

## **BAB V**

### **Kesimpulan dan Saran**

#### **Kesimpulan**

Peraturan mempunyai peran yang penting dalam masyarakat suatu negara sebagai alat untuk mendorong perubahan sosial. Hukum mempunyai kekuatan untuk mengatur. Kekuatan yang tidak tampak ini muncul melalui pemberian ancaman hukuman fisik yang membuat seseorang takut untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu. Kekuatan ini juga muncul melalui berbagai suruhan yang bila tidak dilakukan bisa membuat kita tidak mendapatkan apa yang kita inginkan.

Peraturan yang dengan sengaja dipilih oleh penguasa pada saat tertentu untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang diinginkan oleh penguasa tersebut. Legislasi inilah yang membuat peraturan bisa diarahkan pada tujuan-tujuan tertentu. Legislasi, antara lain, berkisar pada soal sasaran pengaturan dan peran elite politik dan peran masyarakat dalam proses legislasi.

Kekuatan memaksa (daya pemaksa) sebagai ciri khusus norma hukum juga lahir karena hukum dibuat oleh lembaga yang dianggap sah untuk menyelenggarakan jalannya suatu negara. Maka masyarakat "dipaksa" oleh hukum untuk melakukan atau tidak melakukan perbuatan tertentu, sehingga terbentuk perilaku-perilaku tertentu yang diatur oleh hukum. Perilaku-perilaku ini bila terjadi dalam suatu masyarakat secara keseluruhan dan dalam jangka waktu yang panjang akan menyebabkan suatu perubahan social, berikut ini sebuah kajian psikologi hukum dan politik dibalik politik legislasi. Dengan demikian norma hukum disatu sisi dipahami memiliki daya paksa tetapi disisi lain juga memiliki kekuatan mengatur dan perannya dalam mendorong perubahan social. Itulah legislasi pun didalamnya banyak mengandung soal politik.

Legislasi sebagai suatu proses tidak berlangsung dalam suatu ruang yang netral sebagaimana selama ini dikemukakan dalam teori sistem politik. Proses pembuatan kebijakan (legislasi) bukan semata proses mengonversi input dari masyarakat menjadi output dalam bentuk kebijakan. Teori sistem politik memaknai proses legislasi secara

linear sebagai suatu tahapan-tahapan yang teratur tanpa adanya intervensi dari pihak luar. Pada kenyataannya, proses legislasi tidaklah berlangsung secara netral, tetapi sebaliknya dengan mencakup dimensi yang beragam. Dilihat dari sisi aktor (legislator - bisa anggota legislatif, eksekutif, maupun yudikatif yang memiliki kewenangan membuat peraturan perundang-undangan), seharusnya para legislator mempunyai basis keterwakilan politik yang kuat. Dilihat dari sisi proses, legislasi membutuhkan partisipasi masyarakat yang kuat. Dilihat dari sisi substansi, legislasi harus mencerminkan kepentingan publik dan strategis bagi percepatan pembangunan daerah. Dilihat dari sisi yuridis, legislasi harus merupakan perangkat hukum yang mampu membangun kepastian hukum dan keadilan serta membawa kemanfaatan bersama. Dari sisi praksis, legislasi harus *feasible, politically accepted, administratively feasible, economically efficient*. Dalam semangat *good governance*, proses legislasi seyogianya menjadi semakin membumi dengan melibatkan lebih banyak stakeholders, sehingga melalui proses yang partisipatif diharapkan peraturan daerah (perda) yang dihasilkan dapat lebih aspiratif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Banyak kasus menunjukkan indikasi pelibatan terbatas dalam proses legislasi, seperti dalam pembuatan undang-undang seperti dalam proses pembentukan Undang-undang Pemerintahan Aceh, dan Undang-undang Perlindungan Saksi dan Korban. Aspirasi dan kepentingan masyarakat belum tampak secara substantif dalam materi peraturan-peraturan tersebut.

1. Bagaimana pengaturan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang?

Pengaturan proses partisipasi dalam proses pembentukan kebijakan publik, khususnya dalam pembentukan undang-undang diatur dalam pasal 53 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Pasal 53 yang kemudian diatur lebih lanjut jika kita melihat pada aturan di Tata Tertib Anggota DPR sebagai *rule of procedure*-nya. Dalam aturan-aturan tersebut hanya dapat terlihat bahwa masyarakat berhak untuk terlibat, namun pengaturan lebih lanjut bagaimana partisipasi tersebut dapat dilakukan dalam proses pembentukan undang-undang tersebut, siapakah para pihak yang dapat turut serta dalam proses partisipasi tersebut, bagaimana kemudian untuk mengatur proses mempertimbangkan opini-opini masyarakat tersebut dalam memutuskan sebuah kebijakan publik.

2. Bagaimana aturan mengenai partisipasi masyarakat tersebut dijalankan dalam pembentukan undang-undang?

Hasil temuan Indonesian Rapid Decentralization Appraisal (IRDA) 2007 ke-3 menunjukkan sejumlah kasus di mana partisipasi publik meningkat dengan adanya keputusan formal yang memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan. Hal ini menunjukkan, dorongan untuk berpartisipasi ternyata juga harus difasilitasi oleh institusi formal. Oleh karena itu, perubahan dalam aspek legislator kemudian menjadi relevan untuk menjadi penting jika melihat kondisi yang ada hasil penemuan tersebut. Namun yang seringkali terjadi adalah partisipasi secara formal, bahwa suatu undang-undang pada waktu pembahasan sudah dilakukan proses partisipasi public, namun bagaimana pengolahan aspirasi masyarakat dari proses partisipasi seringkali tidak terlihat lagi pada waktu sebuah kebijakan ditetapkan.

3. Bagaimana perbandingan pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di negara lain?

Jika kita melihat dalam struktur Parlemen di negara lain maka keseimbangan antar "kamar" di Parlemen akan terlihat sama kuat kewenangannya sehingga ada mekanisme *check and balances* dalam internal Parlemen sendiri. Hal ini akan mempengaruhi bagaimana proses pembuatan undang-undang di Parlemen karena lembaga yang lain akan menilai bagaimana draft rancangan sebuah undang-undang sebelum rancangan tersebut disahkan, dan semakin banyak lembaga yang ada maka semakin banyak juga masyarakat diberi kesempatan untuk terlibat dalam pembentukan undang-undang.

Model perwakilan yang menempatkan DPR sebagai wakil partai politik, bukan wakil rakyat. Konsekuensi dari penerapan sistem pemilu proporsional dengan daftar yang ditentukan partai politik adalah adanya kecenderungan anggota DPR untuk mengabaikan konstituen karena anggota parlemen lebih terikat pada partai. Karena itu, rakyat sulit mengontrol kinerja anggota DPR.

Dilihat dari struktur kelembagaan parlemen di DPR tidak terlihat adanya keseimbangan kewenangan dalam "kamar" di parlemen. Kewenangan DPD dalam proses

pembahasan tidak sekuat kewenangan DPR, sehingga tidak mampu untuk menjadi kekuatan penyeimbang. Sementara DPR sendiri lebih terlihat sebagai perwakilan partai politik daripada perwakilan rakyat. Oligarki parlemen menyebabkan terjadinya dominasi kelompok kecil lapisan elite yang membatasi proses politik (pengambilan keputusan) hanya terjadi dalam lingkup kelompok ini. Unsur-unsur fraksi yang membentuk pimpinan DPR juga seringkali menyebabkan terjadinya distorsi aspirasi individu anggota karena keterikatan pada partai politik. Fraksi kemudian menjadi media bagi pimpinan partai politik (bisa di tingkat pusat maupun di daerah) untuk mendominasi proses pengambilan keputusan.

Hal lain yang perlu untuk dilihat adalah Bahkan ketika lembaga legislatif sendiri belum menyetujui sebuah rancangan undang-undang tetapi kemudian telah disahkan dan berlaku mengikat bagi masyarakat secara umum. Pertanyaannya adalah bagaimana masyarakat umum akan mengimplementasikan produk perundang-undangan tersebut, karena jika kita lihat bahwa DPR sebagai representasi masyarakat, maka masyarakat sendiri masih belum sepenuhnya menerima tetapi telah dipaksa untuk mengimplementasikannya karena telah disahkan.

4. Bagaimana upaya perbaikan atas pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang tersebut?

#### **SARAN**

Penulis melihat ada tiga hal penting yang harus dilihat mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik pertama yaitu;

1. Mekanisme pengaturannya harus jelas, bagaimana dan dalam proses apa saja masyarakat dapat turut serta untuk berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan publik, hal ini haruslah jelas dari awal sampai akhir yaitu mulai dari proses perencanaan, pembentukan, pelaksanaan dengan monitoring, serta akhirnya dalam evaluasi terhadap implementasinya.
2. Pengolahan Aspirasi Masyarakat. Walaupun telah dilakukan banyak sekali forum-forum publik, jangan sampai bahwa terselenggaranya forum publik tersebut hanya sebagai formalitas atas adanya partisipasi publik. Sementara pendapat masyarakat tidak tersampaikan dalam formula kebijakan yang ada.

3. Transparansi. Harus ada keterbukaan informasi, dokumen yang berkaitan dengan kebijakan yang akan diatur haruslah *aksesible*, dapat dijangkau oleh seluruh masyarakat sehingga mereka akan *aware* atas masalah yang akan diatur tersebut.

Sedangkan dari segi kelembagaan Parlemen sendiri ada beberapa hal yang harus dikuatkan yaitu:

1. Struktur "Kamar" di Parlemen jika memang didesain sebagai sistem Bikameral seharusnya kedua lembaga yang ada bisa saling menjadi penyeimbang, sehingga terjadi proses *check and balance* atas kepentingan masyarakat. Masyarakat dapat mempunyai lebih banyak medium untuk menyalurkan kepentingannya.
2. Mekanisme rekrutmen anggota parlemen yang bisa menghasilkan para wakil rakyat yang benar-benar mampu untuk menjadi wakil rakyat dan bukan hanya sebagai wakil partai politik.

