yang kuat, berangkat dari kesadaran atas analisis politik dan keinginan kuat mereka untuk melakukan perubahan atas kondisi status quo. Tradisi ini dianut oleh negara-negara sosialis di Eropa Timur sebelum mereka bangkrut pada abad ke-20 kemaren.

Perencanaan sebagai mobilisasi sosial lahir dari perpaduan antara tradisi materialisme historis Marxian, gerakan utopianisme dan anarkhisme sosial. Ia menentang paradigma reformasi sosial dan analisis kebijakan dalam perencanaan. Paradigma ini mengandaikan adanya kesadaran kolektif dari masyarakat yang ditransformasikan menjadi energi perubahan tanpa adanya intervensi dari kekuatan luar dalam bentuk apapun. Dalam konteks wacana pembuatan kebijakan di Indonesia, pemikiran seperti ini mungkin terkesan ekstrem karena menafikan sama sekali peran negara dan ilmu pengetahuan.

A.2. Partisipasi Model Afrika Selatan

Dalam perspektif yang lain, model-model partisipasi masyarakat dalam pembentukan suatu kebijakan publik termasuk di dalamnya pembentukan undang-undang, dapat mengacu pada program *Parliamentary Support Programme* di Afrika Selatan yang didukung oleh Uni Eropa yang memperkenalkan 4 (empat) model partisipasi:¹⁶ *Pertama, Pure Representative Democracy*. Menurut model ini sifat

¹⁶ Saifudin. *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009, h. 176-185

partisipasi masyarakatnya masih murni. Pengambilan keputusan publik dilakukan oleh wakil-wakil yang duduk di lembaga perwakilan, yang dipilih melalui pemilihan umum. Dalam hal ini, masyarakat hanya tinggal menerima saja apa yang akan diproduksi oleh legislatur. Jadi, bentuk partisipasi warga negara dilakukan secara terbatas, yaitu melalui pemilihan umum yang dilakukan secara periodik dalam jangka waktu tertentu. Oleh karena itulah partisipasi ini dinamakan “pur representative democracy”, sebab proses pengambilan keputusan publik hanya dilakukan oleh lembaga perwakilan, sedangkan rakyat hanya terlibat untuk pembentukan lembaga perwakilannya.

Kedua, A Basic Model of Public Participation. Dalam model ini rakyat telah terlibat dalam proses pengambilan keputusan, tidak hanya melalui pemilihan umum tetapi dalam waktu yang sama juga melakukan kontak dengan lembaga perwakilan. Meskipun demikian model partisipasi ini belum dapat dikatakan sebagai bentuk dan hakekat interaksi yang sebenarnya. Dalam kondisi ini siapa pun rakyat dapat melakukan hubungan dengan lembaga perwakilan. Artinya, tidak ada pembatasan terhadap pengertian tentang “public”. Dengan demikian setiap warga negara yang telah mencapai umur tertentu, misalnya 18 tahun, dapat terlibat dalam partisipasi publik untuk menyampaikan aspirasinya.

Ketiga, A Realism Model of Public Participation. Menurut model ini, para pelaku partisipasi cenderung dilakukan dan didominasi oleh kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi tertentu yang diorganisir. Akan tetapi di sini tidak semua warga negara melakukan partisipasi dalam bentuk membangun kontak interaksi dengan lembaga perwakilan. Di sini terdapat kecenderungan untuk memahami “public” dalam konteks yang terbatas. Ada kesadaran bahwa tidak mungkin publik secara keseluruhan dapat terlibat dalam proses pembentukan UU secara langsung. Jadi, pemahaman terhadap kata “realism” adalah untuk menunjukkan adanya keterbatasan dalam melakukan partisipasi yaitu hanya dilakukan oleh kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi yang diorganisir.

Keempat, The Possible Ideal for South Africa. Model alternatif yang diperkenalkan sebagai bentuk keempat dari berbagai partisipasi masyarakat ini, merupakan perluasan dalam memasukkan tiga kelompok partisipan, yaitu: mereka yang diorganisasi dengan baik dan kuat; mereka yang terorganisir tetapi lemah; dan mereka yang tidak terorganisir

dan lemah.. Dengan menerapkan model ini, pemerintah dapat mengembangkan visi strategis yang dapat ditunjukkan kepada ketiga kelompok tersebut secara bersama-sama.

Dengan mengacu kepada kedua model (Friedmann dan Afrika Selatan), pada bagian berikut ini kita akan melihat dan menganalisa bagaimana partisipasi masyarakat dalam kehidupan berdemokrasi di Indonesia pasca reformasi, khususnya pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945. Secara empirik, pada bagian berikut kita akan menganalisa tentang proses pembentukan 2 (dua) undang-undang yaitu Undang-undang No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi dan Undnag-undang No. 13 Tahun 2010 tentang Hortikultura.

B. Kualitas Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-undang

B.1. Kasus Undang-Undang Pornografi

Pada Bab 3 sudah digambarkan secara rinci bagaimana Undang-Undang Pornografi dibentuk, mulai sejak pertamakali digagas hingga akhirnya menjadi Undang-Undang yang secara resmi diundangkan oleh presiden. Dipaparkan juga siapa saja yang terlibat/berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang tersebut. Secara skematis sebetulnya ada empat tahapan di dalam pembentukan Undang-Undang Pornografi, yaitu; *Perencanaan, persiapan, pembahasan* dan *penetapan* (termasuk di dalamnya; pengundangan dan sosialisasi). Secara sederhana jika dibuat dalam satu tabel, maka proses-proses yang dilalui undang-undang tersebut adalah sebagai berikut:

Partisipasi dalam Tahapan Pembentukan Undang-Undang

NO	TAHAPAN	KEGIATAN-KEGIATAN DI DPR RI	INSTRUMEN & MEDIA PARTISIPASI
01	Perencanaan, mulai tahap kompilasi/pengumpulan data, penyusunan naskah atau draft RUU, Penetapan & Penyebarluasan	Rapat-rapat di Komisi VIII, pengumpulan dan konsolidasi tim pengusul (usul inisiatif)	Diskusi, Seminar, Opini Media (cetak dan elektronik)
02	Persiapan & Penyusunan NA, Perumusan RUU dan Pengharmonisan, Pembulatan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Undang-undang	Penelitian & Penggalan Data, Diskusi Dengan Para Ahli, Penyusunan NA, Perumusan RUU, Rapat Internal, Rapat Dengar Pendapat (RDP), Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), Kunjungan Kerja, Uji Publik, & Sosialisasi Lainnya.	Riset, Kunjungan Kerja, Opini Media

03	Pembahasan & Penetapan	Pembicaraan Tingkat I melalui Rapat Komisi, Rapat Panja, Rapat Tim Perumus, Rapat Pansus. Kemudian dilanjutkan dengan Pembicaraan Tingkat II, yaitu Rapat Paripurna DPR RI	RDPU, Kunjungan Kerja, diskusi, Audiensi, Opini Media
04	Pengundangan, dan Penyebarluasan	Rakor pemerintah, Sosialisasi, Penyusunan PP, Keppres, Permen	Publikasi di media, Opini Media (cetak dan elektronik)

Jika dilihat secara lebih jeli, maka sebenarnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang Pornografi tersebut lebih terpusat pada dua tahapan saja, yaitu pada tahap penyusunan Rancangan Undang-Undang dan tahap pembahasan. Dalam dua tahap pembahasan itu tidak secara keseluruhan melainkan hanya terbatas pada pembahasan yang tergolong dalam Pembicaraan Tingkat I. Sedang pada pembicaraan pada Tingkat II secara keseluruhan sudah tertutup untuk partisipasi masyarakat umum, terkecuali jika masih terjadi reaksi dari kelompok-kelompok masyarakat tertentu, seperti demonstrasi, dan selebihnya fraksi-fraksilah yang akan menentukan suatu Rancangan Undang-Undang bisa disahkan atau tidak sebagai Undang-Undang. Jika dibuat tabel tentang pelaku partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan uu pornografi, tahapan dan media/instrumennya akan tampak sebagai berikut:

No.	Partisipan	Kelompok	Juml.	Tahapan	Instrumen	Intensitas
1	Organisasi/ Perkump.	Keagamaan	6	Pembahasan (Pembicaraan TK 1)	Diskusi/hearing	1 kali
		Org. Perempuan	4	Pembahasan (Pembicaraan TK 1)	Diskusi/hearing	1 kali
		NGO	10	Pembahasan (Pembicaraan TK 1)	Diskusi/hearing	1 kali
		Profesi	7	Pembahasan (Pembicaraan TK 1)	Diskusi/hearing	1 kali
		Lembaga	12	Pembahasan (Pembicaraan TK 1)	Diskusi/hearing	1 kali
2	Orang perseorangan	Pelaku seni/artis	20	Pembahasan (Pembicaraan TK 1)	Diskusi/hearing	1 kali
3	Ahli	Agama	2	Pembahasan (Pembicaraan TK 1)	Diskusi/hearing	1 kali
		Kesehatan jiwa	1	Pembahasan (Pembicaraan TK 1)	Diskusi/hearing	1 kali
		Kesenian	1	Pembahasan (Pembicaraan TK 1)	Diskusi/hearing	1 kali
		Pendidikan	2	Pembahasan (Pembicaraan TK 1)	Diskusi/hearing	1 kali

	Psikologi Anak	1	Pembahasan (Pembicaraan TK 1)	Diskusi/hearing	1 kali
	Seksualitas	2	Pembahasan (Pembicaraan TK 1)	Diskusi/hearing	1 kali

Sumber: Disarikan dari Risalah UU Pornografi, Sekjen DPR RI 2008

Dari paparan di bagian sebelumnya (Bab 3) juga sudah digambarkan bahwa di luar forum resmi yang dilakukan di gedung DPR tersebut, para anggota dewan khususnya dari Pansus dan Komisi VIII juga melakukan serangkaian kunjungan kerja ke beberapa daerah tertentu untuk mendapatkan input. Juga dipaparkan bahwa, bentuk partisipasi yang lain juga dilakukan oleh beberapa lapisan masyarakat, seperti demonstrasi oleh "aksi sejuta umat", "dukungan 12 organisasi", "Koalisi Perempuan Surabaya", "Fatwa MUI", "Gelar 1000 Tayub", "Karnaval Budaya", dan serangkaian orasi, pembuatan selebaran hingga pernyataan sikap yang dilakukan para tokoh yang terhimpun dalam "Masyarakat Bhineka Tunggal Ika", dan "Pancasila Rumah Kita". Belum lagi penyampaian gagasan melalui tulisan baik di media cetak maupun elektronik, saat itu memang sangat banyak sekali jumlahnya. Dalam hal demikian, studi ini tidak memungkinkan membuat kuantifikasi secara detil berapa orang yang terlibat di dalamnya. Hanya saja bisa dikatakan bahwa, melihat begitu banyak dan beragamnya komposisi masyarakat yang berpartisipasi dalam pembentukan Undang-undang Pornografi, sekilas bisa dikatakan bahwa secara kuantitas, tingkat partisipasi masyarakat cukup tinggi. Hanya saja, apakah tingginya partisipasi masyarakat tersebut memiliki makna yang signifikan dalam meningkatkan kualitas produk undang-undangnya, perlu pengkajian lebih lanjut dengan alat ukur yang lebih kongkrit.

B.2. Kasus UU Hortikultura

Dalam konteks pembentukan Undang-Undang Hortikultura, yang digodog oleh Komisi IV DPR RI, DPR juga sudah melakukan serangkaian pertemuan dan kajian baik diinternal Fraksi/Komisi maupun pemerintah. Komisi IV DPR RI juga melakukan pendalaman, di antaranya ke New Zeland dan Belanda dalam rangka studi banding. Komisi IV juga melakukan Kunjungan Kerja ke beberapa perguruan tinggi di tanah air, pemerintah daerah, dan bertemu dengan pelaku-pelaku usaha, asosiasi-asosiasi terkait

sebagai bahan melakukan pembahasan dengan pemerintah baik melalui Raker maupun RDPU.¹⁷ Secara ringkas para pelaku partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Hortikultura dapat dilihat pada tabel berikut:

Pelaku Partisipasi dan Tahapan Pembentukan Undang-Undang Hortikultura

Pelaku Partisipasi	Tahapan	Bentuk & Instrumen Partisipasi
Asosiasi Masyarakat Akademisi/Perguruan Tinggi Pemerintah Daerah Pengamat/Pakar	Rencana Pembangunan Hukum, Prolegnas, mulai tahap kompilasi/pengumpulan data, klasifikasi & harmonisasi, sinkronisasi & sosialisasi, penyusunan naskah, Penetapan & Penyebarluasan, Persiapan & Penyusunan NA, Perumusan RUU dan Pengharmonisan, Pembedaan dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Undang-undang	Lobby, Surat/Naskah Usulan RUU, Opini Media
Asosiasi Masyarakat Akademisi/Perguruan Tinggi Pemerintah Daerah Yayasan/LSM Pengamat/Pakar	Pembahasan (Pembicaraan Tingkat I melalui Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi Rapat Badan Legislasi, Rapat Badan Anggaran, Rapat Pansus. Kemudian dilanjutkan dengan Pembicaraan Tingkat II, yaitu Rapat Paripurna DPR RI)	Usulan materi, RDPU, Menerima Kunjungan Kerja, dan Opini Media
Pemerintah (Presiden/Menteri) Pengamat/Pakar Yayasan/LSM	Tahap Pengesahan dan Pengundangan	Rakor Pemerintah, penyebarluasan, Sosialisasi dengan stakeholder

Dari tabel di atas dapat dijelaskan bahwa proses pembentukan Undang-Undang Hortikultura setidaknya melalui empat tahapan, yaitu mulai dari proses perencanaan Prolegnas, Persiapan Penyusunan Naskah Akademik dan Draft Rancangan Undang-Undang, Pembahasan (pembicaraan tingkat 1), dan Pengesahan (pengambilan keputusan/pembicaraan tingkat II).

¹⁷ Perguruan tinggi yang terlibat memberikan masukan terhadap draft Rancangan Undang-Undang Hortikultura, di antaranya: Fak. Pertanian UGM; Fak. Pertanian Unud Bali; Universitas Jenderal Soedirman, Puwokerto; UPN Veteran Yogyakarta; UNS Solo; dan IPB. Sedangkan untuk pemerintah daerah yang dimintai memberikan masukan, di antaranya: Prov. Sumatera Selatan; Provinsi Jambi; Provinsi Lampung; Provinsi Jawa Barat; Provinsi Jawa Tengah; dan Sulawesi Utara.

Pembahasan Rancangan Undang-Undang Hortikultura yang relatif sepi dari sikap kontroversi publik membantu pembahasan secara lebih singkat. Kelompok-kelompok yang terlibat dalam tahapan-tahapan proses pembentukan Undang-Undang tersebut juga tidak terlalu beragam kecuali hanya pemangku kepentingan yang mendapat undangan resmi dari Komisi IV DPR RI. Protes yang relatif keras terhadap kehadiran RUU Hortikultura hanya datang dari Wahana Lingkungan Hidup (Walhi) dan Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) yang menilai Rancangan Undang-Undang tersebut berpihak dan hanya memenuhi kepentingan usaha skala besar. Mereka menyoroti beberapa pasal yang mengakomodir sistem intiplasma dan subkontrak yang dianggap merupakan petani.¹⁸

Rendahnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang Hortikultura dapat dilihat dalam tabel berikut:

**Tingkat keterlibatan Pelaku Partisipasi
dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Hortikultura**

Pelaku Partisipasi	Bentuk Partisipasi	Jumlah
Asosiasi Masyarakat/DHN	Lobby (5 kali), Surat Usulan RUU (1 kali), Opini (4 Kali), RDPU (1 kali)	10
Akademisi/Perguruan Tinggi	Menerima kunker Komisi IV	6
Pemerintah Daerah	Menerima Kunker Komisi IV	6
Yayasan/LSM	Opini di Media	2
Pengamat/Pakar	Opini	2
Pengusaha Perseorangan	Opini	1
TOTAL		26

Dari dua kasus pembentukan undang-undang di DPR RI tersebut, maka berkaitan dengan partisipasi masyarakat di dalamnya, bisa ditarik beberapa catatan berikut:

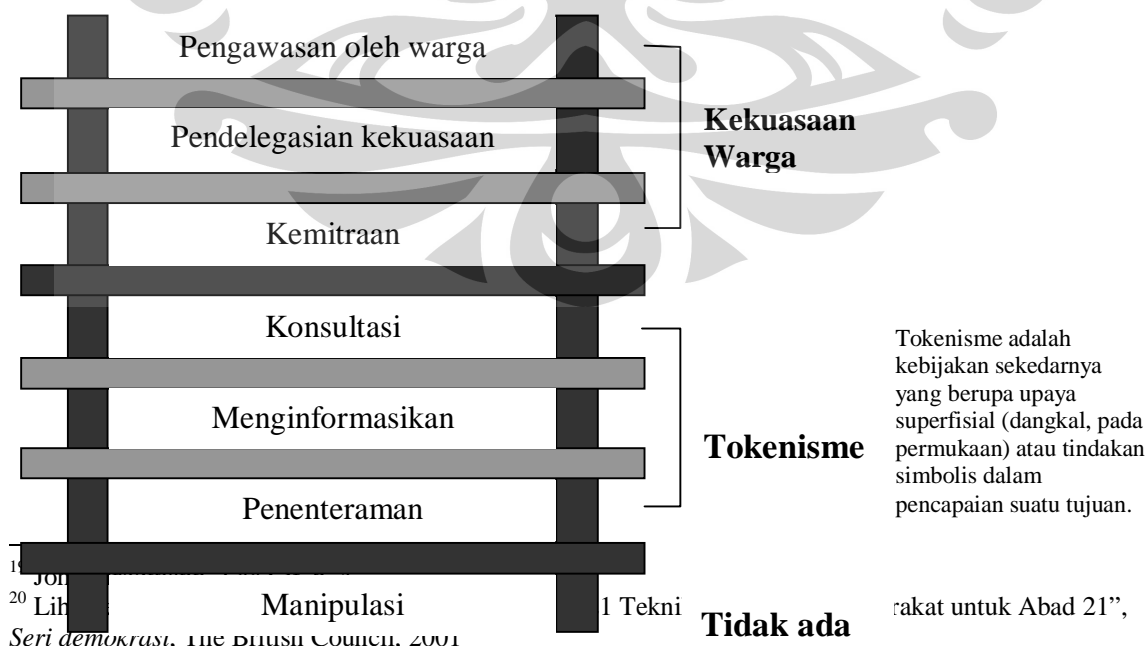
¹⁸ <http://images.hukumonline.com>.

1. Secara umum bisa dikatakan bahwa, dalam pembentukan undang-undang prinsip-prinsip partisipasi masyarakat telah dilaksanakan walaupun dalam skala yang terbatas.
2. Meski prinsip partisipasi telah dilaksanakan dan diakomodasi, tetapi sebenarnya keterlibatan atau partisipasi masyarakat tersebut masih lebih bersifat prosedural dan artifisial, belum menyentuh pada aspek yang bersifat fundamental dan substansial.
3. Dalam kedua proses pembentukan undang-undang tersebut, para pelaku tampaknya lebih didominasi oleh kelompok tertentu yang lebih menggunakan pendekatan mobilisasi kekuatan dan pengaruh daripada bentuk kesadaran individu. Jika digunakan teori partisipasi model Afrika selatan, maka partisipasi yang terjadi di Indonesia lebih model yang disebut *A Realism Model of Public Participation*. Menurut model ini, para pelaku partisipasi cenderung dilakukan dan didominasi oleh kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi tertentu yang diorganisir. Di sini terdapat kecenderungan untuk memahami “public” dalam konteks yang terbatas dengan alasan bahwa tidak mungkin publik secara keseluruhan dapat terlibat dalam proses pembentukan Undang-Undang secara langsung. Terutama dalam konteks pembentukan Undang-Undang Hortikultural, tampak jelas betapa partisipasi yaitu hanya dilakukan oleh kelompok-kelompok kepentingan dan organisasi-organisasi yang diorganisir.
4. Dalam keseluruhan proses pembentukan undang-undang tersebut akses partisipasi masyarakat memang dibatasi oleh ketentuan yang ada (Tata Tertib), sehingga tidak bisa terlibat di dalam keseluruhan proses yang ada. Partisipasi masyarakat diberi keleluasaan yang cukup pada proses penyusunan naskah akademis dan draf Rancangan Undang-Undang dan pembahasan pada tahap Pembicaraan Tingkat I. Sementara pada Pembicaraan Tingkat II, praktis partisipasi masyarakat sudah tertutup rapat. Memang masih ada proses yang bisa ditempuh oleh masyarakat pasca diputuskannya suatu undang-undang, misalnya melalui judicial review, jika suatu undang-undang dianggap tidak responsif. Tetapi pada hakekatnya proses pembentukan undang-undang itu

sendiri sudah selesai ketika ia sudah disahkan oleh Presiden sebagai Undang-undang.

5. Dalam tinjauan pembentukan undang-undang sebagai suatu perencanaan public, sebagaimana dikatakan Friedmann (1987), maka secara empirik pembentukan undang-undang di Indonesia tampaknya lebih cenderung bisa dikategorikan sebagai reformasi sosial dan mobilisasi sosial. Kedua model perencanaan ini dalam praktiknya sangat bersifat elitis, dan kurang mengakomodasi partisipasi masyarakat. Idealnya, sebagai Negara demokrasi dan berkedaulatan rakyat Indonesia harus lebih mengedepankan makna perencanaan public sebagai “proses pembelajaran sosial” (*Planning as Social Learning*).¹⁹

Jika harus membuat suatu penilaian (assessment) terhadap bentuk Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, kira-kira seperti apakah kualitas partisipasi masyarakat yang ada pada saat ini. Dalam konteks ini ada baiknya kita meminjam satu barometer yang dibuat oleh The British Council pada tahun 2001, yang disebut sebagai 21 Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21. Ada 21 tangga partisipasi. Tangga-tangga berikut adalah menggambarkan tingkat kualits partisipasi dari yang lebih rendah (manipulasi) sampai ke yang lebih tinggi (pengawasan warga).²⁰



Dalam suatu Negara demokrasi dan berkedaulatan rakyat, idealnya Indonesia harus bias mewujudkan suatu partisipasi yang tertinggi (kekuasaan warga), yang di dalamnya menganut prinsip kemitraan, pendelagasian kekuasaan dan pengawasan oleh warga. Tetapi dari proses pembentukan kedua undang-undang di atas (Undang-Undang Pornografi dan Undang-Undang Hortikultura), tampaknya kita baru sampai pada tahap partisipasi yang disebut Tokenisme. Tokenisme adalah kebijakan sekadarnya yang berupaya melibatkan masyarakat tetapi sifatnya sangat artifisial (dangkal). Yang dilakukan para pengambil kebijakan (DPR dan pemerintah) barulah bersifat konsultasi, menginformasikan bahkan hanya bersifat penenteraman. Hanya terpaut satu tangga dengan praktik-praktik politik di Negara otoriter; manipulasi.

Selanjutnya, kualitas partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang Pornografi secara teknis dapat diukur dengan kriteria-kriteria yang dapat dilihat dari beberapa aspek. Dari aspek tahapan pembuatan kebijakan tampak bahwa hanya pada tahapan-tahapan tertentu ruang partisipasi dibuka pada masyarakat, yakni tahap penyusunan draft Rancangan Undang-Undang dan naskah akademis serta pembahasan tingkat I. Adapun pada tahapan rencana pembangunan di bidang hukum, program legislasi nasional, sampai pengesahan di paripurna DPR dari dokumen yang ada tidak ditemukan kegiatan-kegiatan dalam kerangka partisipasi masyarakat.

Pada aspek intensitas partisipasi, jumlah kegiatan yang dilakukan dalam rangka pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan suatu Undang-Undang, mulai dari proses perencanaan sampai pada tahap pengesahan terlihat belum maksimal, khususnya yang terjadi pada Undang-Undang Hortikultura yang kurang memperoleh respon, perhatian dan reaksi publik. Adapun dari berbagai varian instrumen dan media yang tersedia, kegiatan partisipasi masyarakat masih lebih dominan dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dan model-model audiensi. Sementara masih sedikit menggunakan instrumen dan media lainnya seperti penelitian, survey, kunjungan lapangan, diskusi, seminar, lokakarya, Focus Group Discussion (FGD), disseminasi di media, pembuatan counter legal draft, konferensi pers, opini atau artikel di media, dan

lain-lain. Padahal semakin banyak instrumen dan media partisipasi yang digunakan dapat menentukan kualitas partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan sebuah Undang-Undang.

Sementara dari aspek tingkat representasi kelompok yang terlibat atau dilibatkan, tampak masih belum mencerminkan representasi dari kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi stakeholder Undang-Undang tersebut. Bahkan dalam beberapa kegiatan justru terlihat keterlibatan mereka lebih merupakan kelompok-kelompok yang dimobilisasi oleh elit politiknya. Memang, pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang tentu tidak berarti keharusan melibatkan seluruh atau sebanyak mungkin masyarakat, tetapi harus dilihat dalam aspek kompetensi dan kepentingannya. Demikian juga dari aspek substansi atau materi, dalam berbagai kegiatan dalam kerangka partisipasi masyarakat belum mencerminkan tingkat kedalaman substansi atau materi Undang-Undang yang dibahas, melainkan lebih mencerminkan formalitas, kurang terjadi interaksi pemikiran yang produktif dalam rangka lahirnya produk Undang-Undang yang berkualitas, akomodatif, dan berpihak kepada kepentingan masyarakat luas. Padahal sebagaimana yang dikatakan Selznik,²¹ sejatinya kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat dalam proses pembuatan Undang-Undang harus bertujuan mempengaruhi dan merupakan sumber materi bagi penyusunan Undang-Undang tersebut, dan bukan sebagai pihak yang perlu dipersuasi dan ditenteramkan.

Tahapan-tahapan dan kriteria-kriteria untuk mengukur kualitas partisipasi dalam proses pembentukan Undang-Undang sebagaimana diurai di atas dapat digambarkan dengan hasil analisis terhadap data partisipasi dalam pembentukan Undang-Undang Pornografi dan Undang-Undang Hortikultura dalam bentuk tabel sebagai berikut:

DATA PARTISIPASI DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PORNOGRAFI

TAHAPAN	KEGIATAN DPR DAN PEMERINTAH	KEGIATAN MASYARAKAT	KELOMPOK MASYARAKAT YG TERLIBAT	OUT PUT PARTISIPASI
Perencanaan	Rapat Baleg, Rapat Panitia Kerja, Rapat Tim Perumus, Rapat Tim Sinkronisasi hingga akhirnya ditetapkan di paripurna sebagai RUU dan penetapan pansus.	Tidak ada partisipasi	Tidak ada partisipasi	Tidak ada

²¹ Philip Selznik. *Law, Society, and Industrial Justice*. New York: Russel Sage Foundation, 1969.

Penyusunan Naskah Akademis dan RUU	Rapat internal Pansus untuk penggalan data, RDPU dengan para ahli, pengamat agama, ormas, dan kunjungan kerja ke daerah.	Menghadiri undangan RDPU, menerima Kunjungan Kerja, Aksi massa, Aksi kebudayaan, dan membangun opini di media melalui statement-statement terfokus.	Agamawan MUI, PGI, Walubi, Parisada, Forum Umat Islam, dan FPI; Organisasi perempuan (PP Muslimat, Nasyiatul Aisyiah, Wanita Islam dan Mualim); NGO (Jaringan Perempuan untuk Program Legislasi, KEP 3, Komnas Perempuan, LBH APIK, 4 Masyarakat Tolak Pornografi, Forum Gabungan Anti Pornografi dan Pornoaksi, dan Muslimah Peduli Umat); Profesi : PARSI, PARFI, PPPI, Yayasan Putri Indonesia, Asosiasi Perusahaan Televisi Swasta Indonesia, Persatuan Artis Musik Melayu Indonesia (termasuk di dalamnya Rhoma Irama, Elvy Sukaesih dan Camelia Malik), dan PT Multivision Plus); Lembaga KPI, PWI, UIN Syarif Hidayatullah, Osis SMA Al-Azhar, SMA VIII, SMA PSKD, PMKRI, PMII, GMNI, HMI, GMKI dan KNPI); Orang Perorangan ; Para Ahli ; Aksi-aksi massa dan kebudayaan di luar RDPU.	Perubahan judul dari RUU Anti Pornografi dan Pornoaksi menjadi UU Pornografi; Perubahan definisi pornografi (Bab 1 Pasal 1), soal eksistensi tatanan budaya Indonesia sekaligus membentengi eksekusi negatif pergeseran norma akhir-akhir ini (Pasal 37)
Pembahasan & Penetapan	Pembicaraan Tingkat I melalui Rapat Kerja, Rapat Pansus, Rapat Panja, Rapat Timus. Kemudian dilanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II, yaitu Rapat Paripurna DPR RI untuk penetapan RUU menjadi UU	Aksi massa	Dukungan 12 organisasi mahasiswa dan masyarakat.	Disahkannya RUU Pornografi menjadi UU
Pengundangan, dan Penyebarluasan	Sosialisasi	Judicial Review	Koalisi Perempuan Indonesia Untuk Keadilan dan Demokrasi	Permohonan ditolak oleh MK

**ANALISIS TERHADAP PARTISIPASI MASYARAKAT
DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PORNOGRAFI**

ASPEK-ASPEK PENILAIAN	DATA PARTISIPASI	IDEAL PARTISIPASI	PENILAIAN
Aspek tahapan	Perencanaan (dalam tahap perencanaan hingga ditetapkan sebagai RUU di paripurna tidak ada keterlibatan masyarakat)	penelitian, survey, Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), kunjungan lapangan, diskusi, seminar, lokakarya, Focus Group Discussion (FGD), audiensi, demonstrasi, diseminasi di media, pembuatan counter legal draft, jumpa pers, opini atau artikel di media, dan lain-lain.	Tingkat partisipasi sangat rendah
	Penyusunan (Menghadiri undangan RDPU, menerima Kunjungan Kerja, Aksi massa, Aksi kebudayaan, dan membangun opini di media melalui statement-statement terfokus.)	Riset, Seminar, FGD, Rountable discussion, RDPU, Workshop, Hearing, Kunjungan Kerja, Counter Legal Draft, Kotak Pengaduan/Saran, SMS Centre, Opini Media	Sedang
	Pembahasan dan penetapan (Aksi massa dukungan dan penolakan)	FGD, Rountable discussion, Audiensi, Counter Legal Draft, Hearing, Menyediakan Kotak Pengaduan, SMS Centre, Opini di Media	Sangat rendah
	Pengundangan dan penyebarluasan (tidak ada)	Sosialisasi, Forum evaluasi, judicial review, dll.	Rendah
Instrument dan	RDPU, Kunjungan Kerja, Opini di Media, Aksi	Penelitian, survey, Rapat Dengar	

media	Massa, Aksi Kebudayaan	Pendapat Umum (RDPU), kunjungan lapangan, diskusi, seminar, lokakarya, Focus Group Discussion (FGD), audiensi, demonstrasi, disseminasi di media, pembuatan counter legal draft, jumpa pers, opini atau artikel di media, dan lain-lain.	
Representasi kelompok	Agamawan MUI, PGI, Walubi, Parisada, Forum Umat Islam, dan FPI; Organisasi perempuan (PP Muslimat, Nasyyatul Aisyiah, Wanita Islam dan Mualim); NGO (Jaringan Perempuan untuk Program Legislasi, KEP 3, Komnas Perempuan, LBH APIK, 4 Masyarakat Tolak Pornografi, Forum Gabungan Anti Pornografi dan Pornoaksi, dan Muslimah Peduli Umat); Profesi : PARSI, PARFI, PPPI, Yayasan Putri Indonesia, Asosiasi Perusahaan Televisi Swasta Indonesia, Persatuan Artis Musik Melayu Indonesia (termasuk di dalamnya Rhoma Irama, Elvy Sukaesih dan Camelia Malik), dan PT Multivision Plus); Lembaga KPI, PWI, UIN Syarif Hidayatullah, Osis SMA Al-Azhar, SMA VIII, SMA PSKD, PMKRI, PMII, GMNI, HMI, GMKI dan KNPI); Orang Perorangan ; Para Ahli ; Aksi-aksi massa dan kebudayaan di luar RDPU.	Idealnya dapat melibatkan seluruh stakeholder secara lebih luas dan representatif, meluas dengan tanpa mengabaikan aspek kualitas, bahkan diperlukan juga mendengar aspirasi masyarakat secara umum yang diwakili oleh organisasi-organisasi berbasis massa keagamaan., termasuk melalui survey, dialog di pesantren-pesantren dan sebagainya.	Tinggi
Intensitas	Dilihat dari intensitas penggunaan media partisipasi dapat dikategorikan baik sebab mereka menggunakannya secara berulang-ulang, misalnya aksi-aksi kebudayaan dengan melibatkan beberapa lembaga dan komunitas sebagai stakeholder. Meskipun, masyarakat yang terlibat juga terlihat dari kelompok-kelompok dadakan (tidak resmi), yang kesannya dimobilisir.	Idealnya pemanfaatan media dan instrument dapat digunakan berkali-kali atau berulang-ulang dengan melibatkan secara meluas lembaga-lembaga resmi masyarakat.	Sedang
Substansi atau materi	Melindungi budaya masyarakat dari bahaya pornografi dan pornoaksi sekaligus membangun moralitas bangsa; Perubahan judul dari RUU Anti Pornografi dan Pornoaksi menjadi UU Pornografi; Perubahan definisi pornografi secara lebih jelas dan tegas (Bab 1 Pasal 1), kemudian soal eksistensi tatanan budaya Indonesia sekaligus membentengi eksekusi negatif pergeseran norma (Pasal 37)	penelitian, survey, lokakarya, Focus Group Discussion (FGD), pembuatan counter legal draft.	Sedang

DATA PARTISIPASI DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG HORTIKULTURA

TAHAPAN	KEGIATAN DI DPR RI	KEGIATAN MASYARAKAT	KELOMPOK MASYARAKAT YG TERLIBAT	OUT PUT PARTISIPASI
Perencanaan	Rapat Baleg, Rapat Panitia Kerja, Rapat Tim Perumus, Rapat Tim Sinkronisasi	Lobby, Surat/Naskah singkat usulan pentingya RUU, jumpa pers dan statemen di berbagai media.	Dewan Hortikultura Nasional (DHN) yang beranggotakan PT Saung Nirwan, Asbenindo, Kumpulan Petani Buah, Sarana Produksi, Petani Center, IALI, Petani Sayur, HUKAI Pusat, APETOI, Ditjen Hortikultura, Pelaku Perdagangan Hortikultura.	RUU Hortikultura dapat diakomodir sebagai bagian dari prolegnas prioritas tahun 2010
Penyusunan Naskah Akademis dan RUU	Penggalan data, Diskusi dengan para ahli, Menyiapkan dan menyusun NA, Merumuskan draft RUU, Rapat internal, Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), Kunjungan kerja.	Menghadiri undangan RDPU, menerima Kunjungan Kerja, dan membangun opini di media melalui statement-statement terfokus.	Fak. Pertanian UGM, Fak. Pertanian Unud Bali; Universitas Jenderal Soedirman, Puwokerto); UPN Veteran Yogyakarta; UNS Solo; dan IPB; Prov. Sumatera Selatan ; Provinsi Jambi;	Perlindungan sumber daya genetik/Plasma nutfah sebagaimana terlihat dalam Bagian Ketiga

			Provinsi Lampung; Provinsi Jawa Barat; Provinsi Jawa Tengah; dan Sulawesi Utara; dan para ahli secara personal.	(Pasal 24-30), penetapan kawasan hortikultura (Pasal 41-43), kewajiban pemberdayaan bagi usaha horti mikro dan kecil (Pasal 112-113).
Pembahasan & Penetapan	Pembicaraan Tingkat I melalui Rapat Kerja, Rapat Komisi, Rapat Badan Anggaran, Rapat Panja. Kemudian dilanjutkan pada Pembicaraan Tingkat II, yaitu Rapat Paripurna DPR RI untuk penetapan RUU menjadi UU	Statement-statement di media	Wahana Lingkungan Hidup (Walhi), Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Pengusaha perseorangan, DHN, pengamat	Tidak terakomodir
Pengundangan, dan Penyebarluasan	Sosialisasi	Statement di media menolak RUU	Walhi dan KPA	Tidak terakomodir

**ANALISIS TERHADAP PARTISIPASI MASYARAKAT
DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG HORTIKULTURA**

Aspek-aspek penilaian	Data partisipasi	Ideal partisipasi	penilaian
Aspek tahapan	Perencanaan; (DHN melakukan Lobby, Surat/Naskah singkat usulan pentingnya RUU, jumpa pers dan statemen di berbagai media)	penelitian, survey, Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), kunjungan lapangan, diskusi, seminar, lokakarya, Focus Group Discussion (FGD), audiensi, demonstrasi, disseminasi di media, pembuatan counter legal draft, jumpa pers, opini atau artikel di media, dan lain-lain.	Rendah
	Penyusunan; (Menghadiri undangan RDPU, menerima Kunjungan Kerja, dan membangun opini di media melalui statement-statement terfokus)	Riset, Seminar, FGD, Rountable discussion, RDPU, Workshop, Hearing, Kunjungan Kerja, Counter Legal Draft, Kotak Pengaduan/Saran, SMS Centre, Opini Media	Sedang
	Pembahasan dan penetapan (Statement-statement di media)	FGD, Rountable discussion, Audiensi, Counter Legal Draft, Hearing, Menyediakan Kotak Pengaduan, SMS Centre, Opini Media	Rendah
	Pengundangan dan penyebarluasan : (Statemen di media)	Sosialisasi, Forum evaluasi, judicial review, dll.	
Instrument dan media	Lobby, Surat/Naskah singkat usulan pentingnya RUU, jumpa pers dan statemen di berbagai media; Menghadiri undangan RDPU, menerima Kunjungan Kerja.	Penelitian, survey, Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), kunjungan lapangan, diskusi, seminar, lokakarya, Focus Group Discussion (FGD), audiensi, demonstrasi, disseminasi di media, pembuatan counter legal draft, jumpa pers, opini atau artikel di media, dan lain-lain.	Rendah
Representasi kelompok	Dewan Hortikultura Nasional (DHN); Akademisi yang diwakili Fak. Pertanian UGM, Fak. Pertanian Unud Bali, Universitas Jenderal Soedirman Puwokerto, UPN Veteran Yogyakarta, UNS Solo, IPB, Prov. Sumatera Selatan, Provinsi Jambi, Provinsi Lampung, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, dan Sulawesi Utara; Walhi, KPA, Pengusaha perseorangan, dan pengamat.	Kurangnya intensitas dialog dengan semisal ormas-ormas berbasis massa petani hortikultura, terutama di tingkat lokal, para pedagang hortikultura di pasar-pasar tradisional maupun pasar modern, atau asosiasi-asosiasi hortikultura di tingkat lokal.	Sedang
Intensitas	Dilihat dari intensitasnya bisa dikatakan partisipasi masyarakat sangat rendah, yakni hanya rata-rata satu kali dalam penggunaan	Idealnya pemanfaatan media dan instrument dapat digunakan berkali-kali atau berulang-ulang dengan pelibatan secara meluas lembaga-lembaga resmi masyarakat.	Rendah

	instrument media partisipasi.		
Substansi atau materi	Perlindungan genetic, meningkatkan mutu benih, keberpihakan pada pengusaha mikro dan kecil, perbaikan irigasi pertanian (horti), pemasaran produk horti, pengendalian impor buah, dan penolakan terhadap kemitraan inti-plasma.	Tidak terdokumentasi secara lengkap dan rapi masukan dan aspirasi dari para stakeholder dan kelompok-kelompok masyarakat.	Sedang

Memang keharusan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang dalam prakteknya sering mengundang problema ganda. *Pertama*, konstruk pemikiran dan kesadaran masyarakat politik –terutama para elit-- yang memaknai partisipasi hanya sebagai pelibatan prosedural yang bertendensi mobilisasi untuk memperoleh legitimasi atau dukungan. Akibatnya ia hanya menjadi arena manipulasi mekanisme dan teknis pelibatan itu sendiri. *Kedua*, para pembuat kebijakan merasa enggan mewujudkan partisipasi dalam pengertian yang laus. Argumen yang dikemukakan adalah ketidakmungkinan mewujudkannya karena terlalu banyak menyedot waktu, energi dan biaya. Alasan ini memang terkesan bersifat teknis, akan tetapi sesungguhnya mencerminkan ketidakpedulian terhadap signifikansi dan keharusan partisipasi dalam logika demokrasi.

Idealnya, partisipasi tidak hanya dimaknai sebagai proses pelibatan dan dukungan, tetapi juga sebagai arena tawar-menawar yang di dalamnya dimungkinkan lahirnya persetujuan, legitimasi, ataupun penentangan dan resistensi. Terlebih bagi masyarakat plural seperti Indonesia, partisipasi sejatinya dipahami tidak hanya dalam bentuk formal-prosedural melainkan sebagai sumber pengetahuan, alat dan media komunikasi, serta landasan untuk memperoleh persetujuan dan legitimasi dari masyarakat.

C. Masalah-Masalah yang Muncul dalam Partisipasi Masyarakat

Dari hasil studi dokumen, pengamatan, dan wawancara dengan berbagai pihak, ada beberapa problem yang muncul dalam upaya optimalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Paling tidak ada 5 problem dan kendala yang bisa disebutkan di sini.

Pertama, belum adanya pengaturan yang lebih rinci dan mengikat tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Dalam Undang -Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan misalnya, kita tidak menemukan satu aturan yang rigid dan pasti tentang bagaimana masalah partisipasi masyarakat diberikan ruang yang cukup untuk dioptimalkan baik dari sisi kuantitas maupun kualitasnya. Karena itu ke depan aturan mengenai partisipasi masyarakat ini disusun sehingga lebih jelas dan pasti.

Kedua, adanya tarik menarik kepentingan (ideologi, politik maupun ekonomi) di lingkungan anggota legislatif sendiri, yang tidak selalu sejalan dengan aspirasi masyarakat Indonesia. Dalam banyak hal aspek ini lebih menonjol dibanding aspek yang lain, dalam mewarnai proses pembentukan undang-undang. Memang sebagai makhluk politik, secara naluriah ada banyak kepentingan yang mesti diperjuangkan para anggota legislatif, baik mewakili partai, golongan, konstituen atau bahkan kelompok dan pribadinya sendiri. Semua itu wajar belaka. Tetapi persoalannya adalah, bagaimana dibuat satu aturan main yang 'memaksa' DPR sebagai representasi suara dan kepentingan rakyat luas, bisa meletakkan kepentingan bangsa, negara dan rakyat Indonesia pada umumnya, di atas kepentingan-kepentingannya yang lain.

Ketiga, sumber Daya Manusia (SDM) yang lemah. Tak bisa dihindari reformasi hukum dan politik Indonesia telah membuka kemungkinan seluruh warga Indonesia, tanpa terkecuali, untuk tampil ke depan sebagai wakil rakyat. Sebagai konsekuensinya, rekrutmen legislatif pun menjadi sangat cair, sehingga sangat memungkinkan orang-orang yang kurang memiliki kemampuan, keilmuwan, wawasan dan ketrampilan dalam berjibaku di dunia politik menjadi gagap dalam menjalankan tugas-tugasnya. Dalam beberapa hal, masalah ini telah diakomodasi oleh pemerintah dengan memberikan tim asistensi (staf ahli anggota, staf ahli komisi, staf ahli fraksi, staf ahli bales dan seterusnya), yang meminimalisir beban-beban anggota legislatif terutama yang bersifat administratif. Tetapi yang sifatnya substansial, banyak anggota dewan tak mampu mengakomodasinya. Lemahnya SDM anggota dewan ini pada gilirannya akan mempengaruhi kualitas dari produk-produk yang dihasilkannya, terutama dalam mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya.

Keempat, dukungan sistem (*supporting system*) yang masih terbatas. Di negara-negara yang sudah maju tingkat ekonomi dan kualitas politiknya, dukungan sistem (yang bersifat *software* maupun *hardware*) sangatlah memadai, sehingga memungkinkan

seorang anggota legislatif dalam waktu singkat bisa mengetahui apa usulan dan pandangan para konstituennya, bahkan bisa dengan jelas mengetahui siapa-siapa para konstituennya tersebut. Situasi ini belum digarap dengan baik oleh pemerintah. Media-media jejaring sosial berbasis telekomunikasi informasi (internet, email, facebook, twitter dan lain-lain), mestinya dimanfaatkan secara optimal bagi penguatan dukungan sistem bagi penguatan kapasitas anggota legislatif.

Kelima, anggaran yang minim. Ini mungkin terdengar klasik. Tetapi dengan mempertimbangkan berbagai aspek, khususnya bagi peningkatan kualitas partisipasi masyarakat, aspek anggaran ini tetap perlu diperkuat. Dalam kasus pembentukan Undang-Undang Pornografi misalnya, banyak warga masyarakat ikut terlibat dalam aksi-aksi, baik dalam bentuk dukungan maupun penolakan terhadap undang-undang tersebut, terkadang bukan terjadi karena adanya kesadaran dalam diri individu masyarakat, melainkan karena tersedianya sarana dan parasarana (mobil disiapkan oleh organisasi, begitu juga akomodasi dan transportasinya), serta dukungan yang bersifat materiil. Karena itulah, anggaran yang minim, haruslah diperkuat, dengan orientasi penggunaan yang tepat yaitu sosialisasi yang memungkinkan masyarakat ikut berpartisipasi di dalamnya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari hasil temuan penelitian terhadap fakta-fakta partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang di DPR RI, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Prinsip-prinsip partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan dan pembahasan Undang-Undang di DPR RI sudah terlaksana sebagaimana legal framework yang telah ditentukan oleh peraturan perundangan-undangan tentang pembentukan Undang-Undang. Namun demikian, dari fakta-fakta partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan dan pembahasan Undang-Undang Pornografi dan Hortikultura yang menjadi studi kasus dalam kajian tesis ini, tampak bahwa karakter proses dan mekanisme pembentukan Undang-Undang di DPR RI masih bersifat ortodoks dengan partisipasi masyarakat yang masih terbatas. Yang dimaksud ortodoks di sini bukan berarti sistem politiknya yang otoriter, tapi partisipasi masyarakat dalam penyusunan Undang-Undang yang terjadi di DPR lebih mencerminkan proses politik yang konservatif, lebih bersifat formal-prosedural, dengan partisipasi masyarakat yang masih terbatas.
2. Jika dilihat dari aspek tingkat representasi kelompok, intensitas, instrumen dan media, serta kedalaman substansi dalam kegiatan-kegiatan partisipasi masyarakat yang terjadi dalam proses pembentukan Undang-Undang, dapat dikatakan bahwa kualitas partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang di DPR RI belum memadai untuk melahirkan Undang-Undang yang baik, demokratis dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat luas, masih didominasi oleh peran dan kepentingan elit penguasa, yang berarti juga tersentralisasi pada pemegang kekuasaan di DPR. Dilihat dari proses pembentukan Undang-Undang Pornografi dan Undang-Undang Hortikultura, tampaknya baru sampai pada tahap partisipasi yang disebut Tokenisme. Tokenisme adalah kebijakan sekadarnya yang berupaya melibatkan masyarakat tetapi sifatnya sangat artifisial (dangkal). Yang dilakukan

para pengambil kebijakan (DPR dan pemerintah) barulah bersifat konsultasi, menginformasikan, bahkan hanya bersifat penenteraman. Hanya terpaut satu tangga dengan praktik-praktik politik di Negara otoriter; yakni manipulasi. Akibatnya, produk Undang-Undang cenderung lebih mencerminkan dominasi dan kepentingan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) sehingga dikhawatirkan hukum lebih cenderung merupakan perwujudan nyata visi sosial pemegang kekuasaan negara.

3. Masalah-masalah yang muncul dari belum optimalnya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang di DPR RI antara lain karena belum adanya panduan dan pengaturan teknis partisipasi masyarakat yang lebih kongkrit dan mengikat untuk dilaksanakan. Masalah lain yang muncul adalah karena pertimbangan efisiensi waktu, lemahnya supporting system berupa perangkat sarana dan jumlah tenaga ahli yang mestinya disediakan sebagai media partisipasi masyarakat. Faktor lainnya adalah minimnya anggaran dan kemampuan SDM Anggota baik yang menyangkut kapasitas, kapabilitas, dan kenerja. Faktor-faktor tersebut diperparah oleh moralitas politik pragmatis, relasi kepentingan elit politik, dan kompleksitas konfigurasi politik yang terus memperkeruh proses pembentukan undang-undang di DPR RI.

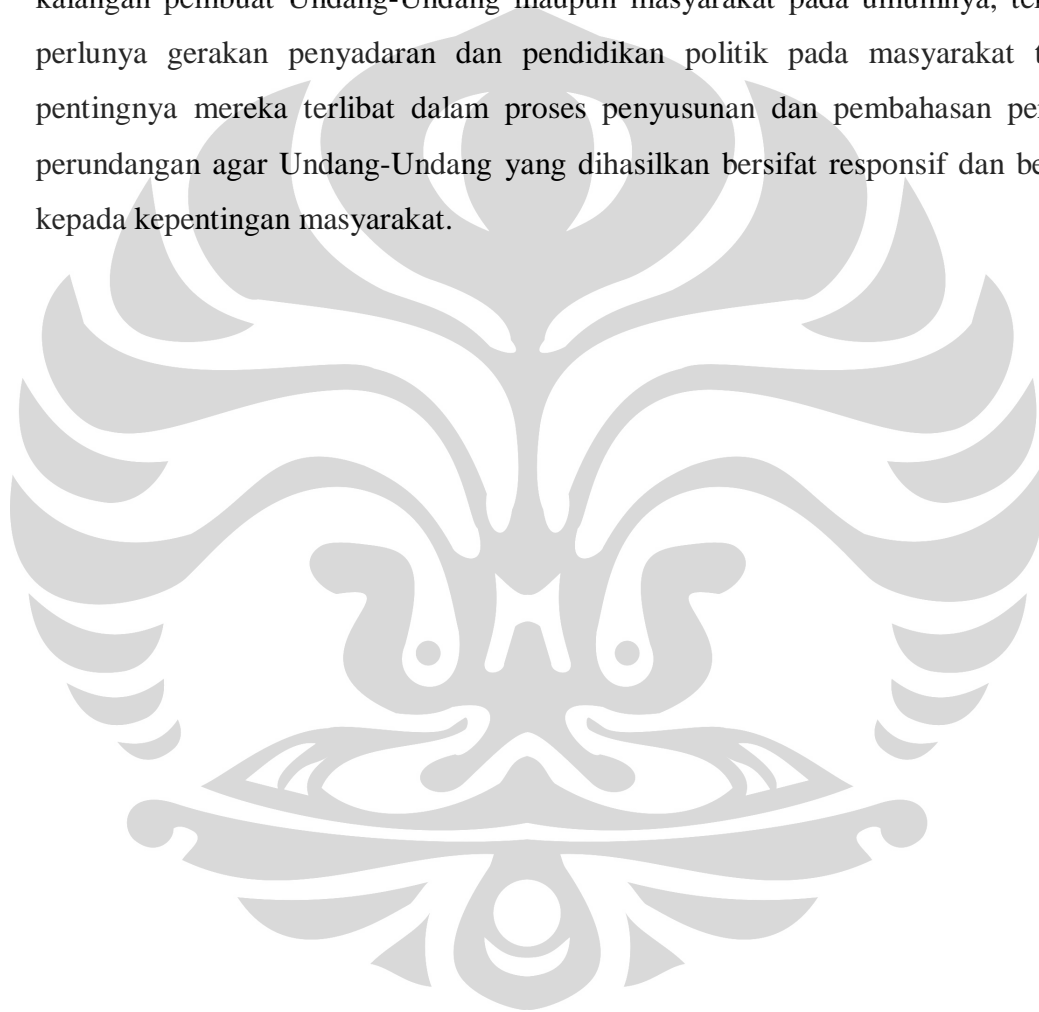
B. Saran-Saran

Dengan mencermati hasil penelitian terhadap partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang maka terdapat beberapa hal yang dapat menjadi catatan rekomendasi, yaitu:

1. Diperlukan adanya perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur partisipasi masyarakat secara lebih rinci, kongkrit dan mengikat dalam proses pembentukan UU di DPR RI. Mengingat Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, Undang-Undang No. 27 Tahun 2009, dan Tata Tertib DPR RI Tahun 2009 sudah mengatur secara umum tentang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang, peraturan tentang partisipasi masyarakat secara lebih rinci dan kongkrit dapat dituangkan dalam bentuk Peraturan DPR RI tentang Pembentukan

undang-undang. Dalam hal ini perlu pengaturan yang lebih rinci terhadap tahapan, bentuk, instrumen dan media pelibatan masyarakat agar Undang-Undang yang dihasilnya benar-benar mencerminkan aspirasi dan kepentingan masyarakat luas.

2. Diperlukan sosialisasi dan penyebarluasan secara lebih massif tentang arti penting keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang, baik di kalangan pembuat Undang-Undang maupun masyarakat pada umumnya, termasuk perlunya gerakan penyadaran dan pendidikan politik pada masyarakat tentang pentingnya mereka terlibat dalam proses penyusunan dan pembahasan peraturan perundangan agar Undang-Undang yang dihasilkan bersifat responsif dan berpihak kepada kepentingan masyarakat.



DAFTAR REFERENSI

Buku

- Abdillah, Masykuri. *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993*, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1999
- Al Rasid (ed). *Ilmu Negara*. Cet-1. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-undang*. Jakarta: Rajawali Press, 2011
- Attamimi, Hamid S. "Teori Perundang-undangan Indonesia: Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman," Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar, FH-UI, Jakarta, 1992, dalam Hendra Nurtjahjo (Ed). *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: PSHTN FH-UI, 2004
- Astawa, I Gde Pantja & Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan*, Alumni: Bandung, 2008.
- Bako, Ronny Sautama Hotma. *Esai-Esai Hukum*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi – P3DI, Sekretariat Jenderal DPR RI, 2010
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2007
- Budiardjo, Miriam. *Partisipasi dan Partai Politik*. Edisi ketiga, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi III, Cetakan Ke-3. Jakarta: Balai Pustaka, 2002
- Doly, Denico. "Politik Hukum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial", dalam Buku II, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang, Analisis Terhadap Beberapa Undang-Undang Tahun 2004-200*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, 2010
- Easton, David. *A Framework for Political Analysis*. Cet-12. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc., 1963

- Friedman, Lawrence M. *American Law an Introduction*. Second Edition, terjemahan oleh Wishnu Basuki. Jakarta: Tatanusa, 2001
- Friedmann, John, *Planning in The Public Domain From Konowlige to Action*, Princeton University Press, 1987.
- Gould, Carol C. *Demokrasi Ditinjau Kembali*. Yogyakarta: Tiara Wacana, 1993
- Haynes, Jeff. *Demokrasi dan Masyarakat Sipil di Dunia Ketiga*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2000
- Huntington, Samuel P. & John Nelson. *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*. London: Harvard University Press, 1976
- International IDEA. *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*. Jakarta: International IDEA Publishing, 2000.
- Kantapawira, Rusadi. *Sistem Politik Indonesia: Suatu Model Pengantar*. Cet-5. Bandung: Sinar Baru Offset, 1998
- Katharina, Riris (ed.). *Kajian Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengelolaan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008
- Katharina, Riris (ed.). *Kajian Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR RI*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengelolaan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni*. Bandung: Nusamedia & Nuansa, 2007
- Khairuddin, *Demokrasi Politik Hukum Otonomi Desa Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Disertasi tidak diterbitkan, Yogyakarta, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010
- Laski, Harold J. *The State in Theory and Practice*. New York: The Viking Press, 1947
- Lubis, Solly. *Landasan dan Teknik Perundang-undangan*. Bandung: Mandar Maju, 1989
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR RI, 2005.
- Madjid, Mahliar. *Modul Perancangan Undang-Undang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2008
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010

- Mahfud MD, Moh. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen*. Jakarta: LP3ES, 2007
- Manan, Bagir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*. Jakarta: Ind. Hill.Co, 1992
- Mayo, Henry B. *An Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press, 1960
- Muhammad, Saleh Asri. *Kompilasi Orasi Guru Besar Hukum Tata Negara*. Pekanbaru: Bina Mandiri Press, 2006
- Masykuri Abdillah, *Demokrasi di Persimpangan Makna: Respons Intelektual Muslim Indonesia Terhadap Konsep Demokrasi 1966-1993*, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1999
- Mochtar Mas' oed, *Negara, Kapital, dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003
- Nonet, Philippe & Philip Selznick. *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Transisi*. Edisi Indonesia terjemahan oleh Rafael Edy Bosco. Jakarta: Ford Foundation, 2003
- Nonet, Philippe and Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive law*, London: Butterworths, 1985
- Nurtjahjo, Hendra (Ed). *Politik Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: PSHTN FH-UI, 2004
- Plato. *The Republic*. Terjemahan bahasa Inggris oleh Desmond Lee. London: Penguin Books, 1987
- Purnama, Eddy. *Negara Kedaulatan Rakyat: Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*. Jakarta: Nusamedia, 2007
- Robert Paul Wolff, *In Defense Of Anarchism (Menuju Dunia Tanpa Negara)*. Jakarta: Erlangga, 2003
- Selznick, Philip, *Law, Society, and Industrial Justice*, New York: Russel Sage Foundation, 1969.
- Saifudin, *Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2009

- Samsul, Inosentius. *Politik Hukum Pembentukan Undang-undang: Analisis terhadap Beberapa Undang-undang tahun 2004-2009. Buku 2*. Jakarta: P3DI Sekjen DPR RI, 2010
- Saragih, Bintan R. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987
- Sargent, Lyman T. *Ideologi Politik Kontemporer*. Jakarta: Bina Aksara, 1986
- Seidman, Ann, et.al. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis*. Jakarta: Elips, 2002
- Soemantri, Sri. *Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Bandung: Alumni, 1971
- Soemantri, Sri. *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Bandung: Alumni, 1973
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, disarikan dari Perkuliahan Prof. Dr. A. Hamid S. Attamimi, SH. Yogyakarta: Kanisius, 1998
- Suhartono, 'Proses Pembuatan Kebijakan Publik di DPR: Impliksi Dari UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD', dalam Makmuri Sukarno, (penyunting). *Peran Parlemen Dalam Proses Pembuatan Kebijakan Melalui Undang-Undang Bagi Kepentingan Publik*. Jakarta: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, 2009
- Seri demokrasi, *Mewujudkan Partisipasi, 21 Teknik Partisipasi Masyarakat untuk Abad 21*, The British Council: 2001.
- Sukarno, Makmuri. ed. *Peran Parlemen dalam Proses Pembuatan Kebijakan Melalui Undang-undang bagi Kepentingan Publik*. Jakarta: P3DI Sekjen DPR RI, 2009
- Surbakti, Ramlan. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 1992
- Syamsuddin, Aziz. *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*. Jakarta: 2010

Syam, Firdaus. *Analisis dan Evaluasi Undang-undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi*. Jakarta: Kementerian Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2010

Yani, Ahmad. *Pasang Surut Kinerja Legislasi*. Jakarta: Rajawali Press: 2011

Yani, Ahmad. *Pembentukan Undang-undang & Perda*. Jakarta: Rajawali Press, 2011

Dokumen/Makalah dan lain-lain

DPR RI. *Hasil Laporan Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI*. Jakarta: Sekjen DPR RI, 2006

Gaffar, Afan. *Sistem Politik, Demokrasi, dan Faham Integralistik*. Makalah, Jakarta, ICMI, 8-9 Desember 1995.

Indrati, Maria Farida. "Pemahaman Tentang Undang-Undang Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945," *Pidato pada Upacara Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Depok: FHUI, 28 Maret 2007

Khairuddin, *Demokrasi Politik Hukum Otonomi Desa Dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Desertasi tidak diterbitkan, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010

Manual Pedoman Perancangan Undang-Undang. Jakarta: Baleg DPR RI Tahun 2007

Modul I: Penelitian Substansi Rancangan Undang-Undang. Jakarta: Baleg DPR RI, tahun 2008

Proceeding Workshop dan Focus Group Discussion (Jakarta, 21 – 22 Mei 2008), "Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional", Badan Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat RI Tahun 2008

Siahaan, Pataniari. 'Membangun Kerangka Politik Perundang-Undangan Yang Jelas dan Terarah Melalui Program Legislasi Nasional, *Makalah*, disampaikan dalam rangka workshop dengan teman "Prolegnas Sebagai Politik Pembangunan Hukum Nasional", Badan Legislatif Dewan Perwakilan Rakyat RI, di Gedung Pustakaloka MPR/DPR RI, Rabu, 21 Mei 2008

Encyclopaedia Americana, 1999

Saadah, Diana, "Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia", <http://diana-perundang-undangan.blogspot.com>.

Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI, Tahun 2009

UUD NRI TAHUN 1945

UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

UU No. 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD

Peraturan DPR RI Nomor 01/DPR RI/1/2009-2010 Tentang Tata Tertib

UU No. 13 Tahun 2010 Tentang Hortikultura

UU No. 44 Tahun 2008 Tentang Pornografi

Risalah Persidangan Pembahasan UU Pornografi

Risalah Persidangan Pembahasan UU Hortikultura

