

Proses Pembentukan UU: Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU

Saifudin

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
saifudin@fh.uii.ac.id.

Abstract

Law-making is as a part of regulating state, is also demanded to transparency, participation and accountable. This will create legislation products that democratic and benefit for arrangement of state to bring into good governance with the 1945 Constitution as basic constitutional. In this research, I will examine one main problem: how public participation in legislative process? This research employs a sociological perspective, especially sociology of legislation. This research focuses on three legislations, i.e. Act on National Education System, Act on General Elections, and Act of Labor and the result shows as follows. First, the law-making process in the reformation era has occurred changes in several aspects, such as representative institution, public interests, regulatory and law-making process. Second, public participation in the law-making process can be identified in several matters, such as people who participate, form of participation, method of participation, subject matter of participation, absorb of participation, and stages of participation. Third, public participation conducted in law-making process of the three Acts can affect in various law-making process. Therefore, it is expected that legislations enacted close to justice, compliance and legal certainty for society. Four, law-making process in the reformation era has opened public access and involved various political forces and society.

Key word : People participation, process of acts formulation.

Abstrak

Pembentukan UU sebagai bagian dari mengatur Negara, dituntut pula adanya transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Hal ini akan melahirkan produk UU yang demokratis dan berguna bagi penataan negara menuju terwujudnya *good governance* dengan UUD 1945 sebagai landasan konstitusionalnya. Dalam penelitian ini diajukan satu masalah Pokok yaitu bagaimana partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU di era reformasi? Penelitian ini menggunakan pendekatan sosiologi hukum khususnya sosiologi perundang-undangan. Dalam penelitian yang dilakukan terhadap tiga UU yaitu UU Sisdiknas, UU Pemilu dan UU Ketenagakerjaan ditemukan adanya berbagai hal sebagai berikut. *Pertama*, proses pembentukan UU di era reformasi memperlihatkan telah terjadi perubahan baik dilihat dari aspek kelembagaan DPR, aspek kepentingan masyarakat, aspek pengaturannya dan aspek pembahasan RUU. *Kedua*, partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU dapat diidentifikasi dalam pelaku partisipasi, bentuk partisipasi, cara partisipasi, materi partisipasi, penyerapan partisipasi dan tahap-tahap partisipasi dalam pembentukan UU. *Ketiga*, partisipasi masyarakat yang dilakukan terhadap proses pembentukan tiga UU yang diteliti dapat mewarnai dalam berbagai proses pembahasan pembentukan UU, sehingga produk UU yang dihasilkannya mendekati rasa keadilan, kepatuhan dan kepastian hukum masyarakat. *Keempat*, proses pembentukan UU di era reformasi telah membuka akses publik dan melibatkan berbagai kekuatan politik dalam masyarakat.

Kata kunci : Partisipasi masyarakat, proses pembentukan UU

Pendahuluan

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat¹ yang terdiri atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya,² sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit.³ Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara.⁴ Dalam proses pembentukan undang-undang ini, di dalamnya terdapat transformasi visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh lembaga pembentuk undang-undang dengan masyarakat dalam suatu bentuk aturan hukum. Pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan. *Pertama*, mampu dilaksanakan; *kedua*, dapat ditegakkan; *ketiga*, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur; dan *keempat*, mampu menyerap aspirasi masyarakat.⁵ Selain berbagai kesulitan tersebut, pembentuk undang-undang berpacu dengan dinamika perkembangan masyarakat yang terus berubah sejalan dengan nilai-nilai yang dianggap baik oleh masyarakat. Jadi, pembentukan undang-undang sebagai bagian dari proses pembentukan sistem hukum yang lebih luas tidaklah statis, tetapi mengalami dinamika perubahan.⁶

Berbagai kesulitan dalam pembentukan undang-undang tersebut, tampaknya telah lama dirasakan oleh bangsa Indonesia sebagai negara yang sedang berkembang. Kesulitan-kesulitan dalam pembentukan undang-undang ini, sekarang lebih dirasakan oleh bangsa Indonesia yang tengah menghadapi berbagai problem sosial

¹ Satjipto Rahardjo, *Penyusunan Undang-undang yang Demokratis*, makalah dalam seminar “Mencari Model Ideal Penyusunan Undang-undang yang Demokratis dan Konggres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia”, Fakultas Hukum Undip, Semarang, tanggal 15 – 16 April 1998, hlm. 3.

² Dimensi-dimensi manusia yang harus diperhatikan dalam pembentukan undang-undang adalah bahwa manusia itu sebagai makhluk mono-dualis jiwa-raga, mono-dualis individu-sosial, mono-dualis pribadi mandiri-makhluk Tuhan. Lihat Damardjati Supadjar dalam seminar, *Mencari Model Penyusunan Undang-undang yang Demokratis*, Semarang 15-16 April 1998, hlm. 4 – 5.

³ Irawan Soejito, *Teknik Membuat Undang-undang*, Cetakan Kelima, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, hlm. 3.

⁴ Pierre Andre Cote, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd Edition, Les Editions Yvon Balais, Inc., Quebec, 1991, hlm. 4.

⁵ Journal Volume 9, Issue 2, Start Page 149 – 159, ISSN 13600834, *Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System Information & Communications Technology Law*, Abindon, June 2000, hlm. 2.

⁶ Laurence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, Rusel Sage Foundation, New York, 1975, hlm. 269. Lihat pula Fiona Patfield and Robin White, *The Changing Law*, Liecester University Press, Liecester, London and New York, 1990, hlm. 1.

secara mendasar pada permasalahan struktural dan kultural yang multi dimensi.⁷ Padahal pembentukan undang-undang ini – sekarang dan di masa yang akan datang – akan terus mengalami peningkatan sebagai respon atas tuntutan masyarakat seiring dengan bertambah kompleksnya perkembangan dan kondisi masyarakat.⁸

Bertalian dengan pembentukan undang-undang yang partisipatif ini, di dalamnya mengandung dua makna yaitu proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan undang-undang yang harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu persoalan. Substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis berkarakter responsif/populistik.⁹ Dengan demikian, antara partisipasi, transparansi dan demokratisasi dalam pembentukan undang-undang merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dalam suatu negara demokrasi.¹⁰

Adanya partisipasi masyarakat ini tidak dapat diabaikan begitu saja oleh lembaga legislatif. Terlebih lagi dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi¹¹ yang

⁷ Permasalahan struktural adalah permasalahan yang timbul dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara yang disebabkan oleh keberadaan tatanan struktur organisasi ketatanegaraan dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik menyangkut kewenangan, tugas maupun penerapan dari kewenangan yang dimilikinya. Sedangkan permasalahan kultural adalah permasalahan yang ditimbulkan dari kondisi sosial masyarakat, baik yang berupa kemiskinan yang tinggi, pendidikan yang rendah maupun kesadaran hukum yang rendah pula.

⁸ Kebutuhan akan suatu undang-undang dalam suatu negara modern yang telah memunculkan berbagai kompleksitas permasalahan yang dihadapinya, sebagai perbandingan dapat dikemukakan contohnya adalah *The Federal Parliament Australia* yang telah meloloskan 1182 *Acts* dalam tahun 1960 an dan 1684 *Acts* dalam tahun 1970-an. Dan pembentukan undang-undang ini masih akan terus berlangsung dalam tahun-tahun mendatang. Lihat Roman Tomasic, *Legislation and Society in Australia*, The Law Foundation of New South Wales, Australia, 1979, pada bagian *Preface* dan hlm. 9.

⁹ Peristilahan mengenai hukum yang responsif/populistik ini dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD untuk melihat perbedaan secara mendasar dengan peristilahan hukum yang konservatif/ortodox/elitis dalam disertasinya tahun 1993. Lihat Moh. Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum : Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, disertai, UGM, 1993, hlm. 66.

¹⁰ Dilihat dari sudut pandang sosiologi hukum, proses pembentukan UU yang telah dilakukan secara partisipatif, transparan dan demokratis, maka pada gilirannya diharapkan UU yang dihasilkannya akan diterima oleh masyarakat dengan penuh kesadaran. Akan tetapi dari sudut pandang politik ternyata adanya partisipasi, transparansi dan demokratisasi dalam proses pembentukan UU bukan merupakan suatu jaminan diterimanya suatu produk UU oleh masyarakat, sebab, *pertama* meskipun terdapat partisipasi masyarakat tetapi pada akhirnya keputusan tetap di tangan lembaga legislatif sehingga partisipasi tetap tidak berarti; *kedua*, dalam suatu keputusan politik –termasuk UU—selalu saja ada kelompok yang tidak setuju dengan keputusan yang dibuat.

¹¹ Munculnya lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman yang diberi nama “Mahkamah Konstitusi” ini (Pasal 24 ayat (2) UUD 1945) dilakukan dalam Perubahan Ketiga UUD 1945, dengan kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk : *pertama*, menguji UU terhadap UUD; *kedua*, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD; *ketiga*, memutus pembubaran partai politik; dan *keempat* memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum (Pasal 24 C ayat (1) UUD 1945). Selain itu, Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD (Pasal 24 C ayat (2) UUD 1945). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Yarsif Watampone, Cetakan Kedua, Jakarta, 2003, hlm. 54-57.

salah satu kewenangannya adalah melakukan pengujian terhadap undang-undang, maka partisipasi masyarakat akan menjadi lebih bermakna. Masyarakat yang kepentingannya diabaikan dan dirugikan oleh adanya undang-undang dapat mengajukan tuntutan pengujian terhadap suatu undang-undang.

Sejumlah problematik tarik-menarik kepentingan di atas, tampaknya tidak mudah untuk dicarikan jawabannya. Ketika pembentuk undang-undang kurang transparan, partisipatif dan demokratis –sebagaimana banyak diperankan oleh orde baru – pada akhirnya masyarakat menggugatnya melalui gerakan reformasi. Akan tetapi, ketika proses pembentukan undang-undang akan dilakukan dengan pintu transparansi, partisipatif dan demokratisasi yang dibuka secara luas, maka akan menggeser kewenangan konstitusional yang telah diberikan oleh UUD 1945. Artinya, presiden dan DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif akan tertandingi dalam proses pembentukan undang-undang. Sudah barang tentu transparansi, partisipatif dan demokratisasi yang terlalu luas inipun tidak akan memberikan hasil yang positif bagi penataan kekuasaan legislatif yang secara formal diatur dalam UUD 1945. Perlu dicarikan jalan pemecahan yang sebaik-baiknya yang dapat menjamin dan melindungi lembaga legislatif dari tuntutan transparansi, partisipatif dan demokratisasi dalam proses pembentukan undang-undang.¹² Tanpa adanya penataan yang seimbang antara kekuasaan legislatif dengan tuntutan transparansi, partisipatif dan demokratisasi, undang-undang yang dihasilkan akan tetap kurang responsif. Hasil yang dicapai tidak akan dapat secara optimal menampung berbagai kepentingan yang secara riil ada dalam tatanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Rumusan Masalah

Dengan mengacu pada pemaparan latar belakang masalah di muka, dapat dikemukakan satu rumusan masalah pokok yaitu: bagaimana proses partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di era reformasi? Berdasar pada

¹² Persoalan ide keseimbangan antara pemegang kekuasaan legislatif dengan kepentingan masyarakat melalui partisipasi dalam pembentukan undang-undang ini, ditinjau dari pendekatan politik merupakan sesuatu yang tidak mungkin sebab hanya lembaga legislatiflah yang secara resmi memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Akan tetapi ditinjau dari pendekatan sosiologi hukum keseimbangan antara kepentingan kekuasaan legislatif dengan masyarakat sangat perlu dilakukan, sebab sumber utama suatu hukum pada dasarnya terdapat di masyarakat, sedangkan lembaga legislatif merupakan sumber hukum kedua setelah masyarakat. Artinya, hukum yang akan diberlakukan dalam suatu masyarakat sebaiknya merupakan kristalisasi dari nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di masyarakat. Jadi, lembaga legislatif dari sudut pandang sosiologi hukum hanya merupakan salah satu lembaga pembentuk hukum yang dalam hal ini dinamakan undang-undang.

masalah pokok tersebut, dalam penelitian ini diajukan tiga rumusan *research questions* yang akan dicarikan pemecahannya sbb. :

1. Bagaimanakah proses pembentukan undang-undang di era reformasi ?
2. Apakah partisipasi masyarakat mewarnai proses pembentukan undang-undang di era reformasi ?
3. Bagaimana proses pembentukan undang-undang yang melibatkan partisipasi masyarakat sehingga melahirkan undang-undang yang responsif ?

Metode Penelitian

1. Teknik pendekatan

Penelitian dengan judul “Proses Pembentukan Perundang-undangan: Studi tentang partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Eera Reformasi” ini akan dikaji dengan menggunakan pendekatan “sosiologi perundang-undangan”.

2. Penelitian yang akan mengkaji partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini, dapat dikelompokkan dalam penelitian hukum sosiologi,¹³ khususnya sosiologi perundang-undangan.

3. Indikator Partisipasi Masyarakat

Untuk melihat sejauhmana partisipasi masyarakat mewarnai dalam proses pembentukan undang-undang, maka dalam penelitian ini akan digunakan tolok ukur yang dapat dilihat dalam tabel berikut.

¹³ Penelitian ini dapat dimasukkan dalam penelitian hukum sosiologi dalam arti bahwa penelitian ini akan melihat hubungan pengaruh atau kenyataan masyarakat dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain penelitian akan melihat sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan yang dibentuk mencerminkan keadaan atau kenyataan masyarakat tempat peraturan itu akan berlaku. Lihat Bagir Manan “*Penelitian di Bidang Hukum*”, yang dimuat dalam Jurnal Hukum Puslitbangkum, Nomor Perdana: 1 – 1999, Diterbitkan oleh Pusat Penelitian Perkembangan Hukum Lembaga Penelitian Universitas Padjadjaran, Bandung, 1999, hlm. 7.

Indikator Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-undang

Pelaku Partisipasi Masyarakat	Pelaku Partisipasi Masyarakat	Tindak Lanjut Terhadap Partisipasi Masyarakat
1. Perguruan Tinggi 2. Pengamat dan Pakar 3. Lembaga Swadaya Masyarakat 4. Kelompok Profesional 5. Tokoh Masyarakat 6. Masyarakat Awam.	1. Inisiatif masyarakat 2. Naskah akademik dan rancangan RUU 3. Tanggapan masyarakat terhadap RUU 4. Tanggapan masyarakat melalui media cetak 5. Unjuk rasa terhadap suatu RUU.	1. Tidak diperhatikan sama sekali, yaitu jika substansi materi partisipasi masyarakat tidak diantisipasi apapun oleh lembaga legislatif 2. Ditampung, yaitu jika substansi materi partisipasi masyarakat ditampung oleh lembaga legislatif tanpa tindak lanjut yang lebih konkrit dalam proses pembentukan undang-undang 3. Dibahas, jika substansi materi partisipasi masyarakat dibawa dalam agenda pembahasan proses pembentukan undang-undang 4. Diterima, jika substansi materi partisipasi masyarakat setelah dibahas kemudia diterima sebagai bahan perumusan muatan undang-undang

Hasil Penelitian dan Pembahasan**1. Pelaku Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan UU Sisdiknas, UU Pemilu dan UU Ketenagakerjaan**

Dalam proses pembentukan UU Sisdiknas, UU Pemilu dan UU Ketenagakerjaan yang dijadikan contoh penelitian, ditemukan adanya berbagai elemen masyarakat baik secara individual maupun kelompok yang menyampaikan aspirasinya guna mempengaruhi proses pengambilan kebijakan publik di lembaga perwakilan. Sikap masyarakat ini dapat berupa dukungan, penolakan maupun masukan terhadap suatu RUU. Dukungan masyarakat adalah suatu sikap setuju dengan langkah yang diambil oleh partai politik dalam memperjuangkan aspirasinya dalam suatu UU. Penolakan masyarakat adalah sikap ketidaksetujuan terhadap adanya suatu UU karena tidak sesuai dengan aspirasi yang diinginkannya. Sementara itu masukan masyarakat adalah berbagai pemikiran yang disumbangkan dalam rangka memperbaiki dan menyempurnakan suatu RUU.

Dari tiga UU yang diteliti, terdapat 355 –terbatas pada sumber tertentu – aktivitas kegiatan partisipasi masyarakat baik berupa dukungan, penolakan maupun masukan yang dilakukan untuk mempengaruhi proses pembahasan suatu RUU. Adanya partisipasi masyarakat ini ditujukan agar produk UU yang dikeluarkan oleh lembaga pembentuk UU sesuai dengan aspirasi masyarakat. Berbagai elemen masyarakat yang melakukan kegiatan partisipasi dalam proses pembentukan UU adalah sbb.

Tabel 1
Pelaku Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Tiga UU

No.	Pelaku	UU Sisdiknas	UU Pemilu	UU Ketenagakerjaan	Total
1.	Perguruan tinggi	20	3	1	24
2.	Pengamat & pakar	38	40	16	94
3.	Lembaga keagamaan	28	-	2	30
4.	Utusan kedaerahan	19	-	-	19
5.	Organisasi politik	1	2	-	3
6.	Kelompok profesional	11	1	1	13
7.	LSM	6	8	10	24
8.	Organisasi Serikat Pekerja	-	-	33	33
9.	Pengusaha	-	-	15	15
10.	Pers	4	67	11	82
11.	Perorangan/tokoh masyarakat	10	2	1	13
12.	Lain-lain	5	-	-	5
	T o t a l	142	123	90	355

Dari data tersebut terlihat bahwa secara keseluruhan dari tiga UU yang diteliti, “pengamat & pakar” menduduki tempat terbanyak dengan jumlah 94 kali. Sedangkan jumlah partisipasi yang paling sedikit dilakukan oleh “partai politik” yang tidak duduk di DPR yaitu 2 kali. Hal ini dapat dijelaskan bahwa “pengamat & pakar” sebagai orang yang mempunyai pengetahuan luas terhadap suatu persoalan yang tengah dibahas dan didukung oleh kebebasan dalam mengeluarkan pikiran dan pendapatnya memainkan peran yang besar dalam membentuk opini publik, sehingga akan terjadi penyebaran informasi kepada masyarakat secara luas terhadap suatu materi yang sedang diproses dalam lembaga legislatif. Sementara itu sedikitnya partai politik berpartisipasi, adalah karena partai politik yang dapat menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan sudah secara langsung terlibat dalam proses pembentukan UU di lembaga legislatif. Sedangkan partai politik yang tidak dapat menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan ada kecenderungan tengah melakukan konsolidasi

internal partai dan baru terlibat berpartisipasi ketika kepentingannya diabaikan. Jadi, dapat dipahami bahwa “pengamat & pakar” yang tidak terlibat secara langsung dalam proses pembentukan UU akan menyampaikan aspirasinya melalui sarana media cetak yang dijamin kebebasannya. Sementara itu “partai politik” yang melakukan partisipasi adalah partai politik yang tidak mendapat tempat dalam lembaga perwakilan dan perlu konsolidasi dalam rangka menghadapi pemilihan umum berikutnya.

2. Cara Menyampaikan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU

Dalam proses pembentukan RUU Sisdiknas, RUU Pemilu dan RUU Ketenagakerjaan terdapat berbagai cara yang ditempuh oleh pelaku partisipasi masyarakat dalam upaya mempengaruhi lembaga legislatif agar partisipasinya diterima. Dari 355 kali partisipasi yang dilakukan dalam proses pembentukan ketiga UU tersebut, cara yang ditempuh dapat dikelompokkan dalam tiga kegiatan sbb.

Tabel 2
Cara Menyampaikan Partisipasi Masyarakat dalam
Proses Pembentukan Tiga UU

No.	Cara Partisipasi	UU Sisdiknas	UU Pemilu	UU Ketenagakerjaan	Jumlah
1.	Langsung datang ke DPR menemui Pimpinan, Ketua Komisi atau Ketua Pansus (RDPU)	65	11	9	85
2.	Tidak langsung melalui media cetak	68	112	68	248
3.	Unjuk rasa	9	-	13	22
	Jumlah	142	123	90	355

Dari sajian data di atas, terlihat ada tiga cara yang ditempuh pelaku partisipasi masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya, yaitu : langsung datang ke DPR melalui rapat dengar pendapat umum (RDPU) sebanyak 85 kali; secara tidak langsung melalui media cetak 248 kali; dan dilakukan dengan unjuk rasa 22 kali.

3. Bentuk-bentuk Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan UU

Bentuk atau wujud partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan RUU ada beraneka ragam sesuai dengan tingkat potensi dan kemampuan yang dimilikinya. Dalam proses pembahasan RUU Sisdiknas, RUU Pemilu dan RUU Ketenagakerjaan yang dijadikan contoh penelitian, tampak bahwa dari 355 kali partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat secara umum dapat dikelompokkan dalam 6 bentuk atau wujud partisipasi masyarakat. Ada enam bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU yang ditemukan dalam penelitian yaitu: i. usulan dibuatnya UU; ii. penyampaian RUU alternatif; iii. tanggapan tertulis berupa opini, kritik maupun masukan terhadap RUU; iv. penolakan atau dukungan terhadap RUU; v. penyampaian aspirasi/permasalahan berkaitan dengan RUU; vi. poster-poster dalam unjuk rasa baik dukungan maupun penolakan.

Tabel 3

Bentuk atau Wujud Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Tiga RUU

No.	Bentuk Partisipasi	UU Sisdiknas	UU Pemilu	UU Ketenagakerjaan	Jumlah
1.	Usulan dibuatnya UU	-	-	1 ¹⁴	1
2.	Penyampaian RUU alternatif	1	2	1	4
3.	Tanggapan tertulis berupa opini, kritik maupun masukan terhadap RUU	63	115	28	206
4.	Penolakan atau dukungan terhadap RUU	43	-	42	85
5.	Penyampaian aspirasi/permasalahan berkaitan dengan RUU	26	6	5	37
6.	Poster-poster dalam unjuk rasa baik dukungan maupun penolakan terhadap RUU ¹⁵	9	-	13	22
	Jumlah	142	123	90	355

¹⁴ Diusulkan oleh Presiden DPP Serikat Pekerja Metal Indonesia dalam RDPU dengan Panitia Khusus RUU PPK dan PPHI tentang perlunya UU Migran dalam RUU PPK. Lihat *Sekretariat Pansus RUU PPK dan PPHI*, RDPU tanggal 30 Nopember 2000.

¹⁵ Meskipun poster-poster dari unjuk rasa dalam menyampaikan aspirasi tuntutan dalam proses pembentukan UU di Era Reformasi ini -khususnya RUU Sisdiknas dan RUU Ketenagakerjaan— adalah cukup tinggi, akan tetapi unjuk rasa ini belum dilihat oleh Akil Mochtar dari Fraksi Golongan Karya sebagai salah satu bentuk dalam menyampaikan partisipasi masyarakat, sebab tidak masuk dalam proses legislasi. Adanya unjuk rasa dalam proses pembentukan UU ini lebih merupakan tekanan kepada DPR agar menuruti kemauan dari pengunjuk rasa. Bagi Akil Mochtar yang dapat dimasukkan sebagai cara-cara dalam berpartisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU adalah seperti : penyampaian RUU beserta Penjelasan dan Naskah Akademiknya; penyampaian pokok-pokok pikiran; penyampaian tulisan-tulisan ilmiah; dan penyampaian buku-buku yang berkaitan dengan RUU yang sedang dibahas. Hasil wawancara dengan Akil Mochtar dari Fraksi Golongan Karya tanggal 19 Mei 2005 di DPR.

Dari data tersebut tampak bahwa secara keseluruhan untuk ketiga UU terlihat bentuk partisipasi terbanyak adalah “tanggapan tertulis berupa opini, kritik maupun masukan terhadap RUU” yang berjumlah 206 kali, sedangkan bentuk partisipasi yang paling sedikit dilakukan masyarakat adalah “penyampaian RUU alternatif” yang hanya sebanyak 4 kali. Dengan jumlah angka 206 untuk bentuk partisipasi yang berupa “tanggapan tertulis berupa opini, kritik maupun masukan terhadap RUU” dari total keseluruhan 355 partisipasi masyarakat, maka hal ini memberikan gambaran kepada kita bahwa masyarakat lebih suka berpartisipasi secara tidak langsung dalam proses pembahasan RUU. Dengan kata lain, masyarakat lebih memilih berpartisipasi melalui media cetak dari pada berpartisipasi secara langsung datang ke DPR dengan cara rapat dengar pendapat umum (RDPU).

Apabila bentuk partisipasi yang berupa “tanggapan tertulis berupa opini, kritik maupun masukan terhadap RUU” menempati jumlah terbanyak hingga 206 kali, maka secara kontras sangat berbeda dengan bentuk partisipasi yang berupa “penyampaian RUU alternatif” yang hanya ada 4 kali. Persoalannya adalah apa sebab masyarakat kurang menggunakan bentuk partisipasi berupa “penyampaian RUU alternatif” ? Berkaitan dengan masalah ini berbagai kesulitan dalam membuat RUU alternatif adalah sbb. :

Kesulitan *pertama*, terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan UU adalah suatu bentuk komunikasi antara perancang dengan masyarakat yang akan terkena produk UU. Tidak mudah untuk merumuskan persoalan yang kompleks dalam realitas kehidupan masyarakat dalam suatu bahasa hukum yang normatif dan dapat diterima banyak pihak. Karena masalahnya terletak pada persoalan bagaimana merumuskan aturan yang berkeadilan. Jadi, faktor yang pertama ini lebih terkait dengan aspek filosofis dalam pembentukan UU.

Kesulitan *kedua* dalam pembuatan RUU adalah pada adanya transformasi visi, misi dan nilai yang diinginkan oleh perancang dengan masyarakat dalam bentuk aturan hukum. Persoalan ini akan membawa pada adanya ukuran-ukuran yang jelas sebagai suatu kaidah hukum dalam penerapannya dalam masyarakat. Sebab, masalah transformasi visi, misi dan nilai ke dalam kaidah hukum ini, pada gilirannya akan menuntut kepada suatu UU untuk dapat memenuhi kebutuhan : a). mampu untuk dilaksanakan; b). mampu untuk ditegakkan; c). sesuai dengan prinsip-prinsip persamaan hak-hak yang diatur; d). sesuai dengan aspirasi masyarakat.¹⁶ Masalah

¹⁶ Journal Volume 9, Issue 2, Start Page 149-159 ISSN 13600834, Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System Information & Communications Technology Law, Abindon, Jun 2000.

kesulitan yang kedua ini pada hakekatnya adalah kesulitan dalam mewujudkan adanya kepastian dan kepatuhan hukum di masyarakat. Dengan kata lain, persoalannya adalah berkaitan dengan dasar yuridis suatu UU.

Kesulitan *ketiga* dalam membuat RUU adalah terletak pada kenyataan bahwa pada akhirnya UU itu akan diberlakukan ditengah-tengah masyarakat. Padahal masyarakat itu adalah dinamis menuju perubahan sesuai dengan tingkat perkembangan kehidupannya. Oleh karena itu, dalam merumuskan suatu RUU perlu diketahui kondisi riil masyarakat dan proyeksi perkembangan masyarakat ke depan. Dengan demikian, suatu UU yang dihasilkan tidak akan jauh dari perkembangan dinamika masyarakat, dan pada gilirannya UU tersebut dapat dilaksanakan, ditegakkan dan berguna dalam menciptakan tatanan kehidupan masyarakat. Hal inilah, yang sering dikemukakan sebagai dasar sosiologis suatu pembentukan UU. Artinya, tanpa adanya dasar sosiologis, maka suatu UU hanya akan berupa lembaran-lembaran kertas mati yang tidak bermakna, karena tidak berlaku secara efektif di masyarakat. Di sinilah perlunya orang atau kelompok yang akan merancang RUU melihat hukum dari sisi yang lain, tidak semata-mata hanya mengutamakan kepastian tetapi melupakan kemanfaatan.

Kesulitan *keempat* dalam penyusunan RUU adalah terletak pada persoalan teknik perancangan.¹⁷ Masalah teknik perancangan ini bertalian dengan persoalan-persoalan teknis dalam penyusunan RUU. Artinya, bagaimana seseorang atau kelompok yang akan mengatur suatu objek kehidupan dalam sistematika dan format aturan hukum yang baku. Dengan kata lain, persoalan teknik perancangan ini merupakan tempat penuangan ide atau gagasan yang memuat dasar filosofis, yuridis dan sosiologis dalam suatu format dan bahasa hukum yang baku. Oleh karena itu, persoalan kesulitan teknik perancangan ini kadang-kadang dapat menggagalkan suatu penyusunan RUU. Jadi, ide atau gagasan yang baik untuk pengaturan suatu obyek kehidupan bersama dalam suatu masyarakat, dapat gagal dan terbengkelai karena ketidakmampuan perancang menguasai teknik perancangan peraturan perundang-undangan.

4. Materi yang Diusung Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU

Pada dasarnya berbagai materi yang diusung dalam partisipasi masyarakat dapat diabstraksikan dalam HAM. Secara umum, substansi materi yang diusung oleh pelaku-pelaku partisipasi masyarakat adalah menyangkut persoalan pengakuan

¹⁷ Bagir Manan, *Dasar-dasar Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama, Ind.-Hill. Co., Jakarta. hlm. 19.

dan perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM).¹⁸ *Pertama*, persoalan HAM yang diusung dalam partisipasi masyarakat proses pembahasan RUU Sisdiknas adalah : HAM di bidang keagamaan yaitu, hak untuk memperoleh kebebasan dalam memilih agama. *Kedua*, berkaitan dengan RUU Pemilu adalah HAM di bidang politik yaitu, hak untuk memperoleh persamaan dan kebebasan politik. *Ketiga*, berkaitan dengan RUU Ketenagakerjaan adalah HAM di bidang sosial ekonomi, yaitu hak untuk mendapatkan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Secara lebih rinci hak dan tuntutan yang diperjuangkan oleh masyarakat adalah sbb: a. RUU Sisdiknas berkaitan dengan (i) persoalan agama dalam Pasal 12; (ii) persoalan dukungan dan desakan segera disahkannya RUU Sisdiknas; (iii) persoalan penundaan dan penolakan terhadap RUU Sisdiknas. b. RUU Pemilu bertalian dengan (i) persoalan pemisahan atau penggabungan pemilihan legislatif dengan pemilihan presiden; (ii) persoalan sistem pemilu; (iii) persoalan peserta pemilu; (iv) persoalan penanggung jawab dan penyelenggara pemilu; v) persoalan pelaksanaan pemilu; (vi) persoalan pengawasan pemilu; (vii) persoalan keterwakilan perempuan dalam parlemen; (viii) persoalan TNI/Polri dalam pemilu; (ix) persoalan kampanye pejabat publik; (x) persoalan daerah pemilihan : antara jumlah penduduk dan wilayah administratif; dan (xi) persoalan Golput dalam pemilu. Dari kesebelas materi yang diusung dalam partisipasi masyarakat untuk pembentukan UU Pemilu dapat dikelompokkan dalam empat hal yaitu : *pertama*, peserta pemilu; *kedua*, sistem pemilu; *ketiga*, penanggungjawab dan penyelenggara pemilu; dan *keempat*, pelaksanaan dan pengawasan pemilu. c. RUU Ketenagakerjaan bertalian dengan (i) persoalan kontrak kerja waktu tertentu (KKWT); (ii) persoalan pekerja lepas (*outsourcing*); (iii) persoalan cuti haid, menyusui dan tempat ibadah; (iv) persoalan pengupahan dan kesejahteraan; (v) persoalan hak mogok dan *walk out*; dan (v) persoalan penundaan dan penolakan RUU PPK.

¹⁸ Berkaitan dengan HAM ini, Perubahan UUD 1945 mengatur 27 materi yang dapat dikelompokkan dalam lima (empat pen.) hal sbb. : i. kelompok hak-hak sipil; ii. kelompok hak-hak politik, ekonomi, sosial dan budaya; iii. kelompok hak-hak khusus dan hak atas pembangunan; dan iv. kelompok tanggungjawab negara dan kewajiban asasi manusia; Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi, Op. Cit.*, hlm. 104 – 109.

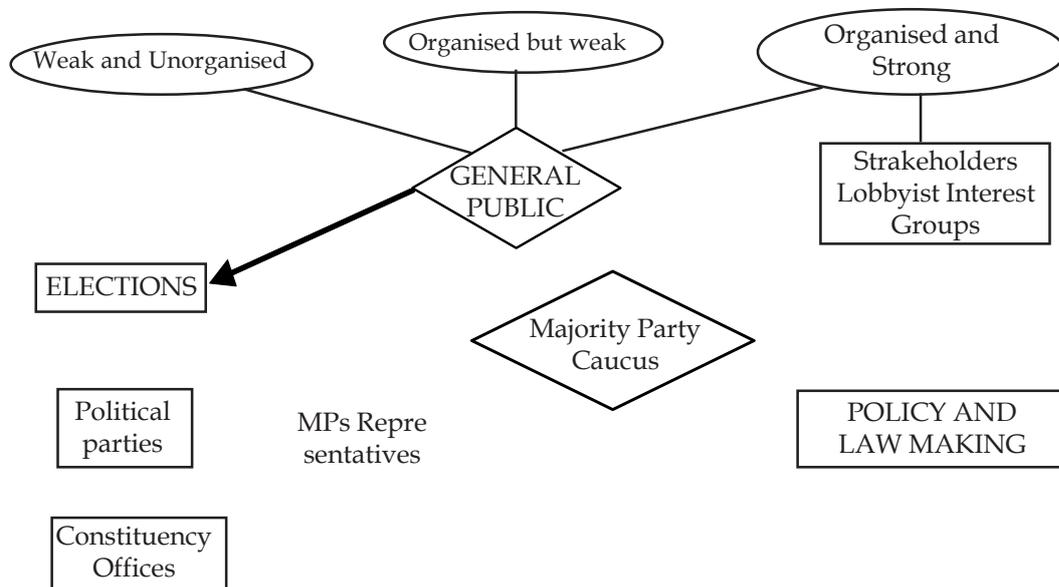
Tabel 4
Pokok-pokok Materi Tuntutan yang Diperjuangkan Melalui
Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Tiga UU

No.	Jenis UU	Pokok-pokok materi partisipasi masyarakat
1.	UU Sisdiknas	<ul style="list-style-type: none"> a. Persoalan agama dalam Pasal 13; b. Persoalan dukungan dan desakan segera disahkannya RUU Sisdiknas; c. Persoalan penundaan dan penolakan terhadap RUU Sisdiknas.
2.	UU Pemilu	<ul style="list-style-type: none"> a. Persoalan pemisahan atau penggabungan pemilihan legislatif dengan pemilihan Presiden; b. Persoalan sistem pemilu; c. Persoalan peserta pemilu; d. Persoalan penanggung jawab dan penyelenggara pemilu; e. Persoalan pelaksanaan pemilu; f. Persoalan pengawasan pemilu; g. Persoalan keterwakilan perempuan dalam parlemen; h. Persoalan TNI/Polri dalam pemilu; i. Persoalan kampanye pejabat publik; j. Persoalan daerah pemilihan: antara jumlah penduduk dan wilayah administratif; k. Persoalan Golput dalam pemilu;
3.	UU Ketenagakerjaan	<ul style="list-style-type: none"> a. Persoalan kontrak kerja waktu tertentu (KKWT); b. Persoalan pekerja lepas (<i>outsourcing</i>); c. Persoalan cuti haid, menyusui dan tempat ibadah; d. Persoalan pengupahan dan kesejahteraan; e. Persoalan hak mogok dan <i>walk out</i>; f. Persoalan penundaan dan penolakan RUU PPK

5. Mencari Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan UU di Indonesia

Untuk memperoleh gambaran dari model ideal partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU di Indonesia, kiranya ada baiknya kita melihat pada "*The Possible Ideal for South Africa*" dalam proses pembentukan UU yang partisipatif di Afrika Selatan. Dalam gambaran model ideal yang dilakukan di Afrika Selatan ini, pada hakekatnya adalah bagaimana memberikan kesempatan kepada berbagai kekuatan yang terdapat dalam masyarakat terlibat dalam proses pembentukan UU. Sebab, esensi kekuasaan dalam suatu negara terletak dalam berbagai kekuatan yang dapat dilihat dalam ragaan sbb. :

Ragaan 1

The Possible Ideal for South Africa

Sumber : *A People's Government The People's Voice, Section 3 Public Participation in Theory and Practice : Loking at Alternative Models.*

Dari ragaan di atas, tampak bahwa idealita dari konsep tersebut terletak pada “kebersamaan” dari berbagai kekuatan publik yang secara nyata terdapat dalam masyarakat terlibat dalam proses pembentukan UU. Kekuatan-kekuatan publik ini mencakup: “*These include citizens (through public participation), citizens (trough their representatives and constituency offices). Lobbyist and interest group, political parties represented in the legislature (trough comittes) and the majority party caucus (as a joint legislative-executive forum).*”¹⁹ Dengan demikian proses pembentukan UU yang partisipatif di Afrika Selatan tidak didominasi oleh satu kekuatan politik, tetapi menjadi milik semua kekuatan yang terdapat dalam masyarakat.

Setelah mempelajari “*The Possible Ideal for South Africa*” dalam proses pembentukan UU, maka pertanyaannya adalah bagaimana dengan Indonesia? Apakah model partisipasi tersebut dapat pula diterapkan di Indonesia ? Apa faktor pendukung dan penghambatnya dalam proses pembentukan UU sebagaimana digambarkan di atas ?

Pertama-tama perlu dikemukakan bahwa antara Afrika Selatan dan Indonesia termasuk dalam Negara yang sedang memasuki masa transisi dari cengkeraman

¹⁹<http://www.parliament.gov.za/pls/portal30/docs/Folder.Parliamentary—Information/PublicationsPeople/chap16.html>, *loc. cit.* Akses 23 September 2004 jam 18. 15.

otoritarian menuju Negara demokrasi modern. Oleh karena itu kondisi sosial politiknya tidak jauh berbeda. Artinya, sama-sama terjadi proses pemberdayaan rakyat dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, melalui berbagai modifikasi sesuai dengan sistem ketatanegaraan yang dianut di Indonesia pasca perubahan UUD 1945, model partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU di atas dapat diadopsi di Indonesia.

Pengadopsian ini didukung pula oleh kenyataan bahwa setelah reformasi 1998 proses pembentukan UU di Indonesia melibatkan berbagai pihak yang pada essensinya adalah kekuatan-kekuatan riil dalam masyarakat. Sebagaimana data yang ditemukan dalam penelitian ini²⁰ menunjukkan adanya peran dari Pemerintah, DPR dan LSM, pakar & pengamat, kelompok profesional, Perguruan Tinggi, organisasi kemasyarakatan dsb. Pemerintah mewakili jajaran birokrasi yang pada akhirnya akan menjadi pelaksana bagi berlaku dan tegaknya UU dalam masyarakat. DPR mewakili rakyat melalui Pemilu dari berbagai Partai Politik yang secara riil memperoleh dukungan suara dari rakyat sesuai dengan *electoral threshold* yang telah ditentukan. LSM mewakili *stakeholders* yang dapat membangun kekuatan publik untuk melakukan *pressure group* melalui berbagai statement-statementnya yang pada gilirannya dapat pula melahirkan kekuatan unjuk rasa untuk menekan lembaga legislatif. Pakar & pengamat serta kelompok profesional dapat mewakili *interest group* yang secara langsung mempunyai kepentingan terhadap adanya suatu UU. Perguruan Tinggi yang dapat berperan menyumbangkan konsep-konsep pemikirannya sesuai dengan disiplin keilmuannya. Dan organisasi-organisasi kemasyarakatan lainnya yang dapat berperan sesuai dengan kepentingannya masing-masing. Semua pelaku-pelaku partisipasi masyarakat tersebut dapat secara bersama-sama berperan dalam proses pembentukan UU, karena adanya dukungan tatanan politik yang lebih terbuka, partisipatif dan akuntabel di Indonesia setelah memasuki Era Reformasi sejak tahun 1998. Jadi, di Indonesia terdapat faktor pendukung bagi terwujudnya proses pembentukan UU yang partisipatif sebagaimana dipraktekkan di Afrika Selatan yaitu tatanan politik yang menuju proses demokrasi modern dan kesadaran masyarakat dalam bernegara.

Selain terdapat faktor pendukung, terdapat pula faktor penghambat dalam mewujudkan proses pembentukan UU yang partisipatif secara ideal di Indonesia. Meskipun dari tiga UU yang diteliti terdapat peran serta dari berbagai kekuatan

²⁰ Lihat naskah utuh disertasi Bab IV Sub A tentang Penyajian Data dari tiga UU yang diambil contoh sebagai penelitian yaitu RUU Sisdiknas, RUU Pemilu dan RUU Ketenagakerjaan.

politik dalam proses pembahasan RUUnya, tetapi keterlibatan partisipasi masyarakat masih belum seperti yang diinginkan. Artinya, partisipasi masyarakat masih sebatas pada didengar dalam RDPU-RDPU, dan belum memasuki wilayah pada rapat-rapat yang secara intens membahas materi RUU dalam Komisi/PANSUS maupun Panitia Kerja. Hal ini disebabkan pada tidak adanya perangkat peraturan yang memberikan peluang bagi masyarakat untuk dapat terlibat dan mengakses secara langsung perdebatan yang terjadi di Komisi/PANSUS maupun Panitia Kerja. Oleh karena itu, faktor penghambat ini perlu diatasi dengan membuat adanya UU yang mengatur partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU. Agar DPR mendengar, memperhatikan dan bersedia untuk mengatur partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU ini, maka harus diberikan landasan konstitusionalnya dalam UUD 1945 sehingga DPR terikat untuk membuatnya.

6. Forum Penerimaan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU

DPR sebagai lembaga perwakilan berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Akan tetapi, dalam masyarakat terdapat banyak aspirasi yang harus diartikulasikan dan diperjuangkan dalam proses pengambilan keputusan dalam proses pembentukan suatu UU. Oleh karena itu, Fraksi-fraksi –sebagai perpanjangan tangan partai politik– di DPR akan melakukan penyeleksian terhadap aspirasi yang berkembang di masyarakat sesuai dengan visi dan misi perjuangan partai politiknya. Dengan kata lain, terhadap isu-isu partisipasi yang dibawa masyarakat dalam proses pembentukan suatu UU tidak tentu diterima oleh fraksi yang ada di DPR, sangat tergantung apakah partisipasi masyarakat itu sejalan dengan kebijakan garis partai atau tidak. Selain Fraksi fraksi, di DPR terdapat berbagai forum yang dapat digunakan untuk menyampaikan aspirasi masyarakat. Jadi, warga negara yang akan menyampaikan partisipasi masyarakatnya sehubungan dengan dibuatnya suatu UU, harus tepat dalam memilih forum yang dapat memperjuangkan partisipasi masyarakatnya.

Sehubungan dengan pilihan forum yang digunakan masyarakat dalam menyampaikan partisipasinya, maka terhadap tiga UU yang diteliti tampak dalam tabel sbb.

Tabel 5
Forum Penyampaian Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan UU

No.	Forum Penerima	RUU Sisdiknas	RUU Pemilu	RUU Ketenagakerjaan	Jumlah
1.	Pimpinan DPR dengan/ atau tanpa didampingi Komisi/ Panitia Kerja	39	3	2	44
2.	Fraksi	6	2	1	9
3.	Komisi/Panitia Khusus	15	1	6	22
4.	Panitia Kerja	3	-	-	3
5.	Anggota DPR secara perorangan	1	2	-	3
6.	Rapat Paripurna	-	3	-	3
	Jumlah	64	11	9	84

Dari tabel di atas tampak bahwa partisipasi masyarakat yang datang langsung ke DPR untuk menyampaikan aspirasi dari tiga UU yang diteliti, menunjukkan bahwa forum Pimpinan dengan atau tanpa didampingi Komisi/ PANSUS mencapai jumlah terbanyak dengan 44 kali, disusul forum Komisi/ PANSUS untuk urutan kedua dengan jumlah 22 kali, dan diikuti forum Fraksi pada urutan ketiga dengan jumlah 9 kali. Sedangkan untuk forum Panitia Kerja, Anggota DPR secara perorangan, dan Rapat Paripurna masing-masing 3 kali. Jika dilihat kepada masing-masing RUU, maka untuk RUU Sisdiknas terbanyak tampak dalam forum Pimpinan dengan atau tanpa didampingi Komisi/PANSUS yaitu sebanyak 39 kali dan paling sedikit forum Anggota DPR secara perorangan yaitu 1 kali. Selanjutnya untuk RUU Pemilu, forum penerimaan partisipasi masyarakat dengan jumlah terbanyak mencapai 3 kali untuk forum Pimpinan dengan atau tanpa didampingi Komisi/Panitia Khusus dan forum Rapat Paripurna, sedangkan paling sedikit ada pada Komisi/PANSUS sebanyak 1 kali. Sementara itu, untuk RUU Ketenagakerjaan tampak bahwa forum terbanyak ada pada Komisi/PANSUS sebanyak 6 kali, sedangkan yang paling sedikit ada pada forum Fraksi 1 kali.

Dengan melihat pada uraian di atas, maka persoalan yang menarik untuk diamati lebih lanjut adalah : *pertama*, dalam RUU Sisdiknas forum terbanyak ditempati oleh Pimpinan dengan atau tanpa didampingi Komisi/PANSUS. Kenyataan ini menarik jika dikaitkan dengan pelaku partisipasi masyarakat paling banyak dilakukan oleh

lembaga-lembaga kedaerahan.²¹ Artinya, orang-orang daerah yang datang ke DPR di Jakarta telah menempuh perjalanan jauh dan dengan pengorbanan waktu, tenaga dan pikiran, sehingga dalam menyampaikan partisipasi masyarakatnya ingin langsung ketemu dengan Pimpinan DPR dengan harapan aspirasi tuntutananya lebih diperhatikan. *Kedua*, untuk RUU Ketenagakerjaan forum yang banyak digunakan adalah Komisi/PANSUS dengan 6 kali. Artinya, organisasi serikat pekerja ini lebih melihat Komisi atau PANSUS jauh lebih efektif untuk menyampaikan tuntutananya diterima. Sebab, Komisi atau PANSUS adalah alat kelengkapan DPR yang menangani langsung pembahasan berkaitan dengan suatu RUU. Dengan demikian, melalui Komisi/PANSUS pelaku partisipasi berharap persoalan akan langsung dibahas oleh yang menangani suatu RUU.

7. Partisipasi Masyarakat dalam Tahap-tahap Pembentukan UU

Proses pembentukan UU pada dasarnya dapat dibagi dalam tiga tahap yaitu : tahap *ante legislative*, tahap *legislative* dan tahap *post legislative*.²² Dalam tiga tahap tersebut, pada dasarnya masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukannya sesuai dengan keinginannya. Masyarakat dapat berpartisipasi pada seluruh tahapan proses pembentukan UU maupun memilih salah satu tahapan saja. Akan tetapi, bentuk partisipasi masyarakat ini berbeda –meskipun ada pula yang sama – antara satu tahapan dengan tahapan yang lain. Artinya, bentuk partisipasi masyarakat pada tahap sebelum legislatif tentu berbeda dengan bentuk partisipasi masyarakat pada tahap legislatif maupun tahap setelah legislatif. Jadi, bentuk partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU disesuaikan dengan tahap-tahap yang tengah dilakukannya.

Tabel 6
Prosedur Ideal dalam Proses Pembentukan UU

<i>Ante Legislative</i>	<i>Legislative</i>	<i>Post Legislative</i>
a. Penelitian b. Pengajuan Usul Inisiatif c. Perancangan d. Pengajuan RUU	a. Pembahasan b. Penetapan RUU menjadi UU c. Pengesahan	a. Pengundangan b. Pemberlakuan c. Penegakan UU

²¹Lihat kembali tabel 74 tentang Pelaku-pelaku Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan UU, hlm. 395.

²²Jufrina Rizal, *Tindak ... Loc. Cit.*

Sebelum melangkah lebih lanjut dalam melihat berbagai bentuk partisipasi masyarakat dalam tahap-tahap pembentukan UU ini, maka terlebih dahulu perlu diungkap kembali sekilas prosedur pembentukan UU.

Tabel 7
Bentuk atau Wujud Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Tiga RUU

No.	Bentuk Partisipasi	UU Sisdiknas	UU Pemilu	UU Ketenagakerjaan	Jumlah
1.	Usulan dibuatnya UU	-	-	1 ²³	1
2.	Penyampaian RUU alternatif	1	2	1	4
3.	Tanggapan tertulis berupa opini, kritik maupun masukan terhadap RUU	63	115	28	206
4.	Penolakan atau dukungan terhadap RUU	43	-	42	85
5.	Penyampaian aspirasi/ permasalahan berkaitan dengan RUU	26	6	5	37
6.	Poster-poster dalam unjuk rasa baik dukungan maupun penolakan terhadap RUU	9	-	13	22
	Jumlah	142	123	90	355

Sementara itu, perlu juga dikemukakan kembali secara ringkas berbagai bentuk partisipasi masyarakat yang diperoleh dari hasil penelitian terhadap tiga UU yang dijadikan contoh penelitian sebagaimana telah disajikan di atas sbb.

Tabel 8
Partisipasi Masyarakat dalam Tahap-tahap Pembentukan UU

<i>Ante Legislative</i>	<i>Legislative</i>	<i>Post Legislative</i>
a. Penelitian	a. Audensi/RDPU	a. Unjuk rasa terhadap RUU baru
b. Diskusi, lokakarya dan seminar	b. RUU alternatif	b. Tuntutan uji materiil terhadap UU baru
c. Pengajuan usul inisiatif	c. Masukan melalui media cetak	c. Sosialisasi UU baru melalui penyuluhan, diskusi, lokakarya dan seminar
d. Perancangan	d. Masukan melalui media elektronik	
	e. Unjuk rasa	
	f. Diskusi, lokakarya dan seminar	

²³ Diusulkan oleh Presiden DPP Serikat Pekerja Metal Indonesia dalam RDPU dengan Panitia Khusus RUU PPK dan PPHI tentang perlunya UU Migran dalam RUU PPK. Lihat Sekretariat Pansus RUU PPK dan PPHI, RDPU tanggal 30 Nopember 2000.

Dari gambaran di atas tampak bahwa pada masing-masing tahapan terdapat berbagai bentuk partisipasi masyarakat yang berbeda pada setiap tahapan, meskipun ada bentuk partisipasi yang muncul dalam dua atau bahkan tiga tahap sekaligus.

Simpulan

Penelitian ini menyimpulkan bahwa proses pembentukan UU di era reformasi dapat dilihat dalam empat aspek, yaitu : aspek kelembagaan, aspek masyarakat aspek pengaturan dan aspek pembahasan RUU yang secara keseluruhan telah mendorong adanya transparansi, partisipasi dan akuntabilitas yang pada gilirannya bermuara pada demokratisasi dalam proses pembentukan UU sehingga menghasilkan produk UU – meskipun belum sepenuhnya – telah mendekati rasa keadilan dalam masyarakat.

Partisipasi masyarakat mewarnai dalam proses pembentukan UU terhadap tiga UU yang dijadikan penelitian yaitu UU Sisdiknas, UU Pemilu dan UU Ketenagakerjaan. Meskipun demikian, produk UU yang diwarnai dengan adanya berbagai partisipasi masyarakat yang disampaikan terhadap tiga pembahasan RUU tersebut belum sepenuhnya sesuai dengan keinginan masyarakat. Akan tetapi, adanya partisipasi masyarakat ini telah membuat pembahasan di tingkat Rapat-rapat Panitia Kerja berjalan sangat alot dan bahkan dibawa ke Rapat Paripurna melalui pemungutan suara untuk penyelesaiannya. Adanya partisipasi masyarakat dalam mewarnai proses pembentukan terhadap ketiga RUU tersebut dapat dilihat dari aspek: (a) pelaku partisipasi masyarakat; (b) cara menyampaikan partisipasi masyarakat; (c) bentuk partisipasi masyarakat, (d) materi yang diusung dalam partisipasi masyarakat; dan (e) tindak lanjut terhadap masalah-masalah krusial –yang umumnya berkaitan dengan HAM– sehingga mendorong lahirnya UU yang agak responsif. Dari tiga UU yang diteliti, tampak persoalan yang berkaitan dengan HAM merupakan persoalan krusial yang sangat diaspirasikan sehingga tidak mudah untuk perumusannya.

Proses pembentukan UU di era reformasi yang melibatkan Pemerintah, DPR dan masyarakat, pada dasarnya adalah suatu bentuk ideal dalam proses pembentukan UU yang partisipatif guna melahirkan UU yang responsif. Semua kekuatan politik secara riil –termasuk masyarakat – ada di dalamnya. Akan tetapi, karena belum ditopang oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur partisipasi masyarakat secara memadai, maka bentuk yang ideal tersebut belum dapat menghasilkan produk UU yang sepenuhnya responsif bagi keinginan masyarakat luas.

Saran

Atas dasar penarikan simpulan di atas, maka saran-saran yang dapat dikemukakan dari penelitian ini adalah sbb. *Pertama*, adanya temuan terhadap empat aspek perubahan dalam proses pembentukan UU di era reformasi yang mencakup aspek kelembagaan, aspek masyarakat, aspek pengaturan dan aspek pembahasan suatu RUU, perlu dilembagakan dalam arti diberikan landasan perangkat peraturan perundang-undangan yang kuat sehingga akan lebih menjamin proses demokratisasi pembentukan UU yang transparan, partisipatif dan akuntabel. *Kedua*, adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU menunjukkan adanya peningkatan kesadaran masyarakat dalam bernegara. Oleh karena itu, perumusan materi muatan yang bertalian dengan HAM harus dilakukan secara hati-hati dan aspiratif terhadap partisipasi masyarakat agar produk UU yang dihasilkannya dapat lebih diterima oleh masyarakat luas.

Ketiga, proses pembentukan UU yang diletakkan dalam konteks sosial masyarakat ternyata mampu mendorong terwujudnya UU yang lebih responsif. Oleh karena itu, DPR selaku lembaga pemegang kekuasaan legislatif hendaknya dalam proses pembahasan suatu RUU lebih mengutamakan kepentingan bangsa dan negara secara luas, bukan kepentingan individu, kelompok, golongan maupun partai politik tertentu. Dengan demikian, akan dihasilkan suatu produk UU yang dapat diterima oleh berbagai pihak sehingga lahirnya suatu UU tidak menimbulkan masalah baru dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Keempat, proses pembahasan suatu RUU oleh Panitia Kerja yang selama ini dilakukan secara tertutup dan terbatas yang hanya dapat diikuti oleh Anggota Panitia Kerja termasuk Pemerintah di dalamnya, kiranya sudah waktunya perlu dipikirkan untuk dilakukan secara terbuka. Hal ini karena dalam Rapat Panitia Kerja dibahas secara intensif, mendalam dan menyeluruh persoalan yang menyangkut materi suatu RUU. Dengan dilakukannya rapat-rapat tersebut secara terbuka, maka masyarakat dapat mengakses setiap perkembangan yang terjadi dalam pembahasan suatu RUU. Hal ini akan berdampak positif sebagai proses pendidikan politik masyarakat dalam suatu negara yang menganut perpaduan antara demokrasi perwakilan dan demokrasi partisipatoris.

Kelima, adanya satu pasal yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan ditindak lanjuti dengan adanya 3 pasal dalam Peraturan Tata Tertib DPR-RI No. 15/ DPR RI/I/2004-2005 rasanya masih belum mencukupi untuk mengatur persoalan

yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, kiranya perlu dipikirkan adanya Perubahan UU No. 10 Tahun 2004 khususnya yang mengatur tentang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU. Dalam UU No. 10 Tahun 2004 perlu ditambahkan aturan –selain tentang hak masyarakat untuk berpartisipasi – tentang mekanisme pemantauan dan evaluasi terhadap partisipasi masyarakat sehingga akan lebih mendorong terwujudnya proses pembentukan UU yang partisipatif, transparan dan akuntabel.

Daftar Pustaka

- Bagir Manan, *Dasar-dasar Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama, Ind.-Hill. Co., Jakarta.
- _____, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan Nasional*, disajikan dalam pendidikan singkat “Kajian Perundang-undangan” untuk para pengajar Fakultas Hukum se Sumatera, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Andalas, tanggal 11 – 18 Oktober 1993.
- David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Cetakan Kesepuluh, Printice Hall, Inc., Englewood Cliffs, N J, United States of America, 1965.
- David Held, *Models of Democracy*, Second Edition, Polity Press, Tahun 1996.
- Erni Setyowati, *Geliat Dari Ruang Sempit Partisipasi*, Parlemen Net – V – 02C. htm.
- Gabriel A Almond, *Sosialisasi, Kebudayaan dan Partisipasi Politik*, diedit oleh Mochtar Mas’oed dan Collin Mc Andrews dalam *Perbandingan Sistem Politik*, (Gajah Mada University Press, Cetakan Keenambelas, Yogyakarta, 2001).
- Gary Craig and Marjorie Mayo (Editor), *Community Empowerment A Reader in Participation and Development*, (Zed Books Ltd., London & New Jersey, 1995
- Geoffrey de Q. Walker , *Initiative and Referendum : The People’s Law*, The Centre for Independent Studies, Australia, 1987.
- Hari Chan, *Modern Jurisprudence*, International Law Book Services, Kuala Lumpur, 1994.
- Jazim Hamidi, *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Sorotan*, Cetakan Pertama, Tata Nusa, Jakarta, 2005.
- Joeniarto *Selayang Pandang Sumber-sumber Hukum Tata Negara di Indonesia*, Liberty, Cetakan Keempat, Yogyakarta, 1983
- Jimly Asshiddiqie : *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (Ikhtiar Baru Van Hoeve, Cetakan Pertama, Jakarta, 1994
- _____, “Masukan Pakar yang Khusus Diundang Dalam Penyusunan RUU Pemilu”, Risalah Sekretariat Pansus Pemilu 3 September 2002.

- _____, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Yarsif Watampone, Cetakan Kedua, Jakarta, 2003.
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Kedua, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- Jufrina Rizal, *Sosiologi Perundang-undangan*, makalah yang disajikan dalam Pendidikan dan Latihan Tenaga Tehnis Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 1998/1999.
- Loekman Soetrisno, *Menuju Masyarakat Partisipatif*, Cetakan ke 6, Kanisius, Yogyakarta, 1995
- Moh Kusnardi dan Bintang R Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketiga, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1995.
- Moh. Mahfud MD, *Perkembangan Politik Hukum : Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum di Indonesia*, disertasi, UGM, 1993
- M Nur Solikhin, *Partisipasi : Sebuah Harga Mati*, www. Parlemen Net .
- M. Tahir Azhary : *Negara Hukum : Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Cetakan. Pertama, Jakarta, 1992.
- Muh. Busyro Muqoddas dkk. (Penyunting), *Politik Pembangunan Hukum Nasional*, UII Press, Yogyakarta, 1992.
- Robert A Dahl, *Democracy*, Yale University Press, USA, 1998.
- _____, *Perihal Demokrasi : Menjelajahi Teori dan Praktek Secara Singkat*, Penerjemah A Rachman Zainuddin, Edisi Pertama, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.
- Samuel P Huntington dan Joan Nelson, *No Easy Choice Political Participation in Developing Countries*, Harvard University Press, USA, 1976.
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Cetakan Pertama, Alumni, Bandung, 1986.
- Sekretariat Jenderal DPR RI, *Lampiran Laporan Sekretariat Jenderal DPR RI Persidangan IV Tahun 1997/1998*, Jakarta, 1997/1998.
- _____, *Lampiran Laporan Sekretariat Jenderal DPR RI Tahun Sidang 1999/2000*, Jakarta, 1999/2000.
- _____, *Proses Pembahasan RUU Tentang Sistem Pendidikan Nasional*, Jakarta, 2003.
- Terence Ingman, *The English Legal Process*, Blackstone Press Limited, London, 1983.
- Keputusan DPR RI No. 03A03A/DPR RI/I/2001-2002 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI.
- Journal Volume 9, Issue 2, Start Page 149-159 ISSN 13600834, *Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System Information & Communications Technology Law*, Abindon, Jun 2000.
- <http://www.parliament.gov.za/pls/portal30/docs/Folder Parliamentary – Information /Publications People/chap16.html>, Akses 23 September 2004.