

**KEDAULATAN RAKYAT DALAM PEMBENTUKAN  
KEBIJAKAN PUBLIK  
(STUDI KASUS: PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM  
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA)**

**SKRIPSI**

**MAHARANIE**

**050423098X**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
DEPOK 2008**

**KEDAULATAN RAKYAT DALAM PEMBENTUKAN  
KEBIJAKAN PUBLIK  
(STUDI KASUS: PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM  
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA)**

**SKRIPSI**

Diajukan sebagai salah satu syarat  
untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

**MAHARANIE**

**050423098X**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
DEPOK 2008**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

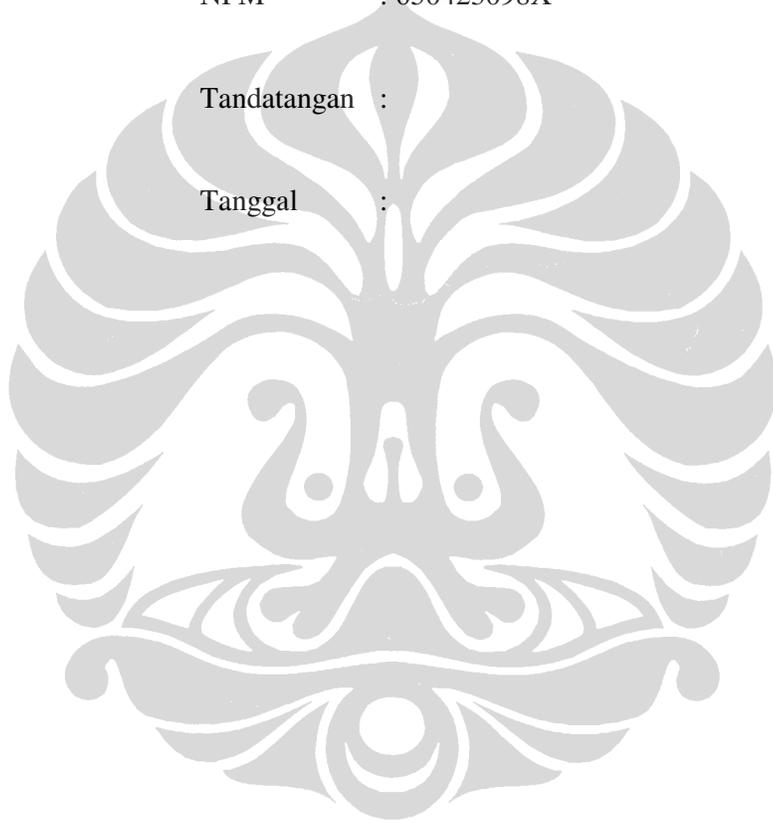
Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,  
Dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
Telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Maharanie

NPM : 050423098X

Tandatangan :

Tanggal :



## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh

Nama : Maharanie  
NPM : 05042098X  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Skripsi : Kedaulatan Rakyat dalam Pembentukan Kebijakan Publik  
(Case Studi : Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia).

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

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Prof. Dr.Maria Farida Indrati S, SH., MH (.....)

Pembimbing II: Dian Puji Simatupang, SH., MH (.....)

Penguji : Prof. Safri Nugraha., SH., LL.M., PhD (.....)

Penguji : Eka Sri Sunarti, SH., MSi (.....)

Penguji : Tri Hayati, SH., MH (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : .....

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, puji syukur atas kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum Program Ilmu Hukum Universitas Indonesia. Penulis sangat menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, penulis akan kesulitan untuk melewati masa perkuliahan dan menyelesaikan skripsi ini tentunya. Oleh karena itu, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

- 1) Ayahanda Wadie Maharief dan Ibunda Diah Wadie Maharief atas didikan dan cinta kasih sayang yang beliau berikan, saudara-saudara tersayang Mas Deva, Wisnu, Devi, Arum yang selalu memberikan dorongan kepada penulis untuk terus bergairah menulis dan mempelajari Ilmu Hukum.
- 2) Ibu Prof. Dr. Maria Farida Indrati S, SH., MH selaku dosen pembimbing yang telah bersedia meluangkan waktu disela-sela kesibukan beliau sebagai Hakim Konstitusi untuk berdiskusi dan menambah wawasan yang sangat berharga bagi penulis.
- 3) Bapak Dian Puji Simatupang, SH., MH yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk membimbing dan memberikan arahan terbaik bagi penulis dalam penyusunan skripsi ini.
- 4) Prof. Safri Nugraha, SH., LL.M., PhD sebagai Ketua Jurusan Hukum Administrasi Negara, Ibu Eka Sri Sunarti, SH., MSi., CN sebagai Sekretaris Jurusan Administrasi Negara, Ibu Tri Hayati, SH., MH, yang telah menguji skripsi ini dan memberikan pendapat dan saran yang sangat berharga bagi penulis.
- 5) Para Abang dan Mbak, Bang Sony Maulana, Mba Fitriani A Sjarif, Mba Melania Kiswandari, Bang Andri Wibisana, Bang Irfan Hutagalung, Terimakasih karena bukan hanya ilmu pengetahuan yang telah diberikan tetapi juga kesadaran, wawasan, dan keberanian untuk bersikap yang akan menjadi bekal di masa yang akan datang.

- 6) Pimpinan dan seluruh Staf Pengajar PK V Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, dan Pengajar Program Kekhususan lainnya atas segala ilmu dan pengetahuan yang diberikan selama ini.
- 7) Pak Sadeli dan Mba Dwi Terimakasih telah banyak membantu selama proses perkuliahan dan maaf telah sering mengganggu dan merepotkan selama ini
- 8) Bu Sur, Mba Dewi, Pak Iwan, Mas Indra dan seluruh karyawan Bagian Administrasi Pendidikan Sekretariat Program Ekstensi yang telah banyak membantu penulis membuat setumpuk surat dengan cekatan baik ketika kuliah, riset, dan skripsi ini.
- 9) Sahabatku Rike Yolanda atas dorongan, saran, dan kritik yang berharga bagi kemajuan penulis sehingga penulis tetap terus bersemangat ketika menjalani kuliah dan menulis skripsi ini.
- 10) Teman-temanku Diah Nur Ekowati, Kristanto Budi, Sonja Monica, Christina Scmalhofer, Anika Malkus, Nova Andriani, Cavin Rubenstein, Hafiz Mizan Piliang, Duhita Putri, Alfonso D.K Tahapary, Agus Ananda, R. Dwi Ulung, Tina Sarah Herawaty, Marta Dinata, Hendi Handoko, Edwin MCS, Sony Heru Prasetyo, yang mewarnai kehidupan penulis semasa perkuliahan dengan semangat, dorongan, canda tawa, dan doa untuk penulis.
- 11) Teman-teman seperjuangan angkatan tahun 2004, dan semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhir kata penulis menyadari bahwa skripsi ini masih banyak memiliki kekurangan dan jauh dari sempurna, untuk itu masukan, saran maupun kritik akan merupakan sumbangan yang berharga untuk kesempurnaan skripsi ini.

Depok, .....Januari 2009

Penulis

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

---

---

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

Nama : Maharanie  
NPM : 050423098X  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Kedaulatan Rakyat Dalam Pembentukan Kebijakan Publik  
(Case Studi : Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di  
Indonesia)

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok, Fakultas Hukum Universitas  
Indonesia

Tanggal : .....

Yang menyatakan

(Maharanie)

## ABSTRAK

Nama : Maharanie  
NPM : 050423098X  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul : Kedaulatan Rakyat Dalam Pembentukan Kebijakan Publik (Studi Kasus: Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Kebijakan Undang-Undang Di Indonesia)

Undang-undang sebagai hukum tertulis dapat lebih menimbulkan kepastian hukum, mudah dikenali, serta mudah untuk membuat atau menggantinya jika sudah tidak diperlukan lagi atau tidak sesuai lagi. Kelemahannya, kadang suatu undang-undangan bersifat kaku (*rigid*) dan ketinggalan zaman karena perubahan di masyarakat begitu cepat. Di samping itu karena undang-undangan sering kali dipandang sebagai sebuah produk hukum namun karena dibuat oleh lembaga politik yang maka seringkali bernuansa politis, dalam pembentukannya kadang terjadi *political bargaining* atau tawar-menawar yang bermuara pada kompromi yang dapat berupa consensus atau kesepakatan politis yang dituangkan dalam norma (pasal) yang kadang kurang mencerminkan kepentingan umum, melainkan hanya untuk kepentingan golongan bahkan kepentingan pribadi. Hal ini kadang kala tidak dapat dihindari dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Untuk itu perlu dicermati bagaimanakah tata cara pembentukan suatu undang-undang, agar lebih mencerminkan kepentingan warga Negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Untuk itu perlu dibuka peluang partisipasi publik yang sebesar-besarnya dalam proses pembentukan kebijakan publik. Keterlibatan masyarakat dalam pembuatan sebuah kebijakan seharusnya dilakukan dari awal perencanaan, pembuatan sampai pada tahap evaluasi. Dalam perencanaan awal pembentukan kebijakan masyarakat perlu untuk dilibatkan agar *aware* terhadap isu yang akan diatur, dalam proses pembentukan agar bisa mengerti bagaimana arah kebijakan tersebut akan dibentuk, dan pada tahap evaluasi agar memberikan masukan terhadap implementasi sebuah kebijakan.

## ABSTRACT

Name : Maharanie  
Student Number : 050423098X  
Major Studi : Law  
Judul : People's Sovereignty in the Public Policy Making (Case Study :  
Public Participation in the Law Making Process in Indonesia)

Law as an written regulation give more certainty in the aplication, friendly recognize, and easy to change if it is not compatible anymore. Law also have some weakness which it's character is very rigid compare with the changing in the society. Law as legsilastive product sometimes seen as a political product which have it's political atmosphere because in the law making process can be some dealing among the actor and that dealing formulate in the article in the act. It is unavoidable sometime in the law making process eventhough that is not reflecting people's interest but only the law maker interest. That is why, it is necessary to scrutinize the procedure of the law making process so law as a public policy more reflecting people's interest. That is why it's really important to open public participation in the policy makin widely open. Public participation in the public policy making should be put on the agenda from the begining from planning, policy decisioning, up to evaluation. In the planning process people will be awared of the issue that will be regulate, in the decicion making people will see how is the policy maker vision of the issue, and in the evaluation proces people can give their oponion about the policy implementation.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	iv
ABSTRAK .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR BAGAN & TABEL .....	viii
DAFTAR ISTILAH .....	ix
1. PENDAHULUAN .....	1
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Pokok Permasalahan .....	3
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	3
1.4 Kerangka Teori .....	4
1.5 Kerangka Konsep .....	5
1.5.1 Kerangka Teori Negara dan Kedaulatan Rakyat .....	5
1.5.1.a. Negara dan Kedaulatan Rakyat .....	5
1.5.2 Teori Kedaulatan Rakyat .....	7
1.5.3 Kerangka Konsep Negara dan Kedaulatan.....	8
1.6 Kerangka Hukum Konsep Negara di Indonesia .....	10
1.7 Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat .....	13
1.8 Demokrasi Perwakilan .....	13
1.9 Kebijakan Publik dan Partisipasi .....	16
1.10 Metoda Penelitian .....	17
1.11 Sistematika Penulisan .....	18
2. KEBIJAKAN PUBLIK DAN PARTISIPASI .....	19
2.1. Kebijakan Publik .....	19
2.1. a. Proses Pembuatan Kebijakan Publik .....	23
2.1.b. Publik dalam Perwujudan Partisipasi Publik.....	21
2.2. Partisipasi .....	24
2.2.a. Tingkat Partisipasi Masyarakat .....	24
2.3. Dasar Hukum Partisipasi Publik di Indonesia .....	26
3. SISTEMATIKA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA DAN ANALISA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA .....	30
3.1. Proses Pembentukan Undang-undang .....	31
3.1.a Program Legislasi Nasional .....	31
3.1.b Proses Pembentukan Undang-undang .....	31
3.1.b.1 Proses Pembentukan Undang-undang atas Prakarsa Presiden.....	32
3.1.b.2 Proses Pembentukan Undang-undang	

atas Prakarsa DPR .....	33
3.1.b.3 Pengesahan .....	33
3.1.b.4 Pengundangan .....	35
3.1.b.4 Pengesahan .....	36
3.2. ANALISA PARTISIPASI PUBLIK DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA.....	36
3.2.1 Undang-Undang Pemerintahan Aceh .....	36
3.2.2 Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban .....	38
3.3 Menakar Kualitas Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat .....	40
3.3.1 Sumber Daya dan Arena Agar Partisipasi Publik Efektif .....	46
3.3.2 Peningkatan Efektifitas Partisipasi Publik Melalui Mekanisme Konsultasi .....	47
4. PERBANDINGAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI BEBERAPA NEGARA .....	48
4.1 Proses Pembentukan Undang-Undang di Belanda .....	48
4.2 Proses Pembentukan Undang-Undang di Jerman .....	52
4.3 Proses Pembentukan Undang-Undang di Amerika .....	55
4.4 Proses Pembentukan Undang-Undang di Filipina .....	58
5. KESIMPULAN DAN SARAN	
5.1 Kesimpulan .....	61
5.2 Saran .....	65

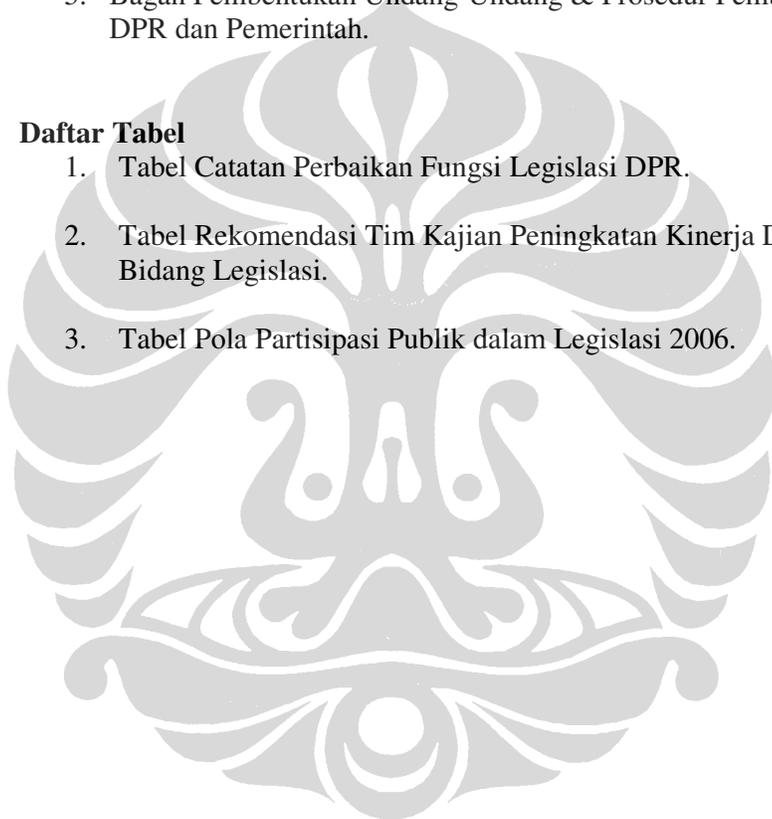
## DAFTAR TABEL DAN BAGAN

### DAFTAR BAGAN

1. Bagan Proses Pembentukan Undang-undang.
2. Bagan Alur Penyusunan Prolegnas di DPR RI.
3. Bagan Mekanisme Pembentukan RUU Di Badan Legislasi DPR.
4. Bagan Mekanisme Penyiapan RUU Usul Inisiatif Di Badan Legislasi DPR RI.
5. Bagan Pembentukan Undang-Undang & Prosedur Pembentukan RUU dari DPR dan Pemerintah.

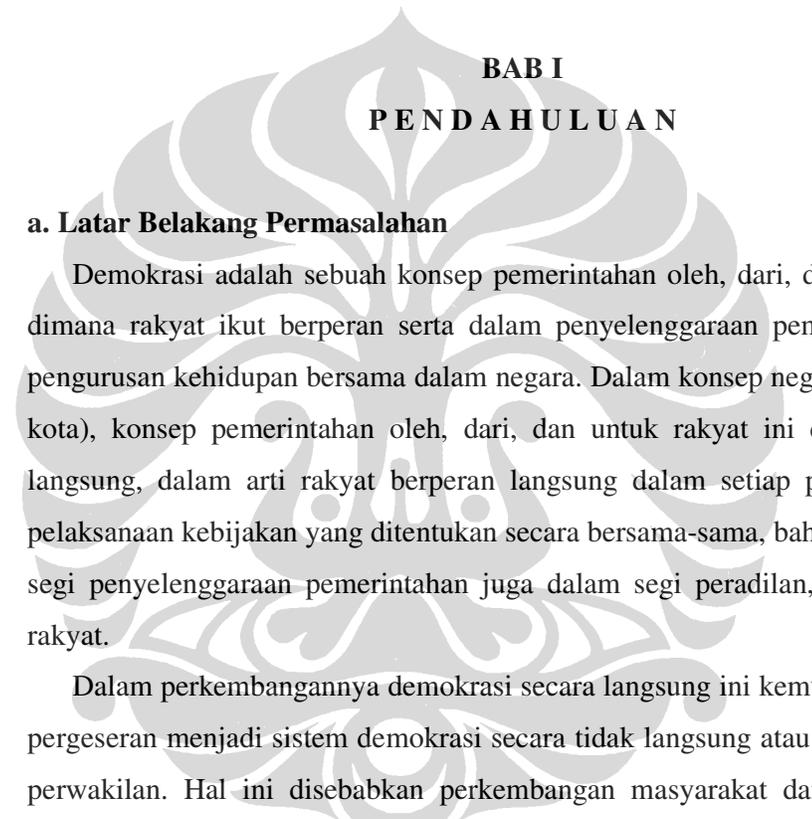
### Daftar Tabel

1. Tabel Catatan Perbaikan Fungsi Legislasi DPR.
2. Tabel Rekomendasi Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI untuk Bidang Legislasi.
3. Tabel Pola Partisipasi Publik dalam Legislasi 2006.



## DAFTAR SINGKATAN DAN ISTILAH

Baleg	: Badan Legislasi.
Bamus	: Badan Musyawarah.
Dephukham	: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.
DIM	: Daftar Inventaris Masalah, matriks yang digunakan oleh
DPR	dan DPD dalam membahas setiap pasal dalam suatu rancangan undang-undang.
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah.
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat.
HAM	: Hak Asasi Manusia.
KPK	: Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
Kunker	: Kunjungan Kerja anggota DPR dan DPD.
LIPI	: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
MA	: Mahkamah Agung.
MenhukHAM	: Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.
Mensesneg	: Menteri Sekretaris Negara.
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat.
NAD	: Nanggroe Aceh Darussalam.
Naskah Akademis kajian	: Naskah yang berisi latar belakang pemikiran serta hasil kajian yang menyertai dibuatnya suatu rancangan undang-undang.
Panja	: Panitia Kerja.
Pansus	: Panitia Khusus.
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional.
PSHK	: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan.
RDPU	: Rapat Dengar Pendapat Umum.
RUU	: Rancangan Undang-Undang.
Susduk	: Susunan dan Kedudukan keanggotaan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
Tatib	: Tata tertib. Tata tertib anggota Dewan.
Timsin	: Tim Sinkronisasi.
Timus	: Tim Perumus.
UU	: Undang-undang.
UUD NRI 1945	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.



## BAB I PENDAHULUAN

### a. Latar Belakang Permasalahan

Demokrasi adalah sebuah konsep pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat, dimana rakyat ikut berperan serta dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk pengurusan kehidupan bersama dalam negara. Dalam konsep negara *Polis* (negara kota), konsep pemerintahan oleh, dari, dan untuk rakyat ini dilakukan secara langsung, dalam arti rakyat berperan langsung dalam setiap pengambilan dan pelaksanaan kebijakan yang ditentukan secara bersama-sama, bahkan selain dalam segi penyelenggaraan pemerintahan juga dalam segi peradilan, lewat peradilan rakyat.

Dalam perkembangannya demokrasi secara langsung ini kemudian mengalami pergeseran menjadi sistem demokrasi secara tidak langsung atau lewat demokrasi perwakilan. Hal ini disebabkan perkembangan masyarakat dan perkembangan permasalahan yang ada di masyarakat. Jumlah penduduk yang semakin banyak tentu saja tidak memungkinkan untuk semua orang dapat berkumpul dalam satu tempat dan semakin besarnya jumlah penduduk berkorelasi dengan semakin kompleksnya struktur kehidupan masyarakat, sehingga menyebabkan semakin kompleksnya aktivitas warga. Kompleksitas ini menimbulkan masalah yang kemudian menimbulkan berbagai macam keahlian yang semakin berkembang di masyarakat.

Dalam sistem demokrasi perwakilan ini masyarakat berperan serta secara tidak langsung yaitu melalui wakil-wakilnya yang telah ditunjuk untuk itu. Wakil yang

ditunjuk untuk mengurus kehidupan bersama ini dipilih melalui sistem Pemilu, baik Pemilu eksekutif maupun legislatif, dan juga untuk lembaga yudisial. Dalam sistem demokrasi perwakilan ini dikenal teori kontrak sosial dari John Locke yaitu masyarakat menyerahkan kedaulatannya kepada pemerintah dengan syarat pemerintah dalam mengatur kehidupan bersama tersebut akan melindungi hak-hak warga negara dan menjamin terlaksananya hak-hak tersebut.

Sistem demokrasi perwakilan ini juga mempunyai kekurangan karena seringkali wakil yang ditunjuk tersebut ternyata mempunyai jarak dengan konstituennya. Hal ini menimbulkan distorsi kepentingan antara wakil rakyat dengan konstituennya. Untuk mengurangi jarak antara wakil rakyat dengan konstituen ini diperlukan ruang-ruang partisipasi masyarakat. Dengan adanya partisipasi masyarakat diharapkan kebijakan yang diambil oleh para wakil rakyat tersebut lebih mencerminkan kepentingan masyarakat dan akan lebih efektif dalam pengimplementasiannya karena masyarakat terlibat secara intens dalam penentuan kebijakan tersebut.

Undang-undangan adalah produk hukum sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari Undang-Undang Dasar tetapi karena dibuat oleh lembaga politik yang tentunya dapat saja bernuansa politis, dalam pembentukannya kadang terjadi *political bargaining* atau tawar-menawar yang bermuara pada kompromi yang dapat berupa konsensus atau kesepakatan politis yang dituangkan dalam norma (pasal) yang kadang kurang mencerminkan kepentingan umum, melainkan hanya untuk kepentingan golongan bahkan kepentingan pribadi. Hal ini kadang kala tidak dapat dihindari dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Untuk itu perlu dicermati bagaimanakah tata cara pembentukan suatu undang-undang, agar lebih mencerminkan kepentingan warga Negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat. Kajian tentang asal kewenangan pembentukan Undang-Undang dan bagaimana pembentukannya tidak akan terlepas dari bagaimana konsep Negara.

Salah satu konsep kekuasaan tertinggi dalam suatu negara (Asshiddiqie, 2006) adalah kedaulatan rakyat. Kedaulatan dalam pandangan klasik tidak dapat dipisahkan dari konsep negara, yang menurut Jean Bodin "... *the most high, absolute, and perpetual power over the citizens and subjects in a commonweal...*". Pertama, kedaulatan itu bersifat mutlak, abadi, dan karena itu

juga harus bersifat utuh, tunggal, dan tak terbagi-bagi atau terpecah-pecah, serta bersifat tertinggi dalam arti tidak terderivasikan dari kekuasaan yang lebih tinggi; Kedua, kekuasaan berdaulat dalam negara itu berkaitan dengan fungsi legislasi, yaitu negara itu berdaulat dalam membuat hukum atau undang-undang dan atau menghapuskan hukum; dan Ketiga, hukum itu sendiri merupakan perintah dari yang berdaulat tersebut yang pada zamannya memang berada di tangan raja.

Konsep kedaulatan haruslah dipahami sebagai kekuasaan tertinggi yang dapat saja di bagi dan dibatasi. Pembatasan kekuasaan itu biasanya ditentukan pengaturannya di dalam konstitusi yang pada sekarang ini dikaitkan dengan ide konstitusional negara modern. Artinya, di tangan siapapun kekuasaan tertinggi atau kedaulatan itu berada, terhadapnya selalu diadakan pembatasan oleh hukum dan konstitusi sebagai produk kesepakatan bersama para pemilik kedaulatan yaitu warga negara. (Asshiddiqie, 2006)

Menurut Guy Peters, bahwa salah satu cara untuk memperbaiki patologi birokrasi adalah dengan adanya partisipasi, oleh karena dengan adanya partisipasi ini maka kebijakan yang diambil mendapatkan legitimasi pembenaran karena telah mendapatkan penilaian oleh masyarakat lewat proses partisipasi tersebut.

#### **a. 1 Pokok Permasalahan**

1. Bagaimana pengaturan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang?
2. Bagaimana aturan mengenai partisipasi masyarakat tersebut dijalankan dalam pembentukan undang-undang?
3. Bagaimana perbandingan pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di negara lain?
4. Bagaimana upaya perbaikan atas pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang tersebut?

#### **b. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan penelitian ini untuk melihat bagaimana pola pembentukan undang-undang sebagai sebuah produk hukum yang akan mengikat warga masyarakat. Seringkali undang-undang sebagai sebuah kebijakan publik tidak mencerminkan kepentingan masyarakat, sehingga menimbulkan resistensi atas undang-undang tersebut, kasus di Indonesia misalnya Undang-Undang

Penanggulangan Keadaan Bahaya yang kemudian melahirkan tragedi Semanggi.

Manfaat Penelitian.

Adanya proses partisipasi dalam sebuah pembentukan kebijakan publik menjadi sangat penting untuk meminimalkan bias kepentingan antara pembuat kebijakan dan masyarakat yang akan terkena dampak dari pengaturan tersebut, sehingga diharapkan kebijakan yang dibuat oleh para pengambil kebijakan akan lebih mencerminkan aspirasi kepentingan masyarakat sebagai konstituennya dan kebijakan tersebut bisa berjalan dengan lebih efektif karena didukung oleh masyarakat yang terlibat dalam pembentukan kebijakan tersebut.

### c. Kerangka Teori

Menurut *International Commission of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok pada 1965, perumusan yang paling umum mengenai sistem politik yang demokratis adalah suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik diselenggarakan oleh warga negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggungjawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas, yang dinamakan **Demokrasi Berdasarkan Perwakilan** (Budiarjo, 2003).

*International Commission of Jurist* mengajukan suatu variasi dari demokrasi perwakilan yang mengutamakan terjaminnya hak-hak asasi golongan minoritas terhadap mayoritas, yang kemudian dikenal dengan **Demokrasi dengan Hak-hak Asasi yang Terlindung**. Dalam sistem ini kekuasaan di tangan mayoritas diselenggarakan di dalam suatu rangka legal pembatasan konstitusional yang dimaksud untuk menjamin bahwa asas dan hak fundamental tertentu tidak tergantung pada suatu mayoritas yang tidak tetap atau tidak wajar. Dengan demikian hak-hak asasi kelompok minoritas tetap terjamin (Budiarjo, 2003).

Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui perlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip *representation in ideas* dibedakan dari *representation in presence*, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi (Asshiddiqie, 2006).

Dianut atau dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan perasaan keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum memang tidak dimaksudkan untuk hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa saja, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtsstaat*, melainkan *demokratische rechtsstaat* atau negara hukum yang demokratis. Dengan perkataan lain, dalam setiap Negara Hukum yang bersifat nomokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum. (Asshiddiqie, 2006).

#### **d. Kerangka Konsep**

### **I. Kerangka Teori Negara dan Kedaulatan**

#### **a). Negara dan Kedaulatan Rakyat**

Sifat hakekat negara merupakan hasil perjanjian antara seluruh rakyat yang mempunyai satu tujuan (satu kepentingan) yang sama yaitu membentuk satu kelompok atau negara, jadi merupakan satu tindakan hukum bersama untuk membentuk negara yang disebut *Gezam Akt*. Perjanjian dasar hukum publik ini merupakan suatu perjanjian masyarakat, dan setelah negara terbentuk mereka yang mengadakan perjanjian kemudian membuat peraturan-peraturan hukum yang disebut hukum dasar beserta peraturan pelaksanaannya (Asshiddiqie, 2006).

Menurut John Locke manusia dalam keadaan status *naturalis* (status belum bernegara) pada dasarnya merupakan makhluk yang baik dan berakal (*homo sapiens*). Setiap manusia sejak lahir telah memiliki hak-hak yang mendasar yaitu hak atas kehidupannya, hak atas kekayaannya, hak untuk memiliki kekayaan. Jadi manusia baru bertindak main hakim sendiri atau bersikap seperti binatang bila hak-hak dasarnya dilanggar. Oleh karena itu untuk melindungi hak-hak dasarnya, rakyat mengadakan perjanjian membentuk negara (*pactum unionis*). Setelah itu

mengadakan perjanjian penyerahan kekuasaan kepada penguasa (*pactum subyektionis*), yang harus mampu memberi jaminan serta perlindungan terhadap hak-hak dasar rakyatnya. Dengan demikian kekuasaan penguasa menjadi terbatas yaitu tidak boleh melanggar hak-hak dasar rakyat (monarkhi konstitusional) (Asshiddiqie, 2006).

J.J Rousseau berpendapat manusia dalam keadaan status *naturalis* lahir sebagai manusia yang merdeka dan memiliki hak asasi. Akan tetapi dalam kenyataan hidupnya manusia juga sekaligus terikat oleh unsur hukum, kebudayaan, tradisi dan lain-lainnya. *Man is born free and yet we see him in chains*. Selanjutnya dalam keadaan status *naturalis* tersebut manusia atas kehendak sendiri, tanpa paksaan mengadakan perjanjian masyarakat membentuk *kolektivitas*. Rousseau menyebut perjanjian masyarakat ini bukannya istilah *pactum unionis* tetapi dengan sebutan *volonte de tous*, bahwa dengan terbentuknya kolektivitas berarti terdapat kebebasan kehendak rakyat (*vrij will*) serta keinginan untuk tunduk pada kolektivitas. Hal ini karena apabila rakyat tunduk pada kolektivitas sama artinya dengan rakyat tunduk pada kehendaknya sendiri. Selanjutnya setelah kolektivitas terbentuk, kegiatan kenegaraan tidak lagi berdasar pada kehendak sendiri tetapi harus berdasar pada kepentingan umum. Mekanismenya adalah dengan menggunakan sistem suara terbanyak atau *volonte generale*. Dengan demikian, dalam teori perjanjian masyarakat Rousseau, setelah *pactum unionis (volonte de tous)* tidak ada perjanjian penyerahan kekuasaan (*pactum subyektionis*) pada penguasa, rakyat dalam hal ini tetap memegang kekuasaan melalui kolektivitas. Mengenai *volonte generale* pelaksanaannya bukan semata-mata bertujuan untuk mendapatkan suara terbanyak atau suara mayoritas, akan tetapi harus betul-betul bertujuan untuk kepentingan umum yang berdasarkan kejujuran sehingga menggambarkan kebenaran (Asshiddiqie, 2006).

Dalam fase negara-negara modern sekarang ini mempunyai sifat utama bahwa kekuasaan tertinggi berada pada rakyat. Dengan demikian pemerintahannya dilaksanakan untuk, dari, dan oleh rakyat (demokratis). Akan tetapi, pelaksanaan sistem demokrasi dalam masa modern tidak lagi dilaksanakan secara langsung, tetapi dengan menggunakan sistem perwakilan. Pemerintah dalam hal ini harus melaksanakan kehendak rakyat banyak yang disalurkan

melalui ketentuan-ketentuan hukum, sehingga negaranya menjadi negara hukum. Dengan demikian ciri negara modern adalah selain demokrasi dengan sistem perwakilan, juga dengan merupakan negara hukum yang demokratis. (Asshiddiqie, 2006).

Dalam teori kenegaraan negara hukum selalu dikaitkan dengan negara demokrasi. Hal ini karena teori demokrasi dari Rousseau membuka peluang untuk menimbulkan demokrasi yang absolut melalui sistem suara terbanyaknya (monopoli suara terbanyak), sehingga mengesampingkan suara minoritas. Suara terbanyak dalam sistem demokrasi merupakan bentuk politik bukan yuridis. Untuk mencegah timbulnya eksekutif dari sistem demokrasi maka digunakan sistem negara hukum. Dengan negara hukum diharapkan hak asasi warga menjadi lebih terjamin. (Asshiddiqie, 2006) Dalam negara hukum formil diperlukan syarat-syarat yaitu: adanya pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia, pemisahan kekuasaan dalam negara, pemerintahan harus berdasarkan pada undang-undang, dan adanya peradilan administrasi. (Asshiddiqie, 2006).

#### **b). Teori Kedaulatan Rakyat**

Teori kedaulatan rakyat muncul sebagai reaksi atas teori kedaulatan raja yang kebanyakan menghasilkan pemerintahan yang tirani. Teori kedaulatan rakyat ini diawali oleh teori kontrak sosialnya Rousseau yang menyatakan bahwa dalam suatu negara, *natural liberty* telah berubah menjadi *civil liberty* dimana rakyat memiliki hak-haknya. Kekuasaan rakyat sebagai yang tertinggi dalam hal ini melalui perwakilan yang berdasarkan suara terbanyak (*general will* *volonte generale*). *Volonte generale* harus berdasarkan kepentingan dari golongan yang terbanyak. Jadi apabila hanya kepentingan satu golongan yang diutamakan, walaupun mendapat suara terbanyak (*general*), maka bukan menjadi apa yang disebut kepentingan umum. Ajaran Rousseau ini terlalu murni, sedangkan apa yang dikatakan oleh Rousseau sebagai keputusan dari suara terbanyak (mayoritas) yang membawa kepentingan umum, tidak pasti selalu benar. Apa yang didukung oleh suara terbanyak itu tidak lagi mempersoalkan tentang kebenaran yang hendak dikejar melainkan mempersoalkan tentang menang atau kalah. Disinilah letak penyelewengan dari sistem mayoritas yang tidak mengejar kebenaran lagi, melainkan mengejar kemenangan. (Asshiddiqie, 2006)

### c). Kerangka Konsep Negara dan Kedaulatan

Konsep demokrasi diterapkan secara berbeda-beda dari satu negara ke negara lain. Demokrasi telah menjadi suatu paradigma mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal, meskipun dalam prakteknya diterapkan secara berbeda-beda di berbagai negara sesuai dengan kepentingannya masing-masing. Namun yang jelas, dalam sistem kedaulatan rakyat maka kekuasaan tertinggi dalam suatu negara tetap berada di tangan rakyat. Kekuasaan tertinggi itu hakekatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Dalam sistem *participatory democracy* dikembangkan pula gagasan bersama rakyat. Sehingga prinsip demokrasi menjadi “kekuasaan pemerintahan yang berasal dari rakyat, untuk rakyat, oleh rakyat, dan bersama rakyat.” (Asshiddiqie, 2006).

Pada hakikatnya, dalam ide kedaulatan rakyat, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi kekuasaan itu. Selanjutnya untuk kemanfaatan bagi rakyatlah segala kegiatan ditujukan dan diperuntukkan segala manfaat yang didapat dari adanya dan berfungsinya kegiatan bernegara itu. Hal inilah gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi yang bersifat total dari rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat. (Asshiddiqie, 2006).

Kekuasaan dan penggunaannya harus selalu dibatasi dan selalu berada di bawah pengawasan dan pengendalian pihak yang terkena oleh dampaknya. Penggunaan kekuasaan harus selalu dipertanggungjawabkan dan setiap saat selalu terbuka untuk dimintai pertanggungjawaban. Karena itu, kekuasaan dan penggunaan kekuasaan harus selalu terorganisasi secara rasional (Shidarta, 2004).

Dalam perkembangannya kedaulatan rakyat secara langsung tersebut kemudian mengalami pergeseran menjadi demokrasi perwakilan disebabkan semakin luasnya wilayah suatu negara, semakin banyaknya jumlah warga negara, dan semakin kompleksnya struktur kehidupan masyarakat (Shidarta, 2004).

Mengenai partisipasi warga masyarakat, mengingat jumlahnya yang sangat besar, oleh karena itu untuk memungkinkan warga masyarakat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan agar dapat melaksanakan pembatasan

dan kontrol terhadap penggunaan kekuasaan secara efektif, maka masyarakat telah mengembangkan apa yang disebut demokrasi perwakilan. Demokrasi perwakilan adalah demokrasi yang memungkinkan restriksi sejati atas penggunaan kekuasaan politik, penerapan struktur kompetensi sebagai sarana untuk pembatasan dan juga pertanggungjawaban sejati pada para pejabatnya (Shidarta, 2004).

Menurut Jimly Assididqie gagasan kedaulatan rakyat sebagai sebuah konsep kekuasaan tertinggi yang ada di tangan rakyat dapat dilihat dari segi ruang lingkup (*scope of power*), dan dapat juga dilihat dari segi jangkauan kekuasaan (*domain of power*). Lingkup kedaulatan rakyat (*scope of power*) menyangkut kegiatan apa saja yang dilakukan dalam lingkup kedaulatan rakyat itu, sedangkan jangkauan kedaulatan menyangkut siapa saja yang menjadi penguasa atau pemegang kekuasaan tertinggi itu dan siapa subyek yang dapat dijangkau oleh pengaruh kekuasaan tersebut, hal ini berhubungan antara "*subyek*" dan "*the sovereign*" (Shidarta, 2004).

Dalam hubungan mengenai *scope of power*, ide kedaulatan rakyat meliputi proses pengambilan keputusan, baik di bidang legislasi maupun di bidang eksekutif. Dalam hal ini bahwa rakyatlah yang mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum dan mempunyai otoritas tertinggi untuk menetapkan berlaku tidaknya suatu ketentuan hukum dan mempunyai otoritas tertinggi untuk menjalankan dan mengawasi pelaksanaan ketentuan hukum itu. Dengan kata lain, rakyat yang berdaulat baik dalam perencanaan, penetapan, pelaksanaan, maupun evaluasi dan pengawasan terhadap pelaksanaan produk hukum yang mengatur proses pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Namun, konsep pemerintahan disini tidak lagi merupakan pemerintahan secara langsung oleh rakyat, tetapi menggunakan demokrasi perwakilan (Shidarta, 2004).

Karena pada dasarnya rakyat yang berdaulat dalam negara demokrasi, maka rakyat yang berhak menentukan kebijakan kenegaraan yang akan mengikat bagi seluruh rakyat. Pemerintah sebagai pihak yang mendapat mandat kepercayaan untuk menjalankan tugas-tugas pemerintahan negara tidak boleh menetapkan sendiri segala sesuatu yang menyangkut kebijakan bernegara yang akan mengikat warga negara dengan beban-beban kewajiban yang tidak disepakati

oleh mereka sendiri, baik yang menyangkut kebebasan (*liberty*), prinsip persamaan (*equality*), ataupun kepemilikan (*property*) yang menyangkut kepentingan rakyat. Jika sekiranya kebijakan-kebijakan kenegaraan tersebut akan membebani rakyat, maka rakyat harus menyatakan persetujuan melalui perantara wakil-wakilnya di lembaga legislatif. Karena itu, kebijakan-kebijakan kenegaraan itu harus dituangkan dalam bentuk undang-undang sebagai produk legislatif (*legislative act*) (Asshiddiqie, 2006).

## 2. Kerangka Hukum Konsep Negara di Indonesia

Di Indonesia konsep yang dipakai adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, hal ini sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 1 ayat (1), yang berbunyi

*”Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.”*

Dalam ketentuan ini dapat dilihat negara yang diatur dalam konstitusi tersebut adalah negara Indonesia, bahwa negara tersebut berbentuk kesatuan, dan negara tersebut pemerintahannya berbentuk Republik.

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 2 ayat (1) dikatakan bahwa :

*”Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar.”*

Sebelum Amandemen, pasal tersebut rumusnya berada pada pasal 1 ayat (2) yang berbunyi

*“Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.*

Hal ini menimbulkan konsekuensi yang sangat jelas bahwa, kedaulatan yang berada di tangan rakyat sekarang tidak lagi terlembagakan hanya pada satu subyek, MPR sebagai penjelmaan tunggal lembaga negara. (Asshiddiqie, 2007).

Oleh karena semua lembaga negara atau jabatan publik pada hakikatnya adalah jabatan yang mendapatkan legitimasi dari rakyat yang berdaulat, maka bukan saja tugas dan wewenang jabatan itu harus diselenggarakan menurut undang-undang dasar, tetapi juga harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat melalui prinsip akuntabilitas, transparansi, dan cara kerjasama yang partisipatoris.

Setiap warga negara harus mendapatkan akses yang seluas-luasnya terhadap kinerja lembaga-lembaga negara, dan secara berkala lembaga-lembaga negara yang bersangkutan diwajibkan menyampaikan laporan terbuka kepada masyarakat. (Asshiddiqie, 2007)

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai hukum dasar dan sebagai hukum tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia harus menjadi acuan dan pegangan bagi penyelenggaraan negara dalam penentuan kebijakan-kebijakan kenegaraan dan pemerintahan. Kebijakan politik, kebijakan ekonomi, dan bahkan kebijakan social budaya harus mengacu pada ketentuan hukum dasar atau ketentuan hukum tertinggi yang termaktub dalam konstitusi Indonesia. Setiap kebijakan yang dituangkan dalam bentuk undang-undang di bidang politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan tidak boleh bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah cerminan kehendak politik seluruh rakyat yang berdaulat dalam negara Republik Indonesia. Kedaulatan rakyat itu tidak hanya menyangkut aspek politik kehidupan bernegara, tetapi juga dalam bidang ekonomi, sosial, dan budaya. Karena itu dikatakan bahwa Indonesia menganut paham demokrasi politik dan demokrasi ekonomi secara sekaligus (Asshiddiqie, 2007).

Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan :

*“Negara Indonesia adalah negara hukum.”*

Dalam konsep negara hukum tersebut diidealkan yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan negara adalah hukum itu sendiri sebagai satu sistem. Gagasan negara hukum dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum sebagai sistem yang fungsional dan berkeadilan, dengan menata supra dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Untuk itu, sistem hukum perlu dibangun dan

ditegakkan sebagaimana mestinya dimulai dari konstitusi sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi (Asshiddiqie, 2007).

Pengertian negara demokrasi yang berdasar atas hukum adalah konsep tentang *constitutional state* dan demokrasi konstitusional atau *constitutional democracy*. Konsep demikian ini bertitik tolak dari demokrasi, sedangkan konsep *democratic rule of law* bertitik tolak dari nomokrasi, yaitu konsep tentang negara hukum yang harus demokratis. Seperti halnya demokrasi tidak selalu berdasar atas hukum, maka nomokrasi yaitu konsep tentang negara hukum juga tidak selalu demokratis (Asshiddiqie, 2007). Untuk mengatasi kekurangan tersebut, maka dikembangkan pengertian-pengertian mengenai *democratic rule of law* (*demokratische rechtsstaat*) dan *constitutional democratic*. Antara konsep negara hukum dan demokrasi dianggap saling melengkapi, "*The strength of the theory of Rechtsstaat comes from its relation with democratic theory*". (Asshiddiqie, 2007).

Negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan pemerintahannya dijalankan berdasarkan dan bersarkan hukum yang berakar dalam seperangkat titik tolak normatif, berupa asas-asas dasar sebagai asas yang menjadi pedoman dan kriteria penilaian pemerintahan dan perilaku pejabat pemerintahan. Dalam hal ini menurut Scheltema:

1. Pengakuan, penghormatan dan perlindungan Hak Asasi Manusia yang berakar dalam penghormatan atas martabat manusia (*Human Dignity*);
2. Berlakunya Asas Kepastian Hukum. Negara hukum bertujuan untuk menjamin bahwa kepastian hukum terwujud dalam masyarakat. Hukum bertujuan untuk mewujudkan kepastian dalam hubungan antar manusia, yakni menjamin prediktabilitas, dan juga bertujuan untuk mencegah bahwa hak yang terkuat yang berlaku, beberapa asas yang terkandung dalam asas kepastian hukum adalah :
  - a. Asas Legalitas, konstitusionalitas, dan supremasi hukum;
  - b. Asas undang-undang menetapkan berbagai perangkat aturan tentang cara pemerintahan dan para pejabatnya melakukan tindakan pemerintahan;
  - c. Asas non-retroaktif perundang-undangan, sebelum mengikat undang-undang harus diumumkan secara layak;
  - d. Asas peradilan bebas, obyektif-imparsial dan adil-manusiawi;
  - e. Asas *non-liquet*, hakim tidak boleh menolak perkara yang dihadapkan kepadanya dengan alasan undang-undang tidak jelas atau tidak ada;
  - f. Hak Asasi Manusia harus dirumuskan dan dijamin perlindungannya dalam konstitusi.
3. Asas *Similia Similibus* (Asas Persamaan) atau *Equality before the Law*.

Dalam negara hukum pemerintah tidak boleh mengistimewakan orang tertentu (non-diskriminatif). Aturan hukum berlaku sama untuk setiap orang, karena itu harus dirumuskan secara umum, abstrak. Dua hal penting yang terkandung dalam asas ini adalah :

- a. Persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan;
  - b. Tuntutan perlakuan yang sama bagi semua warga negara.
4. Asas Demokrasi.
- Asas demokrasi memberikan suatu cara atau metoda pengambilan keputusan. Asas ini menuntut bahwa tiap orang harus mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi tindakan pemerintahan. Asas ini diwujudkan lewat sistem representasi (perwakilan rakyat) yang mempunyai peranan dalam pembentukan undang-undang dan kontrol terhadap pemerintah. beberapa hal penting dalam asas demokrasi :
- a. Pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
  - b. Pemerintah bertanggungjawab dan dapat dimintai pertanggungjawaban oleh badan perwakilan rakyat;
  - c. Semua warga negara memiliki kemungkinan dan kesempatan yang sama untuk mengontrol pemerintah;
  - d. Semua tindakan pemerintahan terbuka bagi kritik dan kajian rasional semua pihak;
  - e. Kebebasan berpendapat, berkeyakinan dan menyatakan pendapat;
  - f. Kebebasan Pers dan lalu lintas informasi;
  - g. Rancangan undang-undang harus dipublikasikan untuk memungkinkan partisipasi rakyat secara efektif.
5. Pemerintah dan Pejabat Pemerintah mengemban fungsi pelayanan masyarakat. Pemerintah mengemban tugas untuk memajukan kepentingan warga negara, semua kegiatan pemerintahan harus terarah pada kesejahteraan umum. Beberapa hal yang penting dalam asas ini :
- a. Asas-asas umum pemerintahan yang layak;
  - b. Syarat-syarat fundamental bagi keberadaan manusia yang bermartabat manusiawi dijamin dan dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya dalam konstitusi; dan
  - c. Pemerintah harus secara rasional menata tiap tindakannya, memiliki tujuan yang jelas dan berhasil guna (*doelmatig*), jadi harus efisien-efektif (Shidarta, 2004).

### 3. Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

Bentuk demokrasi sebenarnya sudah dikenal sejak zaman Yunani kuno, meskipun demikian dalam perkembangannya terdapat perbedaan-perbedaan dalam menafsirkan ide demokrasi tersebut. Perbedaan yang ada terletak pada masalah penekanan terhadap unsur persamaan atau unsur kebebasan yang terdapat dalam demokrasi. Artinya ada pendapat yang mengutamakan unsur kebebasan dan

ada pula pendapat yang lebih mengutamakan unsur persamaan. Misalnya Hans Kelsen yang berpendapat dalam demokrasi yang penting adalah unsur kebebasan, karena pada dasarnya manusia mendambakan kebebasan untuk mempertinggi taraf hidupnya. Oleh karena itu, negara yang tidak memberi jaminan kebebasan bagi warga negaranya meskipun kebebasan tersebut dijamin dalam hukum, maka negara tersebut bukanlah negara hukum. Pendapat lain menyatakan bahwa dalam demokrasi unsur yang utama adalah persamaan. Dalam hal ini bahwa demokrasi yang penting bukanlah metodenya atau keputusan dari orang-orang yang banyak, tetapi yang penting adalah isi dari demokrasi itu adalah untuk kepentingan umum. Dengan demikian menurut kelompok ini bahwa keputusan suara terbanyak dari rakyat tersebut dalam terwujud dalam persamaan kepentingan dari semua orang atau kepentingan umum.

Dalam perkembangannya pengertian demokrasi menyangkut kedua aspek baik kebebasan maupun persamaan. Namun, walaupun demikian demokrasi dengan kedua aspek kebebasan dan persamaan tersebut masih mempunyai kekurangan yaitu:

1. Terlampau formil dan tidak melihat kenyataan bahwa dalam masyarakat masih ada lapisan-lapisan yang berbeda terutama segi kemampuan ekonomis,
2. Terlampau politis, tidak memperhatikan segi ekonomis, sosial, dan budaya sehingga mengesampingkan juga masalah demokrasi ekonomi, demokrasi sosial, dan demokrasi budaya.
3. Demokrasi liberal kurang memiliki satu pedoman yang tegas karena tidak adanya kebenaran mutlak. Suatu kebenaran mutlak adalah kebenaran yang diputuskan oleh rakyat pada suatu waktu maka secara mutlak tetap akan merupakan suatu kebenaran. Sedangkan pada demokrasi liberal yang menekankan kebebasan, negara akan memberi kebebasan pula pada paham-paham lain yang mungkin tidak demokratis. Dengan demikian mengakui pertentangan pendapat dalam mengambil keputusan, biasanya antara golongan pemerintah dengan kelompok oposisi.
4. Demokrasi perwakilan kurang memberi kesempatan pada orang banyak untuk turut secara aktif dalam pemerintahan karena unsur persamaan hanya diakui secara formal saja. Akibatnya kelompok masyarakat yang lemah yang merupakan lapisan terbesar dalam masyarakat bersikap apatis. Kondisi ini justru dimanfaatkan oleh kelompok yang kuat, dengan menjadikan kelompok yang lemah sebagai alat bagi kepentingan kelompok yang kuat tersebut (Shidarta, 2004).

#### 4. Demokrasi Perwakilan

Teori perwakilan erat kaitannya antara masalah kedaulatan rakyat dan demokrasi. Dalam sistem demokrasi modern kekuasaan rakyat tidak lagi dilaksanakan secara langsung tetapi disalurkan melalui lembaga perwakilan sebagai realisasi pelaksana sistem demokrasi tidak langsung. Perwakilan dalam hubungannya dengan kedaulatan menimbulkan perwakilan politis yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum berdasarkan partai politik. Sedangkan perwakilan fungsional anggotanya menggunakan sistem pengangkatan berdasarkan fungsinya dalam masyarakat. Dalam melaksanakan kegiatan di lembaga perwakilan terdapat hubungan yang erat antara wakil rakyat dan rakyat yang diwakili tersebut. Untuk itu dikenal beberapa teori mandat antara lain:

1. **Teori Mandat Imperatif**, teori ini dijumpai pada masa badan perwakilan hanya bertugas untuk menentukan anggaran belanja negara. Dalam hal ini si wakil telah mendapat instruksi-instruksi dari yang diwakili, dengan demikian kewenangan dari si wakil sudah tentu amat terbatas yaitu hanya sebatas dari apa yang telah ditentukan oleh yang diwakili, diluar dari apa yang di mandatkan maka si wakil haruslah mempunyai mandat baru.
2. **Teori Mandat Bebas**, dalam teori mandat bebas si wakil mempunyai kebebasan dalam menentukan apa yang akan dilakukan di lembaga perwakilan, jadi tidak tergantung dari apa yang di instruksikan oleh yang diwakili. Cara ini dipakai karena si wakil dianggap telah tahu kebutuhan dari yang diwakilinya atau sudah memiliki kesadaran hukum dari masyarakat. Dengan demikian wakil tersebut dapat bertindak atas nama masyarakat yang diwakilinya yang merupakan organisasi terpilih. Meskipun demikian tetap ada kemungkinan bahwa wakil tersebut akan menyalahgunakan mandat yang diberikan dan bertindak semaunya, untuk itu diperlukan cara untuk mengatasi kelemahan sistem mandat bebas yaitu :
  - a. **Inisiatif rakyat**, khususnya dalam bidang perundang-undangan. Misalnya di Swiss dilaksanakan secara langsung yaitu rakyat turut membahas suatu peraturan sejak rancangan sampai menjadi undang-undang. Selain itu juga dilaksanakan secara tidak langsung, yaitu pokok-pokok dari peraturan ditentukan oleh rakyat selebihnya diserahkan pada badan perwakilan. Sedangkan di negara Amerika Serikat menggunakan hak *recall*, yaitu hak rakyat untuk memanggil kembali para wakil rakyat yang telah menyeleweng dari mandat yang telah diberikan.
  - b. **Referendum Konstitusional**, yaitu meminta pendapat rakyat secara langsung mengenai perubahan Konstitusi.
  - c. **Referendum Legislatif**, meminta secara langsung pendapat rakyat mengenai perubahan Undang-undang biasa.

Teori mandat bebas kemudian berkembang menjadi teori mandat representatif.

3. **Mandat Representatif.** Rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan sudah memiliki kesadaran bernegara. Selanjutnya rakyat memberikan mandatnya kepada badan perwakilan secara keseluruhan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Dengan demikian wakil yang duduk di lembaga perwakilan tidak mempunyai hubungan langsung dan tidak bertanggung jawab kepada yang diwakili. Selain itu si wakil juga tetap mempunyai kebebasan dalam memutuskan sesuatu di badan perwakilan (Shidarta, 2004).

#### 4. Kebijakan Publik dan Partisipasi

Dalam gagasan kontrak sosial hukum diharapkan mampu untuk lebih mengatur, yang dituangkan dalam "*formulation of the role of participation*" yaitu jika warganegara diatur oleh seperangkat aturan yang jelas dan logis yang diciptakan dari mekanisme politis yang ada (Pateman, 1970). Setiap warganegara tidak tergantung atas warganegara lain dalam menentukan keputusan politiknya, dalam sebuah musyawarah politik tidak ada seorangpun perlu untuk memilih sebuah kebijakan yang tidak akan menguntungkan bagi kepentingannya. Jika sebuah kebijakan tidak akan menguntungkan seseorang, tidak akan ada seorangpun yang bisa untuk memaksa atau mengajak seseorang untuk menyetujui memilih kebijakan tersebut (Pateman, 1970).

Hal ini jika dilihat dalam teori kontrak sosial Rousseau, Rousseau akan mengistilahkan hal ini sebagai sebuah *general will* yaitu sebuah kebijakan yang akan dapat diterima oleh semua warganegara yang apabila kebijakan tersebut membagi beban dan keuntungan untuk semua warganegara secara adil (Pateman, 1970).

Dalam pemebentukan kebijakan publik melalui mekanisme partisipasi akan menciptakan persamaan politis secara efektif. Hasil utamanya adalah *general will* (kehendak umum) akan selalu mengupayakan bahwa hak-hak dan kepentingan individu akan dijamin dan terlindungi dalam kebijakan yang dibuat tersebut (Pateman, 1970).

Partisipasi menurut Rousseau disini adalah partisipasi dalam pembuatan keputusan, dan yang lain harus dipertimbangkan dalam partisipasi adalah keterwakilan pemerintahan sebagai sebuah cara untuk melindungi kepentingan publik dan meletakkan adanya *good government* (Pateman, 1970).

**a). Undang-Undang sebagai salah satu bentuk kebijakan publik.**

Undang-Undang sebagai hukum tertulis dapat lebih menimbulkan kepastian hukum, mudah dikenali, dan mudah membuat dan menggantinya kalau sudah tidak diperlukan lagi atau tidak sesuai lagi. Kelemahannya, kadang suatu undang-undangan bersifat kaku (rigid) dan ketinggalan zaman karena perubahan di masyarakat begitu cepat. Undang-Undang dibuat oleh lembaga politik yang tentunya dapat saja bernuansa politis, dalam pembentukannya kadang terjadi *political bargaining* atau tawar-menawar yang bermuara pada kompromi yang dapat berupa consensus atau kesepakatan politis yang dituangkan dalam norma (pasal) yang kadang kurang mencerminkan kepentingan umum, melainkan hanya untuk kepentingan golongan bahkan kepentingan pribadi. Hal ini kadang kala tidak dapat dihindari dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Untuk itu perlu dicermati bagaimanakah tata cara pembentukan suatu undang-undang, agar lebih mencerminkan kepentingan warga negara sebagai pemegang kedaulatan rakyat.

**e. Metode Penelitian**

Penelitian skripsi ini menggunakan bentuk penelitian kepustakaan dengan menggunakan penelusuran literatur-literatur hukum. Tipe penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif yaitu menggambarkan bagaimana proses pembentukan undang-undang yang ada memfasilitasi adanya partisipasi masyarakat. Penelitian dilakukan dengan metode pendekatan *juridic-normatif*, yakni pendekatan yang menitikberatkan pada penggunaan data sekunder di bidang hukum. Data-data yang digunakan tersebut berupa ;

- (a) Bahan hukum primer, yakni peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia baik pada masa lampau dan yang masih berlaku hingga saat ini,
- (b) Bahan hukum sekunder, yakni literatur-literatur ilmiah di bidang hukum berupa buku-buku, jurnal-jurnal, hasil penelitian, bahan seminar; maupun
- (c) Bahan hukum tertier, yakni sumber-sumber ilmiah di bidang hukum seperti ensiklopedi, kamus, maupun internet.

Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen. Data dianalisa dengan menggunakan metoda kualitatif. Hasil penelitian berbentuk karya tulis.

#### **f. Sistematikan Penulisan**

### **BAB I**

#### **Pendahuluan**

### **BAB II**

#### **Kebijakan Publik dan Partisipasi**

Bagaimana proses pembuatan kebijakan publik sebagai sebuah sistem, bagaimana masyarakat dapat turut serta untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan tersebut, dan bagaimana aturan hukum mengenai partisipasi publik di Indonesia.

### **BAB III**

#### **Sistematika pembentukan undang-undang di Indonesia dan Analisa Pembentukan Undang-Undang di Indonesia**

Bagaimana sistematika pembentukan undang-undang di Indonesia mengatur tentang partisipasi masyarakat, dan bagaimana implementasi atas aturan tersebut. Analisa pembentukan undang-undang di Indonesia studi kasus pembentukan Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban dan Undang-Undang Pemerintahan Aceh menurut Undang-Undang No 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### **BAB IV**

#### **Perbandingan Proses Pembentukan Undang-undang di Beberapa Negara.**

Bagaimana perbandingan mengenai partisipasi masyarakat tersebut di negara lain

### **BAB V**

#### **Kesimpulan dan Saran**

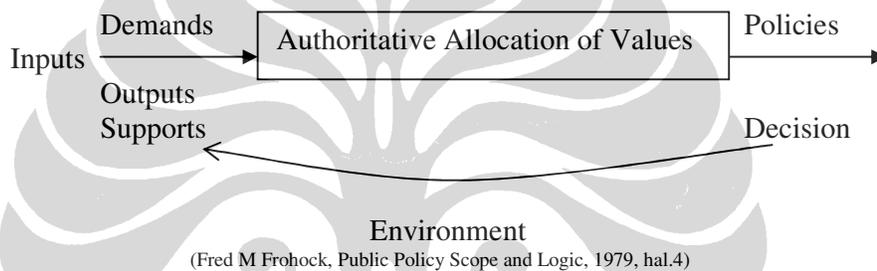
Bagaimana sebaiknya aturan dan implementasi mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dijalankan.

## BAB II

### KEBIJAKAN PUBLIK DAN PARTISIPASI

#### A. Kebijakan Publik

Kebijakan publik seringkali diidentikkan dengan "politik", dalam hal ini politik dimaknai sebagai *authoritative allocation of values* seperti dalam bagan di bawah ini



*Demands* dan *Supports* dalam bagan di atas menjadi *Policies* melalui proses *authoritative allocation of values* (Frohock, 1979).

*Authoritative* sebagai sebuah *policy* adalah ketika orang-orang merasa harus mematuhi peraturan tersebut. Sebuah *policy* dapat saja berasal dari sebuah proses pembuatan kebijakan (keputusan), tetapi *policy* sebagai sebuah hasil mempunyai sebuah kewibawaan untuk mempengaruhi pola perilaku yang diharapkan oleh para pihak yang membuat kebijakan tersebut.

Salah satu hal yang seringkali menjadi kendala *authoritative* sebagai sebuah system yang harus dipatuhi adalah bagaimana untuk mempengaruhi orang agar mau menaati *policy* tersebut, tentu saja *policies* harus dapat menimbulkan efek agar ditaati oleh orang.

Politik yang dimaknai oleh David Easton dalam *The Political System* pada tahun 1953 (Frohock, 1979) adalah sebagai *Authoritative Allocation of Values*.

*Authoritative* dimaknai oleh Easton (Frohock, 1979) sebagai *when people feel they must or ought to obey it*, namun dalam situasi tertentu seperti misalnya dalam

masyarakat adat, kekuasaan para tetua adat dengan tradisi-tradisinya akan lebih efektif mempengaruhi perilaku masyarakat setempat dari para pemimpin politik. Hal lain yang menyulitkan mengenai *authoritative* ini adalah mengenai bagaimana untuk menyarankan orang-orang untuk mematuhi. Tentu saja sebuah *policy* harus menimbulkan respon dari orang-orang untuk mematuhi, tetapi ada juga kebijakan-kebijakan yang tidak bersifat imperatif dan tidak mengharuskan adanya penataan.

Sebagai contoh dengan ditetapkannya Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis jika disandingkan dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua disebutkan bahwa Calon Gubernur dan Wakil Gubernur Papua mesti orang asli Papua. Sementara dalam Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis ada jaminan bahwa setiap warganegara berhak memperoleh perlakuan yang sama untuk mendapatkan hak sipil, ekonomi, social dan budaya tanpa membedakan ras dan etnis, dalam Anti Diskriminasi Diskriminasi Positif Masih Diperlukan (Kompas, November 14 2008, hal.2). Kebijakan dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Papua walaupun telah disahkan terlebih dahulu seolah-olah akan bertentangan dengan Undang-Undang Anti Diskriminasi yang disahkan kemudian hari setelah Undang-Undang Otonomi Khusus Papua. Jika dipandang dari kepentingan kelompok minoritas Papua yang perlu untuk mengejar ketertinggalannya dengan daerah lain dengan cara membangun sebuah kondisi yang berimbang untuk melindungi hak masyarakat Papua, untuk kondisi tertentu diskriminasi untuk melindungi kepentingan kelompok minoritas masih diperlukan.

Sebuah undang-undang jika dipandang dari perspektif kelompok minoritas terutama dalam hal penyediaan persamaan akses dan kesempatan bisa jadi bukanlah sebagai sesuatu yang harus ditaati. Beberapa kebijakan dapat dikatakan sebagai pembentukan hukum, kebijakan atau peraturan yang permisif, baik dengan cara mengubah cara kerja dalam pembentukan kebijakan melalui pembuatan peraturan baru atau membuat suatu keadaan untuk melakukan hal-hal tertentu. Hal lain mesti dilihat adalah dapatkah tanggapan dari semua warganegara atas undang-undang tersebut secara akurat dideskripsikan sebagai penataan (Frohock, 1979).

Sedangkan *Allocation* dilihat oleh Frohock jika mengalokasikan sesuatu maka ada kecenderungan untuk membagikannya dan hal ini merupakan sebuah kecenderungan yang wajar dalam dunia politik saat ini, *when we allocate items, we distribute them. Distribution is a common enough theme in contemporary politics.*

Hal ini dapat dilihat (Frohock, 1979) dalam kebijakan mengenai jaminan keamanan sosial, program-program pengentasan kemiskinan, bantuan pendidikan di Amerika sebagai sebuah *strong allocationist programs*, yaitu ketika ada sumber-sumber daya yang diambil dari suatu kelompok tertentu yang kemudian dibagikan kepada kelompok lain. Ada juga kebijakan-kebijakan yang sulit untuk dilihat sebagai sebuah bentuk alokasi, misalnya kebijakan yang berkaitan dengan hak-hak sipil politik, penegakan hukum yang hanya sedikit bersifat alokatif. Kebijakan-kebijakan tersebut lebih terlihat mengarah pada adanya penyesuaian melalui beberapa peraturan, ataupun membangun sebuah akses kepada proses alokasi dan bukan dengan cara mengalokasikan sumber-sumber daya seperti dalam contoh diatas.

Ada dua hal yang akan sulit untuk dijadikan contoh sebagai sebuah kebijakan yang berkaitan dengan pengalokasian yaitu *public goods*, dan *ethical issue* (Frohock, 1979). *Public Goods* didefinisikan sebagai hal-hal yang bersifat *non-excludeable* yaitu dapat dinikmati oleh semua orang (tidak dapat mengecualikan orang lain ketika seseorang lain dapat menikmati barang tersebut) dan bersifat *supply irreducible* yaitu ketika barang tersebut dapat dinikmati oleh seseorang tidak akan mengurangi ketersediannya untuk dapat dinikmati oleh orang lain (Wikipedia [http://en.wikipedia.org/wiki/Public\\_good](http://en.wikipedia.org/wiki/Public_good) ).

Hal kedua adalah persoalan etika, karena seringkali persoalan etika tidak berada dalam wilayah publik (Frohock, 1979), namun bisa jadi sebuah persoalan etika dapat masuk dalam domain kebijakan publik, karena dalam hal tertentu walaupun berkaitan dengan masalah moral dan etika, tetapi memerlukan persetujuan publik mengenai sanksi dalam prakteknya. Berkaitan dengan persoalan etika ini dalam pembentukan kebijakan publik akan lebih mengarah pada sebuah kesepakatan dari masyarakat mengenai sebuah nilai apa yang pantas untuk dijadikan pedoman bersama, *settling on what ought to be valued by the*

*society* (Frohock, 1979). Hal inilah yang kemudian akan menyisakan sebuah persoalan karena bisa jadi nilai-nilai yang dipakai oleh satu orang tidak akan sesuai dengan orang lain, perbedaan pandangan ini jangan sampai menimbulkan masalah dalam implementasinya ketika diatur dalam sebuah peraturan publik.

Sebagai suatu contoh adalah dalam hal pengesahan Undang-Undang Pornografi setelah disahkan dalam Rapat Paripurna pada 30 Oktober 2008 oleh DPR RI undang-undang ini terus menuai pro dan kontra (*Kompas*, 14 November 2008, 52). Kelompok yang mendukung melihat sudah waktunya persoalan pornografi ditangani secara khusus tidak hanya persoalan pidana biasa karena semakin mudahnya hal-hal yang berkaitan dengan pornografi diakses bahkan oleh anak-anak. Sementara bagi yang menolak, bukan karena kelompok ini menyetujui pornografi, tetapi menolak terhadap formulasi nilai-nilai di dalam pasal-pasal yang dianggap masih multitafsir dan dianggap malah akan merugikan pihak perempuan dan anak yang seharusnya malah menjadi pihak yang dilindungi dengan adanya undang-undang tersebut. Persoalan pro dan kontra atas Undang-Undang Pornografi di Indonesia ini berimbas sampai ke negara lain (*Kompas*, 14 November 2008, 52) dalam Peran Negara Kontrol Tubuh dan Seksualitas Makin Ketat, dalam artikel tersebut disebutkan bahwa pada waktu Konferensi II Kartini Network di Bali pada tanggal 2-6 November 2008 para peserta mengkhawatirkan disahkannya Undang-Undang Pornografi di Indonesia akan berdampak juga di negaranya.

*Values* secara politis oleh Frohock dilihat dalam dua cara yaitu (1) *by re-arranging the attitudes of citizens that express values* atau (2) *by distributing the things that are valued by citizens*. Hal pertama yang perlu untuk dilihat oleh pembuat kebijakan adalah bahwa sebuah *policy* bertujuan untuk mengubah atau memelihara masyarakat dalam berperilaku berdasarkan nilai-nilai yang mereka anut. Adapun yang kedua adalah *policy* digunakan untuk mendistribusikan barang dan atau jasa yang dianggap berharga oleh masyarakat.

Masih menurut Frohock dimensi Politik tidaklah sesederhana sebagai sebuah *the authoritative allocation of values*, karena politik sendiri meliputi beberapa tindakan yang tidak mungkin dapat digambarkan dalam sebuah kalimat

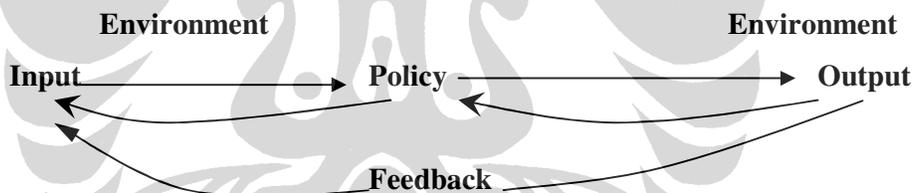
*Politics includes regulation, bargaining, assigning roles and offices, extracting resources, maximizing, allocating, changing the rules or*

*conditions of the game, and other actions that both overlap each other and extend to forms probably impossible to catalog exhaustively, and certainly impossible to describe with a single phrase (8)*

### **b. Proses Pembuatan Kebijakan sebagai sebuah Sistem**

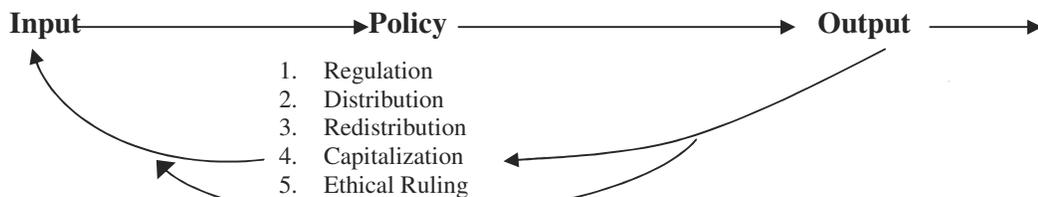
Sistem dimaknai sebagai sebuah interaksi antara dua unit yang saling tergantung dalam waktu yang lama, dan sebuah sistem haruslah tahan terhadap tekanan dari lingkungan, yang dimaknai sebagai sebuah unit di luar sistem. Sebuah sistem dapat bersifat tertutup atau terbuka, sistem yang bersifat tertutup tidak bersifat responsif terhadap lingkungannya sementara sistem yang terbuka responsif atas lingkungannya. Sebuah sistem yang terbuka dipengaruhi oleh tekanan baik dari luar maupun dari dalam unitnya dan merespon tekanan tersebut dengan berbagai cara, tekanan-tekanan tersebut akan mempengaruhi keberadaan sistem. Sebuah sistem politik adalah sebuah subset aktifitas dalam sistem sosial.

Bagan basic model dari proses pembentukan kebijakan akan terlihat sebagai berikut



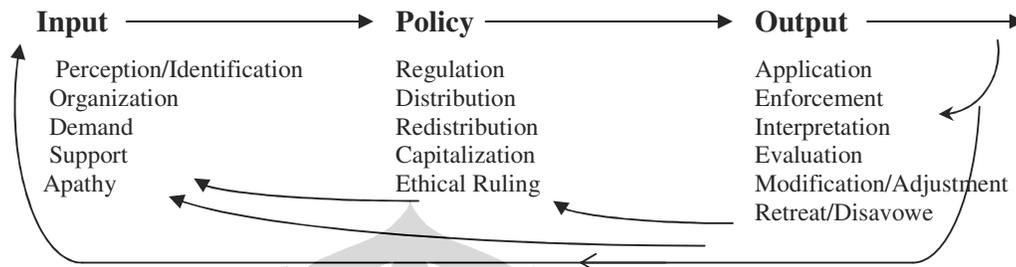
(Fred M Frohock, Public Policy Scope and Logic, 1979, hal.16)

*Feedback* dalam bagan adalah sebuah efek yang mempengaruhi, mengubah, atau mengkoreksi *output* yang kemudian akan mempengaruhi *input* dari sebuah sistem *policy*, sehingga dapat dilihat bahwa sebagai sebuah sistem maka *policy* adalah sebuah interaksi antara dua kegiatan yang saling bergantung satu sama lain yang berlangsung sepanjang waktu dan bertahan atas tekanan dari lingkungan pembentukan kebijakan.



(Fred M Frohock, Public Policy Scope and Logic, 1979, hal.17)

Dalam bagan tersebut dapat dilihat *policy* terdiri atas lima bentuk dan kesemua bentuk kebijakan tersebut menyediakan *output* yang mempengaruhi lingkungan dalam sebuah sistem pembentukan kebijakan.



Arus proses pembuatan kebijakan ditunjukkan oleh anak panah yang memperlihatkan bagaimana unit-unit kegiatan yang saling bergantung, termasuk efek dari tanggapan baik atas *policy* maupun *input*. Beberapa kegiatan di bawah *input* seperti pengidentifikasian masalah akan menjadikan sebuah kebijakan dibuat oleh lembaga yang berwenang dalam sistem politik dan kebijakan tersebut kemudian akan dilaksanakan, dilakukan penegakan peraturan, dan semua proses tersebut akan mempengaruhi bagaimana kebijakan baru akan dibuat kemudian hari.

### **C. Partisipasi**

Partisipasi Publik didefinisikan sebagai aktivitas oleh warganegara untuk mempengaruhi pembuatan keputusan pemerintah (dalam Afrizal, 2003). Partisipasi dilakukan oleh warga masyarakat untuk mendapatkan kepastian atau jaminan agar kebijakan yang diambil oleh pembuat kebijakan tidak hanya menguntungkan kelompok tertentu saja dalam masyarakat, tetapi dapat memberi manfaat bagi masyarakat secara umum (dalam Afrizal, 2003). Partisipasi publik tersebut dapat dilakukan pada tahap agenda setting, perumusan dan implementasi kebijakan (dalam Afrizal, 2003).

#### **d. Publik dalam Perwujudan Partisipasi Publik**

Berkaitan dengan siapa publik yang dapat terlibat dalam partisipasi ada dua macam pendekatan yaitu:

1. Esktsensif : pelibatan publik dalam jumlah yang besar, namun memberikan ruang yang adil bagi kontribusi individu.
2. Intensif : publik yang terlibat sangat sedikit, karena yang terlibat adalah kelompok-kelompok, namun memberikan peluang, waktu, serta ruang partisipasi yang luas (dalam Afrizal, 2003).

Hal lain yang perlu untuk diperhatikan adalah memetakan publik dengan memperhatikan keragaman masyarakatnya karena semakin luas partisipasi terutama yang menyentuh kelompok masyarakat minoritas atau marginal maka akan semakin baik, karena hubungan birokrat dengan kelompok masyarakat minoritas dan marginal hanyalah

bersifat sporadis dan insidental. Ada dua hal yang penting dalam memetakan keragaman masyarakat ini yaitu:

1. Dimana dan bagaimana masyarakat bersangkutan dapat memiliki akses untuk berhubungan dengan pemerintah.
2. Bagaimana kelompok masyarakat yang berbeda tersebut dapat menggunakan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dan bagaimana melibatkan mereka dalam proses perumusan kebijakan sebagai upaya untuk memberikan ruang untuk menyampaikan aspirasinya (dalam Afrizal, 2003)

Partisipasi Publik dalam Kaitan dengan Relasi Warga Masyarakat dengan Negara dalam hal ini ada dua macam pendekatan yaitu:

1. Masyarakat telah memberikan mandatnya kepada wakil-wakil yang telah dipilihnya, maka pembentukan kebijakan publik sepenuhnya diserahkan kepada para wakil yang telah dipilih tersebut. Peranan atau partisipasi warga hanya dibutuhkan pada saat memilih para wakil tersebut.
2. Walaupun warga telah memberikan mandatnya kepada para wakil namun, masyarakat tetap memiliki hak untuk terlibat dalam pembentukan kebijakan publik yang dapat dilakukan dengan cara ;
  - a. Negara menjamin tersedianya ruang-ruang partisipasi bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses penyusunan kebijakan.
  - b. Negara bekerja sama dengan masyarakat dalam seluruh proses penyusunan kebijakan (dalam Afrizal, 2003).

Partisipasi Publik merupakan salah satu syarat mendasar dalam terciptanya *good governance*, agar kebijakan yang dibuat oleh pemerintah lebih akuntabel kepada masyarakat mengenai input yang mereka berikan dalam perumusan kebijakan publik, sehingga pemerintah harus memberikan andil yang signifikan kepada berbagai kelompok kepentingan karena kebijakan yang dibuat tersebut akan dirasakan oleh masyarakat secara umum (dalam Afrizal, 2003).

Penerapan partisipasi juga merupakan wujud dari *participatory democracy* yang menekankan terciptanya hubungan langsung antara masyarakat dengan pemerintah, jadi tidak hanya sebatas pada konteks keterwakilan dalam institusi pemerintah maupun partai politik sebagaimana dalam *representative democracy* (dalam Afrizal, 2003).

Menyerahkan partisipasi hanya kepada perwakilan masyarakat secara umum yang tergabung dalam organisasi atau kelompok juga memiliki kerentanan yang tinggi karena adanya kecenderungan akan terbentuknya masyarakat yang elitis. Bahkan tidak menutup kemungkinan kelompok perwakilan ini akan menjadi alat legitimasi politik para pembuat

kebijakan ketika kebijakan-kebijakan yang dihasilkan ternyata tidak menyentuh substansi permasalahan public (dalam Afrizal, 2003).

#### e. Pembeneran Bagi Terjadinya Partisipasi Publik

Menurut Stirling ada tiga jenis pembeneran bagi partisipasi yaitu:

1. **Normatif:** partisipasi merupakan sesuatu yang benar dengan sendirinya. Tidak ada mekanisme pengambilan keputusan lain yang lebih *legitimate* di dalam masyarakat demokratis dimana harus ada pelibatan masyarakat secara langsung untuk mengambil keputusan. Jadi pada intinya dalam sebuah negara yang demokratis harus ada sebuah sistem yang memfasilitasi agar sebisa mungkin banyak orang bisa ikut terlibat langsung dalam setiap proses pengambilan keputusan kebijakan untuk publik.
2. **Instrumental:** partisipasi untuk meningkatkan *trust* dan penerimaan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah. Dimana dengan adanya partisipasi maka kebijakan yang diambil oleh masyarakat lebih *legitimate*, karena masyarakat terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan kebijakan tersebut. Selain itu proses pengambilan keputusan yang lebih transparan akan membuat kinerja pemerintah lebih dipercaya oleh masyarakatnya.
  - (1) **Substantif:** partisipasi akan mengarah pada pertukaran informasi melalui partisipasi sebagai cara untuk menjamin agar kualitas dan *reliability* informasi/pengetahuan dapat terus ditingkatkan. Partisipasi bermula pada ide tentang keaslian, penguatan, dan kualitas dalam pilihan-pilihan masyarakat yang akan muncul dalam penilaian oleh masyarakat. Disini masyarakat akan bertindak lebih sebagai subyek daripada obyek kebijakan yang diambil oleh pemerintah, sehingga kebijakan tersebut akan lebih berkualitas "emphasizing the 'quality' of the resulting decision" (dalam Stirling, 2005).

Menurut Arnstein (dalam Afrizal, 2003) dalam melihat partisipasi publik, perlu dibedakan antara partisipasi semu atau ritual dengan partisipasi yang memiliki kekuasaan yang nyata "there is difference between going through the empty ritual and having the real power to affect the outcome of the process" (dalam Afrizal, 2003) .

Menurut Arnstein (dalam Afrizal, 2003) partisipasi masyarakat harus masuk dalam wilayah perumusan kebijakan dan tidak hanya sebatas pada tataran implementasi kebijakan. Jika publik telah masuk dalam wilayah perumusan kebijakan, maka partisipasi masyarakat memiliki kekuasaan yang nyata untuk ikut menentukan kebijakan pemerintah, yang disebut oleh Arnstein sebagai tingkat kontrol masyarakat yaitu kekuasaan untuk mengarahkan (Afrizal, 2003). Jika pemerintah serius dalam

memberdayakan masyarakatnya, pemerintah harus membuka ruang partisipasi bagi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik.

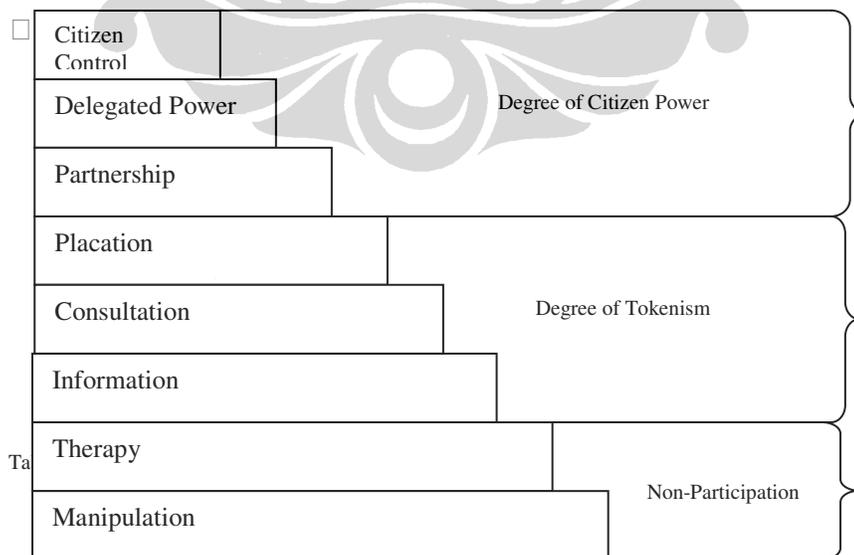
**e. Tingkat Partisipasi Masyarakat**

Menurut Arnstein (Afrizal, 2003) menyebutkan tingkat partisipasi masyarakat dapat diukur melalui tangga derajad partisipasi, dimana setiap tingkatan berkaitan dengan luasnya kekuatan masyarakat untuk menentukan kebijakan. Secara umum tangga tersebut dibagi kedalam tiga kategori tingkat partisipasi masyarakat :

**non-participation (tidak ada partisipasi)** yang mencakup manipulation dan therapy. Pada tingkatan ini masyarakat tidak terlibat dalam perencanaan atau mengarahkan program, sedangkan pemerintah aktif dalam mendidik dan mengobati masyarakat.

**tokenism (pertanda/simbol)** yang terdiri dari information, cummunication, dan placation, terjadi komunikasi atau dialog antara pemerintah dengan masyarakat walaupun masyarakat tidak terlibat langsung pengambilan keputusan. Bentuk-bentuk komunikasi antara pemerintah dengan masyarakat adalah dengan (1) komunikasi satu arah yang didominasi oleh pemerintah, (2) komunikasi dua arah, dan (3) komunikasi yang bersifat kooptatif, dan;

**citizen power (kekuasaan masyarakat)** yang terdiri atas partneship, delegated, dan citizen control. Dimana masyarakat dapat meningkatkan kekuasaan dan pengaruhnya dalam pembuatan kebijakan publik. (dalam Afrizal, 2003).



Keterangan bagan:

**Manipulation** pada tahapan ini tidak terjadi komunikasi atau dialog.

**Therapy** pada tahapan ini mulai timbul komunikasi walau bersifat terbatas, gaya komunikasi bersifat satu arah (pengarahan dari pemerintah) dan inisiatif datang dari pemerintah.

**Information** pada tahapan ini telah terjadi peningkatan komunikasi namun, masih bersifat satu arah.

**Consultation** pada tahap ini terjadi peningkatan komunikasi menjadi dua arah, misalnya pada pertemuan publik seperti public hearing.

**Placation** atau **Co-optation** dalam tahap ini komunikasi dan dialog sudah meningkat sampai pada tahap negosiasi. Disini masyarakat telah dilibatkan oleh pemerintah dalam satu badan atau komite bersama, namun kekuasaan untuk memutuskan masih berada ditangan pemerintah yang sifatnya kooptatif.

**Partnership** pada tahap ini masyarakat dan pemerintah menjadi mitra sejajar.

**Delegated Power.** Pemerintah mendistribusikan kewenangannya kepada masyarakat untuk mengurus sendiri kebutuhannya.

**Citizen Control** pada tahap ini masyarakat memiliki kekuasaan atas kebijakan publik, baik dalam perumusan, implementasi hingga evaluasi (Afrizal, 2003)

### **Bentuk Partisipasi Publik**

Secara garis besar Kell Antoft dan Jack Novack menggambarkan bentuk partisipasi publik menjadi lima macam bentuk yaitu:

**Electoral Participation.** Partisipasi publik dalam bentuk ini merupakan pelaksanaan dari prinsip demokrasi perwakilan, dimana masyarakat terlibat dalam menentukan pra wakil rakyat dan kepala eksekutif. Namun, seperti pendapat Sherry Arnstein (dalam Afrizal, 2003) partisipasi dalam bentuk ini cenderung bersifat semu atau seremonial belaka karena dalam bentuk partisipasi seperti ini tidak ada jaminan bahwa setiap kebijakan yang dirumuskan akan didasarkan pada kepentingan maupun kebutuhan publik.

**lobbying.** Partisipasi publik dalam konteks ini telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam suatu proses politik di negara-negara demokratis. Baik individu maupun kelompok-kelompok kepentingan selalu berupaya untuk menjalin hubungan dengan para legislator, senator, maupun administrator yang memberikan keuntungan bagi kedua belah pihak. Para pelobi akan berusaha untuk memastikan agar agenda kepentingannya diakomodasi dan diwujudkan dalam kebijakan pemerintah. Sedangkan bagi pihak legislator maupun senator lobby dapat dijadikan indikator untuk meningkatkan popularitas dalam pemilu berikutnya. Metode lobbying yang digunakan sangat beragam, mulai dari opini publik di media massa, petisi, hingga pendekatan kepada para legislator/senator/ administrator atau bahkan melalui tindakan boikot, demonstrasi hingga pendudukan kantor legislatif atau senat.

**Getting on Council Agenda.** Efektifitas dari partisipasi publik dapat dilihat dari isu atau masalah yang dituntut oleh publik bisa diakomodasi menjadi agenda pembahasan dalam lembaga legislatif. Namun, disisi lain publik tidak dapat masuk ke dalam ruang legislasi, seperti publik hearing, tanpa adanya aturan-aturan yang secara jelas memayunginya. Karena itu agar publik dapat memiliki ruang tersebut, maka diperlukan peraturan perundangan yang memuat hak publik untuk mengikuti pembahasan-pembahasan agenda publik tersebut.

**Special Purpose Bodies.** Partisipasi publik tidak hanya sebatas pada hubungan melalui lobbying maupun keterlibatan publik dalam pembahasan di lembaga legislatif. Bentuk lainnya adalah pembentukan institusi tertentu oleh pemerintah yang anggotanya adalah perwakilan masyarakat yang independen. Dalam arti, bukan anggota maupun partisan partai politik tertentu. Institusi khusus ini bersifat semi otonomi, seperti school boards, regional development commision dan sebagainya. Partisipasi publik disini diwujudkan terutama dalam implementasi kebijakan selain dalam hal perumusan.

**Special Purpose Participation.** Partisipasi publik disini berangkat dari kepentingan akan suatu isu atau masalah tertentu. Pengelompokan publik didasarkan atas isu atau masalah tersebut ataupun aspek kewilayahannya misalnya masalah pembangunan wilayah kawasan industri, penanganan banjir, dan lainnya. Untuk itu kemudian publik selalu berupaya untuk menekan pemerintah agar mensosialisasikan informasi secara transparan mengenai suatu permasalahan tertentu, dan berdasarkan informasi tersebut masyarakat menggelar public hearing dengan pembuat kebijakan (Afrizal, 2003).

### Macam-macam Pola Partisipasi

Hubungan antara birokrasi dengan pressure groups menurut B. Guy Peters adalah bentuk atau pola partisipasi yang kemudian digambarkan menjadi empat macam pola yaitu; Legitimate, Clientela, Parentela, dan Illegitimate (Peters, 2001)

<i>Types</i>	<i>Scope</i>	<i>Influence</i>	<i>Style</i>	<i>Impact</i>
<i>Legitimate</i>	Broad	Great	Bargaining	Redistribution/Self-Regulation
<i>Clientela</i>	Narrow	Moderate	Symbiosis	Redistribution/Self-Regulation
<i>Parantela</i>	Narrow	Moderate	Kinship	Regulation/Distribution
<i>Illegitimate</i>	Variable	None/Great	Confrontation	None/Redistribution

(sumber: B. Guy Peters. Politics of Bureaucracy. London : Routledge Taylor & Francis Group. 2001. hal. 187.)

### f. Dasar Hukum Partisipasi Publik di Indonesia

Dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Pasal 53 dikatakan bahwa "masyarakat berhak untuk memberikan masukan secara lisan ataupun tertulis dalam rangka penetapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah". Sedangkan dalam penjelasan pasal ini dikatakan bahwa "hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Dalam Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden Pasal 41 dirumuskan :

“Dalam rangka penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-undang, masyarakat dapat memberikan masukan kepada pemrakarsa. Masukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan dengan menyampaikan pokok-pokok materi yang diusulkan.”

Masyarakat dalam memberikan masukan harus menyebutkan identitas secara lengkap dan jelas.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia No 08/DPR RI/I/2005-2006 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, Bab XVII bagian ketujuh tentang Partisipasi Masyarakat

**Pasal 141:**

Dalam rangka penyiapan Rancangan Undang-Undang, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis kepada DPR.

Masukan secara tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pimpinan DPR dengan menyebutkan identitas yang jelas.

Pimpinan meneruskan masukan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) kepada alat kelengkapan DPR yang menyiapkan Rancangan Undang-Undang dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari.

Dalam hal pemberian masukan dilakukan secara lisan, Pimpinan alat kelengkapan menentukan waktu pertemuan dan jumlah orang yang diundang dalam pertemuan. Pimpinan alat kelengkapan menyampaikan undangan kepada orang yang diundang sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

Pertemuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) dapat dilakukan dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum, pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan, atau pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan didampingi oleh beberapa Anggota yang terlibat dalam penyiapan Rancangan Undang-Undang.

Hasil Pertemuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) menjadi bahan masukan terhadap Rancangan Undang-Undang yang sedang dipersiapkan.

**Pasal 142:**

Dalam rangka pembahasan Rancangan Undang-Undang, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis.

Masukan secara tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disampaikan kepada Pimpinan DPR dengan menyebutkan identitas yang jelas sebelum pembicaraan tingkat II. Pimpinan meneruskan masukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada alat kelengkapan DPR yang membahas Rancangan Undang-Undang dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari.

Dalam hal pemberian masukan dilakukan secara lisan, Pimpinan alat kelengkapan menentukan waktu pertemuan dan jumlah orang yang diundang dalam pertemuan.

Pimpinan alat kelengkapan menyampaikan undangan kepada orang yang diundang sebagaimana dimaksud pada ayat (4).

Pertemuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum, pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan, atau pertemuan dengan Pimpinan alat kelengkapan didampingi oleh beberapa Anggota yang terlibat dalam penyiapan Rancangan Undang-Undang.

Masukan yang disampaikan dalam bentuk tertulis ditujukan kepada alat kelengkapan yang bertugas membahas Rancangan Undang-Undang dengan tembusan kepada Pimpinan DPR.

Hasil Pertemuan sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dan hasil masukan tertulis sebagaimana dimaksud dalam ayat (7) menjadi bahan masukan terhadap Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas bersama dengan Presiden.

Pasal 143:

Selain masukan berdasarkan permintaan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 141 dan Pasal 142, alat kelengkapan yang menyiapkan atau membahas Rancangan Undang-Undang dapat melakukan kegiatan untuk mendapatkan masukan dari masyarakat.

Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa Rapat Dengar Pendapat Umum, seminar atau kegiatan sejenis, dan kunjungan.

Kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan memperhatikan jadwal kegiatan DPR dan anggaran yang disediakan.

Dalam Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia No 2/DPD/2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia sebagaimana Diubah Terakhir dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Republik Indonesia No 29/DPD/2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, dirumuskan dalam

Pasal 91 :

Rapat Dengar Pendapat Umum adalah rapat antara Panitia Ad Hoc, Gabungan Panitia Ad Hoc, Panitia Perancang Undang-Undang, dan/atau Panitia Khusus dengan perseorangan, kelompok, organisasi atau badan swasta, baik atas undangan Pimpinan Panitia Ad Hoc, Pimpinan Gabungan Panitia Ad Hoc, Pimpinan Panitia Perancang Undang-Undang, Pimpinan Panitia Khusus maupun atas permintaan yang bersangkutan, dipimpin oleh Panitia Ad Hoc, Pimpinan Gabungan Panitia Perancang Undang-Undang, dan/atau Pimpinan Panitia Khusus.

Pasal 146:

Kegiatan Anggota DPD di daerah yang diwakilinya dilakukan untuk :

Menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah pemilihannya masing-masing yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPD;

Menyampaikan perkembangan pelaksanaan tugas dan wewenangnya di daerah pemilihan masing-masing;

Melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu.

Pasal 147:

Selain melalui Rapat Dengar Pendapat Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 91 dan melalui kunjungan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (5) huruf d dan Pasal 49 ayat (2) huruf d, Anggota menerima penyampaian aspirasi masyarakat dan daerah pada saat melakukan kegiatan di daerah yang diwakilinya.

Anggota atau Perwakilan Propinsi yang bersangkutan menyampaikan hasil kegiatan di daerah yang diwakilinya pada Sidang Paripurna setiap awal masa sidang.

Panitia Ad Hoc, Anggota, atau pengelompokan Anggota yang dibentuk oleh DPD menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah.

Pasal 148:

Pimpinan DPD menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan daerah kepada alat kelengkapan DPD sesuai dengan ruang lingkup tugas dan wewenangnya atau Perwakilan Propinsi yang bersangkutan yang difasilitasi oleh Sekretariat Jendral.

Pada saat Anggota melakukan kunjungan kerja dan kegiatan di daerah yang diwakilinya, Sekretariat Jendral berkoordinasi dengan Sekretarian Daerah dan Sekretariat DPRD menerima dan menyalurkan aspirasi masyarakat dan daerah kepada Anggota.

Teknis penyampaian aspirasi masyarakat dan daerah secara langsung diatur lebih lanjut oleh Sekretarian Jendral.



### **BAB III**

## **SISTEMATIKA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA DAN ANALISIS PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA**

Proses pembentukan undang-undang merupakan suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan yang diawali dengan terbentuknya suatu ide tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang kemudian dilanjutkan dengan mempersiapkan rancangan undang-undang baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, maupun Pemerintah, yang kemudian dilanjutkan dengan pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan bersama antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif, jika telah disetujui kemudian dilanjutkan dengan pengesahan dan diakhiri dengan pengundangan (Soeprapto, 2007).

Ketentuan mengenai prosedur pembentukan undang-undang telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Maka, semenjak undang-undang tersebut disahkan segala sesuatu yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan terikat oleh ketentuan dalam undang-undang tersebut (Soeprapto, 2007).

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dibuat dengan mempertimbangkan ketentuan Pasal 5, Pasal 20, Pasal 20 A ayat (1), Pasal 21, dan Pasal 22 A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Secara garis besar proses pembentukan Undang-Undang terdiri atas beberapa tahap, yaitu:

1. Proses persiapan pembentukan undang-undang yang merupakan proses penyusunan dan perancangan di lingkungan pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, atau Dewan Perwakilan Daerah.
2. Proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat.
3. Proses pengesahan oleh Presiden, dan
4. Proses pengundangan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan (Soeprapto, 2007).

## **A. Proses Pembentukan undang-undang**

### **1. Program Legislasi Nasional**

Menurut Pasal 15 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 perencanaan penyusunan undang-undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional. Dalam Pasal 17 Rancangan Undang-Undang baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah disusun berdasarkan Prolegnas. Namun, dalam keadaan tertentu Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Prolegnas. Dalam Penjelasan Pasal 17 ayat (3) undang-undang ini disebutkan yang dimaksud dengan Keadaan tertentu tersebut adalah kondisi yang memerlukan pengaturan yang tidak tercantum dalam Prolegnas. Dengan adanya ketentuan ini, rancangan undang-undang yang sudah masuk termasuk dalam daftar prioritas dalam Prolegnas tetap tidak bersifat mutlak. Jika timbul kebutuhan yang benar-benar obyektif dan mendesak, maka dapat diajukan rancangan undang-undang baru yang tidak termasuk dalam daftar resmi yang diprioritaskan dalam Prolegnas. Dengan demikian, rancangan undang-undang dapat berasal dari daftar yang sudah ditentukan dalam Prolegnas dan dapat pula tidak berasal dari daftar yang diprioritaskan dalam Prolegnas tersebut asalkan memenuhi kriteria “dalam keadaan tertentu” seperti dalam penjelasan pasal 17 ayat (3) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 (Asshiddiqie, 2006).

Penyusunan Prolegnas sendiri dapat dilakukan atas dasar kebutuhan hukum (*legal need*) dalam rangka penyelenggaraan kenegaraan kegiatan bernegara atau atas dasar perintah undang-undang dasar. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sendiri cukup banyak mendelegasikan pengaturan sesuatu hal agar dituangkan dalam bentuk undang-undang, tetapi banyak ketentuan-ketentuan dasar yang tidak dilengkapi dengan perintah legislasi sama sekali. Karena itu, kebutuhan hukum dalam praktek yang lebih banyak menentukan perlu tidaknya suatu kebijakan kenegaraan dituangkan dalam bentuk undang-undang (Asshiddiqie, 2006).

### **2. Proses Pembentukan Undang-Undang**

Pembentukan peraturan perundang-undangan menurut ketentuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 1 adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada

dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, tehnik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

### **(1) Pembentukan Undang-Undang atas Prakarsa Presiden**

Yang dapat mempunyai prakarsa untuk membentuk undang-undang menurut ketentuan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pembentuk undang-undang, Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif, dan Dewan Perwakilan Daerah. Pada pokoknya pemegang kekuasaan legislatif adalah Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyatakan, "*Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*" Artinya bahwa pemerintah dapat memprakarsai atau mengambil inisiatif lebih dahulu untuk merancang suatu kebijakan yang akan dituangkan ke dalam undang-undang (Asshiddiqie, 2006). Menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 Pasal 18, setiap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah non-departemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggungjawabnya. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsep rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan, dalam kabinet yang sekarang adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Asshiddiqie, 2006).

Rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh Presiden diajukan dengan surat Presiden yang disebut "Ampres" (Amanat Presiden) kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat. Surat Presiden tersebut berisi antara lain tentang menteri yang ditugasi mewakili Presiden dalam melakukan pembahasan rancangan undang-undang tersebut di Dewan. Kemudian Dewan akan membahas rancangan undang-undang yang dimaksud dalam jangka waktu 60 hari sejak surat Presiden diterima (Asshiddiqie, 2006). Untuk keperluan pembahasan tersebut, menteri atau pimpinan lembaga pemrakarsa memperbanyak naskah rancangan undang-undang tersebut dalam jumlah yang diperlukan. penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari presiden ditentukan harus dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

## **(2). Pembentukan Undang-Undang atas Prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat**

Menurut Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga yang memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang (Asshiddiqie, 2006).

Menurut ketentuan UU No. 10 Tahun 2004 pasal 21 ayat (1), (2), dan (3), rancangan undang-undang yang telah disiapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat disampaikan dengan surat pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kepada presiden. Kemudian presiden menugasi menteri yang mewakili untuk membahas rancangan undang-undang tersebut bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam jangka waktu paling lama 60 hari sejak Surat Pimpinan DPR tersebut diterima. Menteri yang dimaksud kemudian mengkoordinasikan persiapan pembahasan dengan menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan. Oleh karena Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dapat sama-sama mengajukan rancangan undang-undang, jika rancangan undang-undang yang diajukan materinya sama, maka yang akan dibahas adalah rancangan undang-undang yang dari Dewan Perwakilan Rakyat, sedangkan rancangan undang-undang yang dari Pemerintah akan disandingkan sebagai pembandingan. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No 10 Tahun 2004 Pasal 22, Penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat dilaksanakan oleh sekretariat jendral Dewan Perwakilan Rakyat (Asshiddiqie, 2006).

Penyebarluasan naskah rancangan undang-undang dimaksudkan agar khalayak ramai dapat mengetahui adanya rancangan undang-undang yang sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat guna memberi kesempatan kepada siapa saja untuk berpartisipasi. Penyebarluasan tersebut dapat melalui baik media elektronik, maupun media cetak (Asshiddiqie, 2006).

## **3. Pengesahan**

Rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat kemudian disampaikan kepada Presiden untuk disahkan menjadi Undang-undang dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari semenjak tanggal persetujuan bersama. Pengesahan tersebut dilakukan dengan pendandatanganan rancangan undang-undang oleh Presiden dan paling lambat

dilakukan semenjak tiga puluh hari setelah terjadi persetujuan bersama. Apabila Presiden menolak untuk menandatangani yang berarti Presiden menolak untuk mengesahkan, tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut mendapat persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden rancangan undang-undang tersebut secara otomatis sah menjadi Undang-undang dan wajib untuk diundangkan. Setelah rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang oleh Menteri Sekretaris Negara kemudian diberi nomor dan tahun. Kemudian pengundangan wajib dilakukan oleh Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan agar Undang-undang tersebut dapat berlaku dan mengikat secara umum. Pada umumnya peraturan perundang-undangan berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (Soeprapto, 2007).

Apabila suatu rancangan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat dengan Presiden namun kemudian tidak disahkan oleh Presiden, maka rumusan kalimat pengesahannya berbunyi :”undang-undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan pasal 20 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945” (Soeprapto, 2007). Rumusan kalimat pengesahan tersebut diletakkan pada halaman terakhir undang-undang sebelum pengundangan naskah undang-undang ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (Soeprapto, 2007).

Naskah undang-undang yang telah dibubuhi kalimat pengesahan tersebut kemudian diberi nomor dan tahun oleh Menteri Sekretaris Negara dan selanjutnya disampaikan kepada Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan untuk diundangkan (Soeprapto, 2007). Menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan tersebut kemudian akan menempatkannya kedalam Lembaran Negara Republik Indonesia disertai nomor dan tahunnya, dan menempatkan penjelasannya kedalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia dengan memberikan nomor (Soeprapto, 2007).

Selanjutnya menteri yang tugas dan tanggungjawabnya di bidang peraturan perundang-undangan tersebut kemudian akan menandatangani pengundangan undang-undang dengan membubuhkan tanda tangannya pada naskah undang-undang tersebut dan

kemudian menyampaikan kepada Menteri Sekretaris Negara untuk disimpan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Soeprpto, 2007).

### **Pengundangan**

Pengundangan undang-undang diatur mulai dari Pasal 45 sampai dengan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. dalam Pasal 45 menentukan “*Agar setiap orang mengetahuinya, Peraturan Perundang-undangan harus diundangkan dengan menempatkannya dalam :*

- a. *Lembaran Negara Republik Indonesia;*
- b. *Berita Negara Republik Indonesia;*
- c. *Lembaran Daerah; atau*
- d. *Berita Daerah.*

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia meliputi :

- a. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- b. Peraturan Pemerintah;
- c. Peraturan Presiden mengenai :
  - i) Pengesahan perjanjian antara Negara Republik Indonesia dan negara lain atau badan internasional;
  - ii) Pernyataan keadaan bahaya.
- d. Peraturan perundang-undangan lain yang menurut Peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Dalam Pasal 47 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 menentukan bahwa Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia memuat penjelasan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, sedangkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia memuat penjelasan peraturan perundang-undangan yang dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

### **5. Pemberlakuan**

Menurut ketentuan Pasal 50 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 “*Peraturan Perundang-undangan yang mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.*”

Penentuan berlakunya suatu peraturan perundang-undangan tidak sama dengan tanggal pengundangnya, dimungkinkan untuk persiapan sarana dan prasarana serta kesiapan aparatur pelaksana peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan demikian jika tidak ditentukan lain, disebut atau tidak disebut mengenai kapan mulai berlakunya suatu ketentuan undang-undang itu berlaku mengikat umum sejak tanggal diundangkan. Memang sudah menjadi "*ius comminis opinio doctorum*" yang diakui umum di dunia ilmu hukum suatu norma hukum itu mulai berlaku sejak ditetapkan, kecuali jika ditentukan lain oleh norma hukum itu sendiri. Penegasan ini penting karena dalam pengalaman praktek, pernah terjadi dimana suatu peraturan ditetapkan dengan tanpa diakhiri ketentuan penutup ataupun kalimat penutup yang lazim digunakan misalnya :"*undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan*" atau "*peraturan ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan*" (Soeprapto, 2007).

## **ANALISA PARTISIPASI PUBLIK DALAM PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA**

Ada tiga hal yang dilihat untuk mengukur tingkat partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang pertama adalah ada berapa banyak forum-forum publik yang diselenggarakan, berapa banyak perwakilan masyarakat yang terlibat, dan bagaimana transparansi data yang berkaitan dengan pembahasan suatu undang-undang.

### **Undang-undang No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh**

Tujuan pengaturan dan Masalah yang ingin dipecahkan Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh ini dibuat dengan tujuan untuk menyelesaikan konflik Aceh yang telah berkepanjangan, dan juga untuk menindaklanjuti Nota Kesepahaman antara pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka. Ada beberapa pihak yang terlibat dalam pembahasan undang-undang ini diantaranya adalah;

- Jaringan Demokrasi Aceh yang diwakili oleh PSHK, Kontras, Imparsial, ICW, Kalyanamitra, Demos, LBH Apik, YAPIKKA, Cetro, dan WALHI;
- Taman Iskandar Muda;
- Majelis Pertimbangan Ulama Aceh;
- PPAD;
- PBNU;
- PP Muhammadiyah;
- Asosiasi Pemerintah Kota;
- Badan Kerjasama DPRD Propinsi se-Indonesia;
- Asosiasi Pemerintah Propinsi;
- Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Aceh;
- Aceh Seupakat;
- Puja Kesuma;

- Dewan Harian Angkatan '45;
- Pepabri.
- Jaringan Masyarakat Adat (JKMA).
- Pakar Hukum Tata Negara;
- LIPI; dan
- Pakar otonomi Daerah.

Rakyat Aceh pada umumnya selama ini berada dalam situasi konflik yang merugikan kelompok rentan seperti kelompok perempuan, anak-anak, dan masyarakat adat. Dengan adanya undang-undang ini diharapkan akan memperbaiki kondisi tersebut. Untuk itu ada beberapa ketentuan khusus yang mengatur hak-hak perempuan dan anak, serta masyarakat adat.

UUPA merupakan turunan dari pasal 18B UUD. Namun, sebagaimana pihak berpendapat bahwa undang-undang ini tidak sesuai dengan semangat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) karena dekat dengan sistem federalisme. Ketidaksesuaian dengan semangat negara kesatuan ini sering diistilahkan dengan “*inkonstitusional*” padahal tidak ada pasal-pasal Konstitusi yang dilanggar oleh undang-undang ini. Sehingga pengistilahan itu tidak tepat walaupun wacana perdebatan ini tidak dapat ditiadakan.

Dokumen pokok seperti jadwal, daftar nama anggota Panitia Khusus, Daftar Inventaris Masalah (DIM), dan pandangan fraksi cukup mudah didapatkan melalui Sekretariat Panitia Khusus. Namun, laporan-laporan singkat, dokumen terkait lainnya seperti masukan dari Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), serta dokumen yang beredar selama rapat Panitia Kerja yang berlangsung tertutup tidak bisa didapatkan dari Sekretariat Panitia Khusus, melainkan harus didapat melalui kenalan-kenalan anggota Panitia Kerja.

Partisipasi Publik yang ada dilakukan lewat Forum publik yang diselenggarakan yaitu; Selain Rapat Dengar Pendapat Umum tidak ada forum publik resmi yang diselenggarakan oleh Panitia Khusus. Panitia Khusus hanya mengadakan kunjungan kerja ke Aceh untuk bertemu dengan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh dan Pemerintah Daerah serta beberapa elit politik Aceh. Namun, kehadiran mereka diwarnai oleh beberapa pertemuan informal yang diadakan karena desakan *stakeholder*, termasuk juga demonstrasi oleh Mahasiswa. Kalaupun ada catatan di media massa maupun pernyataan

anggota Dewan Perwakilan Rakyat bahwa proses ini "partisipatif" sesungguhnya semua upaya konsultasi publik di Banda Aceh, dialog publik di Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, dan seminar di Jakarta diadakan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil (misalnya Jaringan Demokrasi Aceh), Tim Advokasi dari DPRD dan Pemda Nanggroe Aceh Darussalam, serta Forum Bersama anggota DPR dan DPD asal Aceh.

### **Metoda Pembahasan di Dewan**

#### **Sifat rapat**

- Untuk rapat Panitia Khusus berlangsung terbuka, sedangkan rapat Panitia Kerja berlangsung tertutup.

#### **Metoda Pembahasan**

- Mengacu pada Daftar Inventaris Masalah. Pimpinan sidang memberikan kesempatan kepada setiap Fraksi untuk mengemukakan pendapatnya tentang Daftar Inventaris Masalah yang sedang dibahas. Selanjutnya pemerintah memberikan tanggapan. Kemudian pimpinan rapat akan membuat kesimpulan dari hasil pembahasan. Jika terjadi kesepakatan, maka rumusan pasal diserahkan ke Tim Perumus. Sedangkan jika terjadi kesepakatan antar fraksi, maka rumusan pasal diserahkan ke Panitia Kerja untuk dibahas lebih lanjut.

#### **Metoda pengambilan Keputusan**

- Diambil secara musyawarah, dan beberapa pasal yang bernilai politis berat diambil dalam lewat lobby.

### **Undang-undang No 13 tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban.**

Merujuk kepada tujuan awal dari undang-undang ini, maka sesungguhnya yang ingin diuntungkan adalah saksi atau korban suatu tindak pidana. Untuk memberikan perlindungan bagi saksi atau korban yang seringkali mendapatkan ancaman fisik maupun psikis. Kesadaran akan pentingnya pemberian perlindungan ini disebabkan oleh seringnya sebuah kasus sulit dipecahkan karena saksi atau korban enggan memberikan kesaksian akibat ancaman yang diterimanya. Selain itu juga untuk mengatasi kelemahan pengaturan tentang saksi dan korban yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

### **Keterlibatan Publik dalam pembahasan**

Selama pembahasan rancangan undang-undang di tingkat Panitia Kerja terdapat dua kali Rapat Dengar Pendapat Umum. Yang pertama studi banding mengenai pelaksanaan sistem perlindungan saksi di negara lain (Amerika dan Australia). Yang kedua Rapat Dengar Pendapat Umum dengan mengundang Komisi Pemberantasan Korupsi, perwakilan Kejaksaan Amerika, dan perwakilan dari Australia.

Rapat Dengar Pendapat Umum yang kedua diadakan dalam rangka mencari masukan dari pakar pidana mengenai pidana yang akan diatur dalam rancangan undang-undang tersebut. Yang diundang ahli hukum pidana Prof. Muladi, Prof. J.E. Sahetapy, dan Arief Gosita.

Dari dua Rapat Dengar Pendapat Umum yang diadakan tersebut, sebenarnya hanya Komisi Pemberantasan Korupsi yang merupakan pihak pemangku kepentingan. Keterlibatan Komisi Pemberantasan Korupsi sebatas pada memberikan masukan, dan masukan dari Komisi Pemberantasan Korupsi tersebut cukup mendapat perhatian.

Berkaitan dengan derajat partisipasi, masukan pendapat dari dua kali ahli hukum luar negeri tersebut cukup mewarnai argumen ataupun pola pemikiran dalam pembahasan rancangan undang-undang ini.

Dari dua Rapat Dengar Pendapat Umum yang diadakan, hanya Komisi Pemberantasan Korupsi dan para pakar pidana yang diundang bisa dikategorikan sebagai kelompok-kelompok keahlian. Selain dari kedua pihak tersebut Panja tidak mengundang kelompok-kelompok keahlian lainnya.

Mengenai derajat partisipasi, Komisi Pemberantasan Korupsi memiliki derajat partisipasi yang dominan dibandingkan para pakar pidana yang diundang dalam Rapat Dengar Pendapat Umum. Beberapa kali anggota Panitia Kerja meminta pendapat anggota Komisi Pemberantasan Korupsi baik dalam pertemuan maupun dalam pembicaraan informal.

#### **Akses Informasi terhadap Dokumen Pembahasan**

- **Dokumen RDPU.** Sebagaimana perlakuan terhadap dokumen Rapat Dengar Pendapat Umum, dokumen Rapat Dengar Pendapat Umum tersebut tidak dicantumkan dalam kompilasi riwayat pembahasan rancangan undang-undang. Dokumen Rapat Dengar Pendapat Umum tidak didapatkan dari sekretariat Komisi III, melainkan langsung dari orang-orang yang diundang dalam Rapat Dengar Pendapat Umum tersebut, terutama Rapat Dengar Pendapat Umum yang diselenggarakan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi, wakil kerjasama Amerika Serikat, dan Praktisi Hukum dari Australia.
- **Laporan Singkat.** Karena rapat-rapat pembahasan sifatnya tertutup, maka sifat laporan singkatnya pun rahasia, bukan untuk konsumsi publik. Karena kedekatan personal dengan anggota Panja saja maka dokumen tersebut dapat diperoleh.
- **Risalah Rapat.** Tidak untuk konsumsi publik, dokumen didapatkan karena kedekatan personal dengan anggota Panja.

- **Jadwal.** Walau sudah ada kesepakatan jadwal di awal, namun jadwal tersebut cepat sekali berubah, sehingga sulit untuk dipantau perkembangannya, harus rutin dikonfirmasi baik ke Komisi III maupun dengan anggota Panja sendiri.
- **Daftar Hadir.** Sulit untuk didapatkan.

### **Metoda Pembahasan**

#### **Sifat rapat**

- Forum pembahasan yang digunakan adalah rapat-rapat Panja yang sifatnya tertutup. Rapat-rapat yang sifatnya terbuka hanyalah Rapat Dengar Pendapat Umum yang dilakukan sebanyak dua kali.

#### **Forum publik yang diselenggarakan**

- Selama pemabasan Panja tidak pernah melakukan kegiatan lain di luar rapat-rapat.

### **Metoda Pembahasan**

- Berdasarkan Daftar Invertarsi Masalah (DIM)

### **Metoda pengambilan Keputusan**

- Rapat bersifat tertutup sehingga sulit untuk menentukan bagaimana keputusan diambil. Akan tetapi karena tidak tercatat adanya voting, maka bisa disimpulkan metode keputusan yang diambil adalah musyawarah mufakat.

### **Menakar Kualitas Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat**

Legislasi bukan sekedar teks dan Dewan Perwakilan Rakyat bukan pabrik undang-undang. Membuat undang-undang adalah persoalan merumuskan kesepakatan mengenai bagaimana menangani suatu isu publik. Untuk itu mengukur kualitas kinerja legislasi bukanlah soal kuantitas dan judul undang-undang, tetapi soal isi undang-undang (PSHK, 2007).

Untuk itu bagaimana menakar kualitas legislasi dapat dipakai kerangka analisis **Substansi** dan **Proses**. Soal substansi dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu materi muatan dan serta struktur pengaturan dan kalimat perundang-undangan. Dalam hal proses, ada dua hal yang harus dilihat yaitu partisipasi publik dan perdebatan. Setiap bagian dijabarkan melalui serangkaian pertanyaan kunci, yang didasarkan pada dua prinsip : yaitu konstitusi dan prinsip universal; serta pemihakan pada kelompok rentan (PSHK, 2007).

Menurut catatan PSHK dalam kualitas legislasi Dewan Perwakilan Rakyat 2006 kualitas produk yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat masih minim hal ini dikarenakan partisipasi yang masih minim. Partisipasi dan keterbukaan dalam pembentukan undang-undang akan berbanding lurus dengan kualitas materi muatannya.

Undang-undang yang prosesnya partisipatif dan transparan cenderung menghasilkan materi muatan yang baik, dan demikian pula sebaliknya (PSHK, 2007).

Dalam pelaksanaannya partisipasi dan transparansi dapat diartikan berbeda oleh pihak yang berbeda. Ini yang kemudian menyebabkan abivalensi penilaian terhadap partisipatif tidaknya proses pembahasan suatu undang-undang.

Seringkali suatu undang-undang melalui mekanisme pembahasan diluar rapat. Menurut pemantauan PSHK dalam legislasi 2006 ada 4 undang-undang yang dibahas secara khusus melalui forum diluar rapat yaitu; RUU Dewan Penasehat Presiden, RUU tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, RUU Kewarganegaraan, dan RUU Badan Pemeriksa Keuangan (PSHK, 2007).

Hal lain yang harus dilihat dalam proses partisipasi adalah seringkali partisipasi dan transparansi didapatkan karena adanya tekanan dari luar, dan bukan karena kerelaan dari pembahasnya sendiri. Dalam pantuan PSHK dalam catatan kualitas legislasi Dewan Perwakilan Rakyat 2006, UU Pemerintahan Aceh dan UU Administrasi Kependudukan dianggap baik karena dilakukan secara partisipatif. Tingginya partisipasi ini bukan dilakukan oleh Pansus, melainkan oleh para pemangku kepentingan (*stakeholder*) (PSHK, 2007).

Menurut PSHK hal yang penting adalah pelembagaan proses partisipasi. Saat ini, kata "partisipasi" sekan menjadi kata yang bisa dimaknai secara sembarangan oleh banyak pihak. Kadang menjadi legitimasi semata, kadang bisa menjadi esensi (PSHK, 2007).

### Catatan Perbaikan Fungsi Legislasi DEWAN PERWAKILAN RAKYAT

No	Perbaikan	Sudah	Belum	Keterangan
1.	Instrumen Perencanaan undang-undang yang tepat sasaran		✓	Prolegnas belum mampu membuktikan menjadi bukti sebagai instrumen perencanaan yang efektif, efisien, dan tepat sasaran.
2.	Kebijakan yang mengharuskan dibuatnya naskah akademik sebagai dasar penyusunan RUU untuk menghasilkan produk legislasi yang berkualitas		✓	Banyak UU yang dibuat tanpa berdasarkan naskah akademik, sehingga substansinya bisa dipertanyakan.
3.	Sistem pendokumentasian lengkap yang melampirkan		✓	Selama ini dokumentasi direduksi hanya menjadi distribusi daftar judul

No	Perbaikan	Sudah	Belum	Keterangan
	penjelasan mengapa sebuah RUU diusulkan			
4.	Sistem distribusi beban kerja pembahasan RUU		✓	Usul Baleg kepada Bamus pada pertengahan September 2005, bahwa setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat hanya terlibat dalam dua Pansus yang ditugaskan membahas RUU. Usulan ini belum diadopsi
5.	Perampingan komposisi anggota Pansus atau alat kelengkapan yang membahas sebuah RUU		✓	Besarnya komposisi anggota Pansus membuat proses perdebatan dan pengambilan keputusan makin rumit
6.	Mekanisme dan waktu bicara saat rapat		✓	Berlarut-larutnya pembahasan RUU
7.	Peleburan Timus dan Timsin		✓	Fungsi kedua Tim dalam Pansus hampir sama. Sebaiknya dilebur jadi satu tim yang bertugas untuk merumuskan dan sekaligus mensinkronisasikan redaksi RUU. Selain mampu menghemat anggaran, penggabungan tim tersebut akan mempercepat proses pembahasan RUU
8.	Administrasi jadwal RUU	✓		Dewan Perwakilan Rakyat melalui Bamus mengalokasikan dan menetapkan dua hari kerja yaitu Rabu dan Kamis untuk pelaksanaan fungsi legislasi agar tidak ada lagi rapat yang bentrok satu sama lain.
9.	Rapat Panja terbuka	✓		Baru sekali, yaitu pada rapat Panja RUU Kewarganegaraan
10.	Mekanisme penyerapan aspirasi		✓	Tidak ada mekanisme yang jelas mengenai tindak lanjut apa yang harus dilakukan dan sekian banyak masukan yang diterima oleh Dewan Perwakilan Rakyat
11.	Penyebarluasan informasi		✓	Dokumen pembahasan RUU belum dapat diakses dengan mudah oleh publik, misalnya dengan meletakkan dokumen tersebut dalam situs Dewan Perwakilan Rakyat. Selama ini dokumen lengkap hanya dapat diakses lewat

No	Perbaikan	Sudah	Belum	Keterangan
				Biro Persidangan Dewan Perwakilan Rakyat.

(sumber : Tabel 2.1 Perbaikan Dewan Perwakilan Rakyat di bidang Prosedur. Bobot Kurang, Janji Masih Terhutang Catatan Legislasi PSHK tentang Kualitas Legislasi 2006. Januari 2007)

Menurut catatan PSHK prosedur legislasi di Dewan Perwakilan Rakyat mulai dari awal sampai akhir, dari tahap perencanaan, perancangan, pembahasan, hingga pengundangan telah ada perbaikan kinerja Dewan Perwakilan Rakyat walaupun belum tuntas (PSHK, 2007).

Sedangkan menurut Tim Kajian Peningkatan Kinerja Dewan dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal, 8 Desember 2006 membuat laporan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Ri dalam bidang Legislasi

### Tabel Rekomendasi Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI untuk Bidang Legislasi

NO	MASALAH	SOLUSI	REKOMENDASI
1.	Kualitas undang-undang yang dihasilkan belum memadai sehingga kurang memberi manfaat langsung bagi kehidupan masyarakat	Meningkatkan sosialisasi tentang mekanisme dan proses penyusunan undang-undang kepada masyarakat Membuka peluang partisipasi publik secara luas dalam proses penyusunan undang-undang	1. Merevisi peraturan Tatib DPR RI terutama mengenai; keanggotaan, tugas, fungsi, dan mekanisme kerja Baleg. Mekanisme kerja antara anggota Dewan Perwakilan Rakyat (pengusul RUU) alat kelengkapan Dewan dengan Baleg dalam pengajuan RUU usul inisiatif anggota. Pengaturan mengenai sifat rapat-rapat pembahasan RUU agar dilakukan secara terbuka sehingga mudah diakses oleh publik 2. Meningkatkan rapat koordinasi Baleg dengan alat kelengkapan Dewan untuk mengevaluasi target pencapaian pembahasan RUU pertahun dan menentukan batas maksimal jumlah dan waktu pembahasan RUU
2.	Target jumlah penyelesaian RUU yang telah ditetapkan dalam Prolegnas belum terpenuhi.	Merumuskan format (mekanisme, bentuk, dan tata cara) penyerapan/penyaluran aspirasi masyarakat Meningkatkan kualitas dan profesionalisme staf pendukung	
3.	Proses pembahasan RUU kurang transparan, sehingga sulit diakses oleh publik	Mengembangkan/membangun perpustakaan menjadi bank data dan pusat pelayanan informasi parlemen Meningkatkan kemauan dan	

NO	MASALAH	SOLUSI	REKOMENDASI
		kemampuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam mengakses data dan informasi	

(sumber : Tabel 2.3 Masalah, Solusi, dan Rekomendasi Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR RI untuk Bidang Legislasi. Dalam Bobot Kurang Janji masih Terutang Catatan PSHK tentang Kualitas Legislasi 2006. Januari 2007)

Partisipasi publik menghadapi kendala serius karena beberapa faktor bahwa:

1. Pejabat pemerintah dan anggota legislatif tidak bersedia berdialog dengan masyarakat;
2. Pejabat pemerintah bersikap diskriminatif dengan mengistimewakan kelompok atau perorangan tertentu, yaitu ekonomi kuat atau yang dekat dengan pusat kekuasaan;
3. Posisi tawar masyarakat dalam menghadapi pemerintah sangat lemah karena tidak ada mekanisme sanksi atau pemaksa bagi aparat pemerintah yang tidak menggubris imbauan, keluhan, pendapat, usul dan aspirasi masyarakat.
4. Tekanan politik yang kuat, misalnya berbentuk protes massal/demonstrasi yang besar atau dengan cara anarkhis sehingga menimbulkan perhatian luas, ternyata berpeluang lebih besar mendapat perhatian pemerintah; dan
5. Legislatif relatif lemah ketika berhadapan dengan eksekutif. Walaupun wewenang legislatif di masa kini jauh lebih besar daripada di masa lalu, lembaga yang secara konstitusional merupakan penyerap dan penyalur aspirasi rakyat ini kerap kalah dalam perdebatan dengan para pejabat eksekutif dalam berbagai sidang di legislatif. Selain itu, fraksi-fraksi bahkan anggota dalam satu fraksi sulit mencapai kesamaan sikap, lazimnya karena memiliki kepentingan yang beraroma politik uang (*money politics*) (Prakoso, 2007. [www.ipcos.or.id/artikel](http://www.ipcos.or.id/artikel))

Kecenderungan praktik pemerintahan di akhir milenium kedua menunjukkan kuatnya semangat untuk menjalankan tata pemerintahan yang baik (*good Governance*). Kecenderungan ini karena semakin derasnya dorongan nilai universal yang menyangkut demokrasi, transparansi, dan penghormatan terhadap hak azasi manusia termasuk hak memperoleh informasi yang benar. Praktik pemerintahan yang baik mensyaratkan bahwa pengelolaan dan keputusan manajemen publik harus di lakukan secara terbuka dengan ruang partisipasi sebesar-besarnya bagi masyarakat yang terkena dampaknya. Konsekuensi dari transparansi pemerintahan adalah terjaminnya akses masyarakat dalam berpartisipasi, utamanya dalam proses pengambilan keputusan. Partisipasi dipahami sebagai keikutsertaan masyarakat dalam proses manajemen publik yang mencakup :

perencanaan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi (Fernandez, 2007)

Transparansi adalah suatu proses keterbukaan dari para pengelola manajemen, utamanya manajemen publik, untuk membangun akses dalam proses pengelolaannya sehingga arus informasi keluar dan masuk secara berimbang. Jadi dalam proses transparansi, informasi bukan saja diberikan oleh pengelola manajemen publik tetapi masyarakat memiliki hak untuk memperoleh informasi yang menyangkut kepentingan publik. Hal yang utama dalam azas transparansi adalah keputusan yang mengikat publik harus dapat diterima oleh nalar publik dan tidak ada alasan yang sumir dan tertutup untuk diperdebatkan (PSHK, 2007).

Tata pemerintahan yang baik ditandai oleh transparansi manajemen publik, akuntabilitas publik dan partisipasi publik. Partisipasi yang paling konkret sekaligus bermakna ialah yang dalam proses kebijakan meliputi identifikasi masalah, perumusan masalah, alternatif pemecahan masalah, putusan kebijakan, implementasi kebijakan, monitoring/evaluasi kebijakan, dan identifikasi masalah (Prakoso, 2007, [www.ipcos.or.id/artikel](http://www.ipcos.or.id/artikel)).

Partisipasi publik ini harus dibangun dengan kesadaran (*awareness*) tentang pentingnya partisipasi publik, serta membagikan (*sharing*) dan menyebarkan (*dissemination*) pengetahuan tentang proses kebijakan tidak hanya di elemen-elemen masyarakat tetapi juga kalangan pejabat dan birokrasi pemerintahan. Bersamaan pada tahap pembangunan kesadaran, perlu dibangun saling percaya (*trust building*) di antara pemerintah dan masyarakat, sesama instansi dan pejabat/aparat pemerintah, dan sesama elemen masyarakat.

Pemerintah dan masyarakat harus menyadari bahwa demokrasi bukan hanya mengenai perbedaan pendapat dan kebebasan menyampaikan pendapat akan tetapi pada esensinya, yaitu bersama-sama menemukan solusi yang tepat atas suatu persoalan melalui partisipasi publik secara nyata dan bermutu dalam seluruh tahap proses kebijakan. Khususnya dalam pembentukan undang-undang sebagai sebuah bentuk kebijakan publik, seharusnya ada mekanisme yang jelas untuk mengatur bagaimana proses partisipasi tersebut diselenggarakan baik dalam undang-undang (UU No. 10 Tahun 2004), maupun dalam Tatib anggota Dewan. Kejelasan mekanisme ini akan memudahkan masyarakat untuk

memantau proses pembuatan kebijakan tersebut, dan memudahkan masyarakat untuk dapat ikut serta dalam menyalurkan aspirasinya.

### **Sumber daya dan Arena agar Partisipasi Publik Efektif.**

Agar partisipasi publik dapat menjadi efektif maka diperlukan dukungan sumber daya tertentu yang harus dimiliki oleh publik maupun pemerintah, sumber daya tersebut adalah :

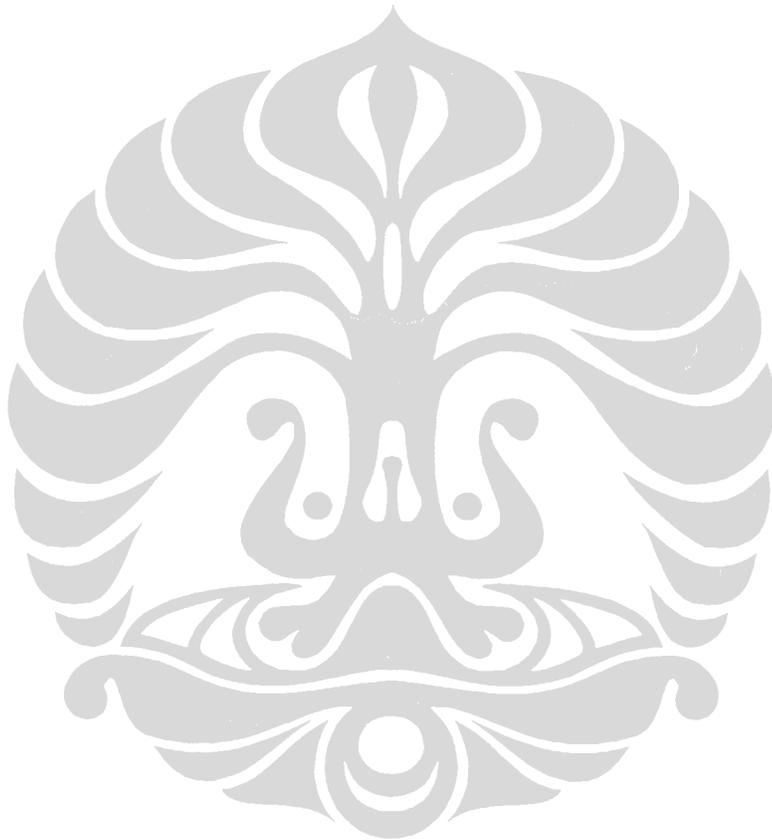
1. Perubahan perilaku dan institusi pemerintahan. Institusi pemerintahan tradisional dengan jenjang hierarki organisasi yang panjang, dan perumusan kebijakan yang didasarkan pada jenjang hierarkis kewenangan, ketertutupan, monopoli informasi, hal-hal tersebut merupakan hambatan besar bagi pelaksanaan partisipasi public yang mensyaratkan keterbukaan, fleksibilitas, responsifitas maupun akuntabilitas.
2. Peningkatan kapasitas asosiasi atau organisasi publik. Peningkatan ini juga harus didukung oleh pemerintah, terutama melalui program ataupun alokasi dana.
3. Kemudahan publik untuk mendapatkan informasi. Hal ini dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa seringkali isu atau masalah yang diangkat oleh publik tidak disertai dengan data yang akurat, terutama yang menyangkut kebijakan atau program pemerintah (Afrizal, 2003)

### **Peningkatan Efektifitas Partisipasi Publik Melalui Mekanisme Konsultasi.**

Menurut Kell Anoft dan Anton Novack partisipasi publik dapat diefektifkan dengan cara mengupayakan sebuah mekanisme konsultasi, ada empat cara konsultasi untuk peningkatan efektifitas partisipasi publik tersebut yaitu:

1. Pengkomunikasian isu kepada publik. Hal ini perlu dilakukan karena seringkali terdapat isu atau masalah yang tidak secara terbuka disosialisasikan kepada masyarakat. Akibatnya masyarakat tidak dapat memberikan masukan ataupun melakukan tindakan pencegahan terhadap masalah-masalah yang timbul, misalnya menyikapi dengan cara memberikan rekomendasi pada saat perumusan kebijakan. Sosialisasi suatu masalah publik mungkin dapat menimbulkan perdebatan tajam secara politis (*political noise*), tetapi hal tersebut akan lebih baik daripada menutupi-nutupinya yang akan berakibat pada kondisi yang lebih buruk bila kebijakan tersebut diberlakukan dan akan timbul ketidakpercayaan publik kepada pemerintah.
2. Menjaring berbagai saran atau rekomendasi. Dalam tahapan ini, pemerintah harus membuka ruang bagi masukan yang disampaikan dari berbagai individu maupun kelompok kepentingan, terutama mereka yang ahli dalam bidang tertentu.
3. Pertemuan atau rapat antara pejabat pemerintah dengan berbagai kelompok masyarakat yang berkepentingan. Cara ini memang akan membuka peluang bagi munculnya perdebatan panjang. Namun, segi positifnya adalah pemerintah maupun kelompok kepentingan dapat mengurangi terjadinya bias informasi, dan kedua belah pihak juga dapat memperoleh suatu opini yang kuat bagi perumusan suatu kebijakan.

4. Mengidentifikasi isu atau masalah publik merupakan hal penting yang harus dilakukan oleh berbagai kelompok kepentingan. Disatu sisi, wakil-wakil masyarakat dalam lembaga perwakilan dapat memformulasikan berbagai isu atau masalah publik yang diwakilinya dalam pembahasan di lembaga legislatif. Namun, pada kenyataannya tidak semua hal tersebut dapat terangkum secara komprehensif, oleh karenanya masyarakat mempunyai andil yang besar untuk melakukan identifikasi dan mengupayakan agar masalah tersebut dapat menjadi agenda pembahasan (Afrizal : 2003).



## BAB IV

### PERBANDINGAN PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI BEBERAPA NEGARA

#### PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI BELANDA

Sebuah rancangan undang-undang haruslah terlebih dahulu dipertimbangkan oleh Raad van Staten sebelum dapat dibahas. Raad van Staten adalah sebuah lembaga negara yang bertugas untuk memberikan pertimbangan semacam Dewan Pertimbangan Agung. Pemerintah Belanda mengirimkan rancangan undang-undang yang hendak diajukannya kepada *Staten General*, Perubahan undang-undang juga harus berdasarkan pertimbangan dari *Staten General*. Hal ini tertulis dalam Konstitusi Belanda Pasal 73 ayat (1) yang menyebutkan jika sebuah rancangan undang-undang akan disahkan, terlebih dahulu dikonsultasikan kepada *Staten General* atau divisi dari *Staten General*. *Staten General* adalah perwakilan dari seluruh warga negara Belanda sebagai Parlemen yang terdiri dari *Tweede Kamer* dan *Eerste Kamer*. Anggota-anggota dari *Tweede Kamer* dipilih langsung oleh warga Belanda sedangkan anggota-anggota dari *Eerste Kamer* tidak dipilih secara langsung tapi dipilih oleh perwakilan dari negara-negara bagian ([http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp)).

Anggota Parlemen dapat mengajukan sebuah rancangan undang-undang. Baik rancangan undang-undang yang diajukan oleh *Tweede Kamer* maupun oleh anggota parlemen, prosesnya sama yaitu harus terlebih dahulu diajukan kepada *Staten General* untuk mendapatkan rekomendasi. Selanjutnya rancangan undang-undang tersebut diteruskan kepada kepala Negara, dan Ratu Belanda yang menandatangani sebuah *royal message* untuk dilampirkan dalam rancangan undang-undang tersebut. Selain *royal message* tersebut dalam pengajuan pembahasannya juga harus dilampirkan surat rekomendasi dari *staten general*, dan harus juga dilampirkan memorandum berisi penjelasan atas tujuan dan isi dari setiap bagian rancangan undang-undang tersebut. ([http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp))

Sebuah rancangan undang-undang berdasarkan topik yang diaturnya merupakan subyek penelitian lebih lanjut oleh panitia khusus di *Tweede Kamer*. Ada berbagai cara bagi panitia tersebut untuk meneliti rancangan undang-undang yang diajukan. Pihak-

pihak yang berkepentingan atas sebuah rancangan undang-undang dapat memberikan opini pada waktu diselenggarakan *public hearing*. Kadangkala panitia khusus dapat mengadakan *hearing* di tempat lain dan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai masalah yang hendak diatur dalam rancangan undang-undang yang diajukan. Panitia khusus dapat juga meminta keterangan dari badan-badan penasihat pemerintah, seperti badan perencanaan atau biro statistik ataupun narasumber ahli. Jika panitia khusus telah cukup mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan rancangan undang-undang tersebut maka partai-partai di parlemen lalu memberikan pandangannya secara tertulis.

([http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp))

Berdasarkan *Rule of Procedure of the Tweede Kamer* Pasal 92 mengenai *Legislative Report*

- (1) *Before the committee starts to consider a bill, the clerk of the committee shall advise on whether it is desirable that a legislative report is published on the bill.*
- (2) *A legislative report shall be drawn up by the clerk of the committee.*

([http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/rules\\_of\\_procedure/index.jsp#Titlelink9](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/rules_of_procedure/index.jsp#Titlelink9))

Sekretaris panitia khusus akan membuat sebuah laporan yang dikirimkan kepada seluruh anggota *tweede kamer* dan kepada pemerintah, pihak pemerintah akan menanggapi semua catatan dan pertanyaan yang diberikan oleh anggota panitia khusus ini dalam laporan tersebut.

([http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp))

Menurut *Rule of Procedure of the Tweede Kamer* Pasal 93

- (1) *The members of the House shall be entitled to submit their written comment on a bill to the Committee within such period as the Committee decides. Notices of the said period shall be given to the members of the House.*
- (2) *The Committee shall determine the period referred to in the first paragraph within fourteen days of the date on which the bill is referred to it.*

*The Committee may decide that the comments of the members of the House shall be submitted not only in writing in the manner provided for in paragraph 1 but also at a meeting open to all members of the House. Each member of the House shall be entitled to take part in a meeting as referred to in the first sentence.*

Setelah persiapan oleh panitia khusus ini selesai, Presiden *Tweede Kamer* mengusulkan supaya rancangan undang-undang tersebut diagendakan dalam rapat paripurna. Menteri dan Sekretaris Negara kemudian mewakili pihak pemerintah dalam pembahasan di rapat paripurna untuk menjelaskan maksud rancangan undang-undang yang diajukan dan harus mempertahankan proposal pengajuan rancangan undang-undang tersebut dalam persidangan di majelis *Tweede Kamer*. Dalam pembahasan di rapat

paripurna para anggota parlemen dapat mempergunakan hak mereka untuk mengubah rancangan undang-undang yang diajukan. Jika rancangan undang-undang tersebut telah disetujui atau disetujui dengan perubahan kemudian Presiden *Tweede Kamer* akan mengirimkan rancangan undang-undang yang telah disetujui tersebut kepada *Eerste Kamer*. *Eerste Kamer* hanya boleh menerima atau menolak sebuah rancangan undang-undang, *Eerste Kamer* tidak boleh mengubah sebuah rancangan undang-undang.

Berdasarkan *Rule of procedure of the Tweede Kamer* Pasal 91 bahwa *on the proposal of the committee, the House may decide that a general debate should be held on a bill before the Committee starts to consider it.* ([http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/rules\\_of\\_procedure/index.jsp#Titlelink9](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/rules_of_procedure/index.jsp#Titlelink9)).

Jika sebuah rancangan undang-undang harus melalui tahap persiapan maka tahap ini dilalui melalui proses korespondensi antara pihak panitia dengan pihak pemerintah, pertanyaan-pertanyaan dan pandangan-pandangan dari partai-partai di parlemen ditulis dalam sebuah dokumen yang kemudian akan dikirimkan kepada pihak pemerintah. Pihak pemerintah kemudian akan membalas dalam bentuk sebuah nota atau memorandum. Proses korespondensi ini bisa berlangsung beberapa kali, namun jika dilakukan sekali sudah dianggap cukup. (<http://www.eerstekamer.nl/howarebillsdealtwithbythesenate>). Dalam persidangan di *Eerste Kamer* naskah rancangan undang-undang tersebut kemudian dikaji oleh panitia dari parlemen, panitia ini yang kemudian mempertimbangkan apakah rancangan undang-undang tersebut akan dibahas langsung oleh kedua kamar atau perlu melalui tahap persiapan terlebih dahulu. Sebuah rancangan undang-undang dapat diagendakan dalam rapat penuh kedua kamar tanpa melalui tahap persiapan. ([http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/rules\\_of\\_procedure/index.jsp#Titlelink9](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/rules_of_procedure/index.jsp#Titlelink9))

Dalam prakteknya pernyataan yang dibuat oleh pihak pemerintah dalam pembahasan sebuah rancangan undang-undang di rapat dengan pihak *Eerste Kamer* dapat dijadikan pegangan menginterpretasikan sebuah undang-undang ketika rancangan undang-undang tersebut kemudian telah disahkan.

(<http://www.eerstekamer.nl/whatisfunctionofthesenate>).

Anggota *Eerste Kamer* dapat melakukan proses konsultasi internal dan eksternal. Konsultasi internal dilakukan oleh pihak partai-partai di parlemen dengan panitia yang berkaitan, sedangkan konsultasi eksternal dilakukan dengan warga masyarakat atau

organisasi-organisasi tertentu. Kadangkala para anggota *Eerste Kamer* menerima kunjungan delegasi dari warga masyarakat. *Eerste Kamer* dapat mengadakan proses dengar pendapat dengan warga masyarakat untuk kepentingan pembahasan sebuah rancangan undang-undang. (<http://www.eerstekamer.nl/whatelsedomembersofthesenatedo>).

Jika sebuah rancangan undang-undang telah melewati proses pembahasan di *Eerste Kamer* kemudian naskah tersebut akan dikembalikan kepada Ratu Belanda untuk ditandatangani, menteri atau menteri-menteri yang terkait juga menandatangani. Setelahnya naskah ini dikirimkan kepada menteri kehakiman yang juga akan menandatangani naskah rancangan undang-undang tersebut.

Rancangan undang-undang resmi menjadi undang-undang dua puluh hari semenjak diumumkan dalam buletin undang-undang yang merupakan jurnal resmi dari pemerintah untuk mengumumkan undang-undang yang terbaru. ([http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp)). Hal ini sesuai dengan ketentuan Konstitusi Belanda Pasal 88 *The publication and entry into force of Acts of Parliament shall be regulated by Act of Parliament. They shall not be enter into force before they have been published.* ([www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl))

Dewan atau anggota dewan yang mengajukan rancangan undang-undang harus menjelaskan maksud dan tujuan dari rancangan undang-undang, dan harus mempertahankan proposal pengajuannya, ini jika sebuah rancangan undang-undang diajukan oleh dewan atau anggota dewan. Pihak menteri yang terkait dan sekretaris negara harus menghadiri sidang pembahasan rancangan undang-undang ini dalam rapat paripurna di *Eerste Kamer*. Para menteri terkait, menteri kehakiman dan Ratu Belanda akan menandatangani rancangan undang-undang tersebut yang kemudian juga akan diumumkan dalam buletin undang-undang. ([http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index.jsp](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index.jsp))

## **PROSES PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI JERMAN**

Ada tiga pihak yang akan terlibat dalam pembentukan undang-undang di Jerman yaitu *The Federal Government*, *Bundestag*, dan *Bundesrat*. Pihak *Federal Government* yang paling sering untuk mengajukan inisiatif pembentukan undang-undang dan sekitar dua pertiga undang-undang di Jerman merupakan inisiatif dari *Federal Government*.

([http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html_nnn=true)).

*Federal Government* pihak *Bundesrat* juga dapat berinisiatif dalam mengajukan undang-undang. Sebuah undang-undang haruslah mendapat persetujuan dari *Bundesrat* sebagai perwakilan dari 16 negara bagian di Jerman berdasarkan Pasal 50 *Grundgesetz* ([http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html_nnn=true)).

Jika sebuah undang-undang merupakan inisiatif dari *Bundestag* maka setidaknya harus mendapat dukungan dari lima persen aggotanya yaitu 5 persen dari 614 anggota, jadi setidaknya didukung oleh 31 orang anggota ([http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html_nnn=true)).

Inisiatif pembentukan undang-undang di Jerman yang berasal dari *Bundesrat* haruslah terlebih dahulu disampaikan kepada pihak Pemerintah Pusat Jerman untuk diteruskan kepada pihak *Bundestag*, jika inisiatif berasal dari pihak Pemerintah Pusat Jerman maka akan diajukan terlebih dahulu ke *Bundesrat* untuk dikaji terlebih dahulu yang dikenal sebagai *First Reading*, selain itu pihak pemerintah harus membuat sebuah dokumen yang berisi mengenai penjelasan rancangan undang-undang tersebut. Hasil kajian *first reading* dan dokumen keterangan rancangan undang-undang dari pemerintah tersebut kemudian dikirimkan ke *Bundestag* ([http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html_nnn=true)).

## 1. Alur Legislasi di *Bundesrat*

### a). *First Reading*

Tujuan utama dari *first reading* adalah untuk mengumumkan kepada masyarakat luas sebuah rancangan undang-undang sedang dibahas di *Bundesrat*. Pembahasan dalam sebuah sidang hanya dilakukan bila ada permintaan dari ketua-ketua kelompok di *Bundesrat* atau diminta kelompok di *Bundesrat*. Jika masyarakat telah mengetahui bahwa suatu isu sedang dibahas dalam sebuah rancangan undang-undang maka mereka kemudian akan menjadi *aware* atas isu tersebut dan masyarakat dapat merespon apa yang terjadi selama proses pembahasan berlangsung berkenaan dengan kepentingan mereka melalui media massa. Jadi tujuan utama forum ini adalah sebagai sebuah proses transparansi ([http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html_nnn=true)).

## b). Second Reading

Sebuah naskah rancangan undang-undang yang telah selesai dibahas dalam forum *first reading* akan diteruskan pembahasannya dalam forum *second reading* di *Bundesrat*. Ada beberapa kemungkinan dari pembahasan ini yaitu bahwa pihak *Bundesrat* akan menyetujui rancangan undang-undang tersebut atau menolak dan kemudian akan membentuk panitia mediasi untuk membahas lebih lanjut. Jika *Bundesrat* menolak sebuah rancangan undang-undang, sebelumnya mereka harus membahasnya, jika disetujui akan dikirimkan ke *Bundestag* untuk pemrosesan lebih lanjut ([http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html_nnn=true)).

Ketua *Bundesrat* akan meminta *committee rapporteur* atau *rapporteurs* untuk memberikan laporan tertulis mengenai rancangan undang-undang yang berkaitan dengan isu yang akan diatur, ruang lingkup pengaturan, dan tujuan pengaturan. Pembahasan dimulai dengan membahas pasal perpasal secara terpisah yang kemudian diputuskan melalui lewat voting satu orang satu suara. Selama masa sidang *second reading* pembahasan rancangan undang-undang ini tidak boleh dilakukan perubahan atas draft rancangan undang-undang tersebut ([http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html_nnn=true)).

Selama dalam masa persidangan ketua sidang harus memperhatikan apa pendapat dari anggota-anggotanya yang disampaikan dalam forum dengar pendapat umum tersebut karena jika pendapat-pendapat anggota tersebut tidak diperhatikan maka mereka akan bersikap berlawanan dengan kebijakan yang akan dibuat tersebut. Hal tersebut akan dilihat sebagai sebuah perpecahan di Parlemen yang akan menghilangkan kepercayaan masyarakat terhadap parlemen dalam membuat kebijakan. Sering terjadi di Parlemen Jerman jika seorang anggota berbeda pendapat maka mereka akan menuliskannya dalam sebuah nota tertulis yang kemudian akan diputuskan dalam sebuah sidang melalui mekanisme voting ([http://www.bundesrat.de/cln\\_090/nn\\_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cln_090/nn_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html_nnn=true)).

## c). Mekanisme Mediasi

Proses mediasi dapat dilakukan apabila ada permintaan dari *Bundesrat*, sementara pihak *Bundestag* Pemerintah Pusat hanya dapat meminta mediasi apabila pihak *Bundesrat* menolak untuk menyetujui sebuah rancangan undang-undang. Mediasi

berupaya untuk membuat kesepakatan atas perbedaan pendapat antara *Bundesrat* dan *Bundestag*. Anggota panitia mediasi dapat mengajukan mosi penghentian mediasi jika setelah dua kali pertemuan belum juga dicapai sebuah kesepakatan.

Panitia legislasi terdiri dari 16 anggota *Bundestag* yang mewakili kekuatan kelompok partai-partai di Parlemen dan 16 anggota *Bundesrat* yang mewakili Negara-negara bagian di Jerman. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses mediasi ini harus bersikap imparial. Ketua panitia mediasi dipilih bergiliran dari *Bundestag* dan *Bundesrat* setiap tiga bulan sekali. Pertemuan mediasi bersifat *confidential* segala macam dokumen yang dihasilkan dalam proses mediasi tidak boleh dibuka untuk umum, dapat dibuka setidaknya setelah masa pemilihan berikutnya. Jika dokumen proses mediasi terbuka untuk umum dikhawatirkan bahwa para anggota panitia mendapat tekanan dari berbagai macam pihak untuk mewakili kepentingan-kepentingan mereka sehingga dianggap tidak netral.

Frekuensi pertemuan dari panitia ini tidak tentu tergantung dari besarnya perbedaan pendapat yang ada dan bagaimana konstelasi kepentingan yang ada, diharapkan proses mediasi ini dapat memenuhi kepentingan semua pihak dan terbentuk naskah rancangan undang-undang yang dianggap ideal memenuhi kepentingan para pihak. Ketika proses mediasi telah selesai, pihak panitia legislasi akan memberikan proposal yang merupakan kesepakatan kepada pihak *Bundesrat* dan *Bundestag*.

#### **d). Penandatanganan dan Pengumuman**

Rancangan undang-undang yang telah disepakati oleh kedua kamar di Parlemen akan dikirimkan kepada pemerintah Jerman untuk ditandatangani oleh menteri yang berkaitan dan untuk menguatkan validitas berlakunya harus ditandatangani oleh Presiden dan kemudian diumumkan di dalam *Federal Law Gazette* dan efektif berlaku berdasarkan tanggal pemuatannya.

### **PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI AMERIKA**

Berdasarkan *United States of America Constitution* Article I, Section 1, of the United States

*“All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.”*

Kekuasaan legislative di Amerika berada ditangan Parlemen (*Congress*) yang terdiri dari Senat dan *The House of Representatives (House)*. Kekuatan suara dari seorang senator dan seorang anggota *House* adalah sama besar. Di Parlemen Amerika tidak dikenal fungsi *Upper House* dan *Lower House*, kedua lembaga ini di Amerika mempunyai kekuatan sama besar. Fungsi utama parlemen di Amerika adalah membentuk undang-undang. (How our law are made <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf> ).

Sebuah rancangan undang-undang dapat berasal dari anggota dewan dan dapat juga berasal dari pemerintah yang dikenal dengan "*The Executive Communication*" yaitu surat permohonan yang dilampiri dengan draft rancangan undang-undang yang diajukan kepada juru bicara *House* dan Ketua Senat (How our law are made <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf> ). Sebuah rancangan undang-undang dapat menjadi sebuah undang-undang hanya jika:

1. Presiden menyetujui.
2. Presiden tidak menyetujui yang kemudian dikembalikan kepada Parlemen dalam jangka waktu 10 hari setelah diterima (kecuali jika jatuh di hari minggu pada hari kesepuluh maka diundur sehari), ini disebut sebagai veto.
3. Apabila 2/3 anggota Parlemen tetap menyetujui rancangan tersebut menjadi undang-undang walau telah di veto oleh Presiden.
4. Jika Presiden tetap tidak mau menandatangani rancangan undang-undang tersebut maka rancangan undang-undang tersebut tidak dapat menjadi undang-undang, ini dikenal sebagai *pocket veto*. (How our law are made <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf> ).

### **Proses Pembahasan Sebuah Rancangan Undang-Undang**

Panitia rancangan undang-undang tersebut akan mencari masukan-masukan dari beberapa pihak diantaranya departemen-departemen pemerintah terkait, atau lembaga-lembaga Negara. Dan jika sebuah rancangan undang-undang dianggap penting maka dapat diagendakan sebuah *public hearing* yang diumumkan di media massa minimal seminggu sebelum pelaksanaannya dan juga diundang secara khusus untuk hadir orang-orang atau kelompok-kelompok tertentu. Mekanisme ini disebut *first reading* (How our law are made <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf> ).

## Proses Pembahasan Sebuah Rancangan Undang-Undang

Panitia rancangan undang-undang akan mencari masukan-masukan dari beberapa pihak diantaranya dari departemen-departemen pemerintahan atau lembaga-lembaga Negara. Sebuah rancangan undang-undang yang krusial dapat diagendakan dalam forum *public hearing* yang diumumkan di media massa minimal seminggu sebelum pelaksanaannya dan juga dapat diundang secara khusus pihak-pihak tertentu di masyarakat yang berkepentingan langsung terhadap permasalahan yang diatur dalam rancangan undang-undang tersebut.

Panitia rancangan undang-undang wajib untuk membuat laporan tertulis yang berisi isu permasalahan yang hendak diatur, tujuan pengaturan dan ruang lingkup pengaturan. Dalam laporan ini setidaknya memuat hal-hal:

1. Pandangan dari panitia rancangan undang-undang ini mengenai masalah yang akan diatur ini beserta rekomendasi berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan oleh panitia ini.
2. Perubahan anggaran jika akan mempengaruhi anggaran belanja negara yang sedang berjalan.
3. Gambaran mengenai bagaimana pelaksanaan dan tujuan pengaturan tersebut secara umum termasuk mengenai *impact* yang ingin dihasilkan. (How our law are made <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf> ).

## Pembahasan Rancangan Undang-Undang

Setelah pertemuan pertama *first reading* diteruskan dalam pembahasan *second reading* untuk membahas pasal-perpasal, setelah pasal-perpasal tersebut dibacakan kemudian dapat diajukan perubahan terhadap rumusan pasal tersebut. Dalam proses ini jika anggota *House* masih belum terdapat persetujuan dapat dibentuk "*Committee Rises*" untuk untuk membahas ulang rancangan undang-undang tersebut, jika rumusan yang ada telah disetujui maka akan dibahas lebih lanjut dalam *third reading*. Lalu naskah rancangan undang-undang tersebut dicetak untuk dibagikan kepada pihak *House* dan Senat. (How our law are made <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf> ).

Setelah dokumen *second reading* diterima senat maka secara individu atau kelompok senat akan memberikan pandangannya. Setelah proses pembahasan di senat selesai dokumen tersebut dikembalikan (disertai dengan perubahan jika ada) kepada

pihak *House* melalui juru bicara *House*. Jika usulan perubahan dari Senat tidak terlalu berbeda dengan *House* maka biasanya usulan tersebut dapat langsung diterima dan usulan rancangan undang-undang ini dapat langsung dipresentasikan kepada Presiden Amerika, namun jika usulan perubahannya banyak perbedaan maka akan ada pembahasan ulang di *House* atas rancangan tersebut. (How our law are made. <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>). Jika pihak *House* masih belum bisa menerima usulan perubahan dari Senat maka rancangan undang-undang tersebut kemudian dibahas oleh kedua kamar dalam satu sidang bersama. Dari forum ini kemudian dibuat laporan sidangnya. (How our law are made <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf> ).

### **3. Rancangan Undang-undang yang berasal dari Senat**

Jika sebuah rancangan undang-undang berasal dari *House*, maka usulan rancangan undang-undang tersebut kemudian akan dikirimkan kepada *House* untuk dibahas, jika disetujui maka diteruskan kepada tahap berikutnya, namun jika masih belum dapat diterima maka akan dikembalikan lagi kepada Senat. (How our law are made <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf> ).

### **4. The Government Action**

Setelah sebuah naskah rancangan undang-undang telah disepakati oleh kedua kamar maka draft tersebut dikirimkan kepada Presiden Amerika untuk mendapat persetujuan. Rancangan undang-undang tersebut dikirimkan oleh pihak yang mengusulkan kepada sekretaris *White House* yang kemudian akan memberikan tandatangan hal ini sudah cukup dan dianggap bahwa naskah rancangan undang-undang tersebut telah dipresentasikan di depan Presiden Amerika. Copy naskah ini kemudian akan dikirimkan kepada departemen-departemen pemerintahan yang terkait untuk dimintai pertimbangannya. Presiden menyetujui dan menandatangani maka akan menjadi undang-undang, namun jika Presiden memveto maka dikembalikan kepada pihak pengusul disertai dengan alasan-alasan penolakannya agar rancangan tersebut dibahas ulang lagi, namun jika 2/3 anggota parlemen menolak veto tersebut, rancangan undang-undang ini akan menjadi undang-undang. Rancangan undang-undang yang telah menjadi

undang-undang akan diundangkan dalam "The State at Large" semacam lembaran negara untuk diberi nomor undang-undangnya dan akan berlaku efektif setelah diumumkan dalam *State at Large* tersebut. (How our law are made <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf> ).

#### D. PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI FILIPINA

Pengajuan undang-undang baik di Senat maupun di *House* sama prosedurnya, kebanyakan Senat dalam mengajukan sebuah rancangan undang-undang juga berdasarkan permintaan dari pihak eksekutif. ([http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill)). Setiap tahun Presiden Filipina akan mengumumkan arah kebijakannya dalam *State of the Nation Address*, staf-staf dari departemen-departemen pemerintah dan lembaga-lembaga negara kemudian akan mengirimkan proposal legislasi baik kepada Senat maupun *House* berdasarkan program legislasi tersebut. ([http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill)).

Parlemen adalah pihak yang dapat mengajukan sebuah rancangan undang-undang. *House* dan Senat dapat secara bersama-sama berinisiatif untuk mengajukan sebuah rancangan undang-undang dalam rangka untuk mempercepat proses pembahasannya. ([http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill)).

##### a). Pembahasan Undang-Undang

Rancangan undang-undang hanya akan dibacakan judul dan nama pengusulnya saja dalam *Chamber* (Kamar), pembahasan lebih lanjut akan dilakukan dalam komisi-komisi yang ada di dewan yang sesuai dengan permasalahan yang akan diaturnya. Pembacaan judul rancangan undang-undang ini dikenal sebagai *first reading*. ([http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill)). Panitia komisi kemudian akan membuat laporan pembahasan di dalam komisi ini mengenai tujuan dan lingkup pengaturan, menerangkan perubahan-perubahan apa yang terjadi selama proses pembahasan, dan pemberbandingkan dengan undang-undang yang berlaku yang ada. ([http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill)).

### **b). Second reading**

Pihak yang mengajukan rancangan undang-undang kemudian akan membacakan proposal pengajuannya dalam sidang di Senat. Kemudian akan dibuka sesi untuk mencari fakta pro dan kontra permasalahan yang akan diatur tersebut yang jika disetujui proses akan berlanjut kepada *third reading*, jika sidang tidak menyetujui maka loporan dari sidang komisi dan naskah asli akan disandingkan untuk dipakai dalam *third reading*. ([http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill)).

### **c). Third Reading**

Naskah hasil proses *second reading* kemudian akan dibagikan kepada anggota dewan, namun proses pembahasannya hanya dengan membacakan judul rancangan undang-undang tersebut yang kemudian dilakukan proses voting untuk membuat kesepakatan. Jika telah ada persetujuan bersama maka naskah tersebut kemudian dikirimkan kepada *House* untuk mendapat persetujuan bersama, proses pembahasan di *House* sama dengan mekanisme pembahasan di *Senat* yaitu melalui *first reading*, *second reading*, dan *third reading*. ([http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill)).

### **d). Pengesahan**

Jika kedua *Chamber* (Kamar) di Parlemen telah menyetujui dokumen *third* naskah tersebut kemudian akan diundangkan. Sedangkan bila tidak tercapai persetujuan diagendakan sebuah sidang bersama di Parlemen yang dihadiri oleh anggota-anggota dari kedua *Chamber* (Kamar) tersebut. Setelah mendapat persetujuan bersama naskah tersebut dikirimkan ke Malacanang untuk ditandatangani oleh Presiden Filipina. Apabila Presiden menolak untuk menandatangani maka naskah tersebut dapat dikembalikan ke pengusulnya (veto) namun jika 2/3 anggota parlemen menolak veto ini maka tetap akan berlaku menjadi undang-undang. Jika Presiden menolak untuk menandatangani tapi tidak mengembalikan kepada pengusulnya maka dalam waktu 30 hari setelah diterima akan efektif menjadi undang-undang. ([http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill)).

## **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**

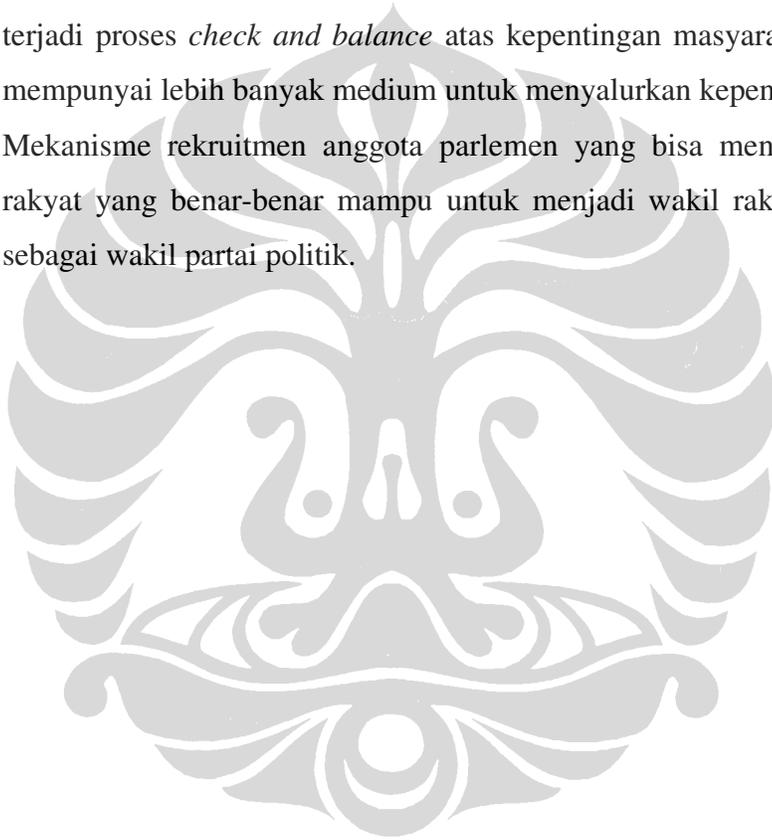
Penulis melihat ada tiga hal penting yang harus dilihat mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik pertama yaitu;

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.



## DAFTAR REFERENSI

### Buku :

- Asshidiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksananya di Indonesia*. Jakarta : PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Jakarta Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cet ke-2, Jakarta : Konstitusi Press, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Cet 1, Jakarta : Konstitusi Press, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Cet 1, Jakarta : Konstitusi Press, 2006.
- \_\_\_\_\_, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Bahana Ilmu Populer, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2006)
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia : Analisis Yuridis Normatif tentang Unsur-unsurnya*, Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia. 1995.
- Barend, Eric, *An Introduction to Constitutional Law*, Unites States : Oxford Unicersity Press, 1998.
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, cetakan ke-24, Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003
- Dicey, Albert Van, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution 8th Edition*, London : Mcmillan, Libraray of Congress Cataloging in Publication Data, 1915.
- Frohock, Fred M, *Public Policy Scope and Logic*, New Jersey, Prentice Hall Inc, Engelwood Cliffs, 1979.
- Kelsen, Hans, *Teori Hukum dan Negara: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik (General Theory of Law and State)*, diterjemahkan oleh H. Somardi, Jakarta : Bee Media Indonesia, 2007.
- Kusnadi, Mohammad dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cet ke-7, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, 1998.

- Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- Peters, B. Guy, *Politics of Bureaucracy*, London: Routledge Taylor & Francis Group, 2001
- Saul Lev, Daniel, *Hukum dan Politic di Indonesia Kestinambungan dan Perubahan*, diterjemahkan oleh Nirwono dan AE Priyono, Jakarta ; LP3ES, 1990.
- Stirling, Andy, *Science and Citixen Globalization and The Challenge of Engagement: Opening Up or Closing Down? Analysis, Participation and Power in The Social Appraisal Technology*, New York : Zed Boook, 2005
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan 2 Proses dan Tehnik Pembentukannya* cet ke-1, Jogjakarta : Kanisius, 2007
- Soekanto, Soerdjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet. 3, Jakarta : Universitas Indonesia Press, 1986.
- Soekanto, Soerdjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 1994.
- Susanti, Bivitri, dkk. *Bobot Kurang Janji Masih Terutang Catatan Kualitas Legislasi 2006*, Jakarta; PSHK, 2007.
- Wheare, K.C, *Modern Constitution, 3rd edition*, London: Oxford University Press, 1975.

#### **Thesis**

- Afrizal, Partisipasi Publik dalam Penyusunan Undang-Undang : Studi Kasus Rancangan Undang-undang Yayasan dan Rancangan Undang-undangan Penyiaran, Depok : FISIP UI. 2003.

#### **Jurnal**

- Sidharta, Arief, "Kajian Kefilsafatan tentang Negara Hukum," Jurnal Jentera edisi Rule of Law, edisi 3 Tahun II, November 2004.

#### **Peraturan Perundang-undangan**

- Indonesia, Republik, *Undang-Undang Dasar Tahun 1945*.

\_\_\_\_\_, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389.

#### **Internet**

Joe Fernandez “*Partisipasi dan Transparansi*”, <http://www.ipcos.or.id/Blog/Articles/>,  
17 Desember 2007.

Kompas, Pengesahan Undang-undang Pornografi,  
<http://www.kompas.com/read/xml/2008/09/25/2023351/dpr.ntt.tolak.pengesahan.ruu.pornografi>.

Rachmat A Prakoso, “Partisipasi Publik dalam Proses Kebijakan di Masa Transisi”,  
[www.ipcos.or.id/artikel](http://www.ipcos.or.id/artikel). 17 Desember 2007.

Situs Parlemen Belanda

[http://www.houseofrepresentatives.nl/how\\_parliament\\_works/legislation/index](http://www.houseofrepresentatives.nl/how_parliament_works/legislation/index).

17 Desember 2007.

<http://www.eerstekamer.nl/howarebillsdealtwithbythesenate>.

17 Desember 2007.

Situs Parlemen Jerman

[http://www.bundesrat.de/cIn\\_090/nn\\_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/cIn_090/nn_360492/EN/funktionen-en/gezetgebung-en/gezetgebung-en-node.html_nnn=true)

Situs Parlemen Amerika

<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>

Situs Parlemen Filipina

[http://www.senate.gov.ph/lis/leg\\_sys.aspx?congress=14&type=bill](http://www.senate.gov.ph/lis/leg_sys.aspx?congress=14&type=bill)