

Optimalisasi Keterlibatan *Civil Society* Dalam Penyusunan Perda Kabupaten/Kota Di Indonesia

Agus Suprihanto¹

¹ Universitas 17 Agustus 1945 Semarang, Indonesia

¹ agus-suprihanto@untagsmg.ac.id

*agus-suprihanto@untagsmg.ac.id

ABSTRACT; *The purpose of this research is to provide constructive input to stakeholders who are drafting legislative regulations at the level of district/city regulations in Indonesia. Enter the results of this research to optimize the involvement of civil society in each drafting of Perda District/City. Research on this theme is important as a control effort in any process of formulating regulations or legislative policies at the very specific district/city level that directly govern the community.*

This study uses a juris-normative method which means that it focuses on the analysis of the material load of articles contained in a regulation. The systematic analysis and conclusion will be described analytically in accordance with the guidelines of qualitative research. Based on the research hypothesis, at present the involvement of civil society in the drafting of legislation at the district/city level is not maximum so that the legal products produced are much less contextual and tend to less reflect the will of the people. Based on that, there needs to be an optimization of the role of civil society so that the regulatory products of Perda District/City are produced more applicable in society.

Keywords: *Optimization; District/City Regulations; Civil Society*

ABSTRAK; Tujuan penelitian ini untuk memberikan masukan konstruktif kepada *stakeholder* penyusun peraturan perUndang-Undangan tingkat peraturan daerah kabupaten/kota di Indonesia. Masukan hasil dari penelitian ini untuk optimalisasi keterlibatan masyarakat sipil dalam setiap penyusunan Perda Kabupaten/Kota. Penelitian dengan tema ini penting sebagai upaya kontrol dalam setiap proses perumusan peraturan maupun kebijakan legislatif tingkat kabupaten/kota yang sangat spesifik mengatur masyarakat secara langsung. Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif yang artinya memfokuskan pada analisis muatan materi pasal-pasal yang ada dalam suatu peraturan perUndang-Undangan. Sistematika analisis dan kesimpulan akan dinarasikan secara deskriptif analitis sesuai dengan panduan penelitian kualitatif. Berdasarkan hipotesa penelitian, saat ini keterlibatan *civil society* dalam penyusunan perUndang-Undangan tingkat kabupaten/kota belum maksimal sehingga produk hukum yang dihasilkan banyak yang kurang kontekstual dan cenderung kurang mencerminkan kehendak masyarakat. Berdasarkan itu perlu ada optimalisasi peran masyarakat sipil sehingga produk peraturan berupa Perda Kabupaten/Kota yang dihasilkan lebih aplikatif di masyarakat.

Kata Kunci: *Optimalisasi; Perda Kabupaten/Kota; Civil Society*

PENDAHULUAN

Perkembangan produk peraturan perUndang-Undangan di Indonesia yang diproduksi secara legal, cocok dan aplikatif untuk masyarakat, seperti yang telah lama dikatakan oleh Jan Michiel Otto. Oleh karena itu, sangat penting untuk sering memeriksa komoditas legal yang diproduksi pemerintah. Hal serupa juga terjadi di Indonesia. Banyak produk legislatif tidak lebih dari sekumpulan peraturan yang tidak dapat dilaksanakan secara sosial. Kondisi ini dapat terjadi karena berbagai alasan. Hal ini sebagian disebabkan oleh fakta bahwa partisipasi masyarakat dalam proses legislatif masih agak rendah.

Pada situasi ini, sangat penting untuk mengambil tindakan, terutama karena kebutuhan untuk keterlibatan masyarakat dalam proses legislatif sangat penting sebagai proses kontrol proses legislasi. Administrasi, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan perwakilan rakyat (DPR) semua dapat mengusulkan rancangan Undang-Undang sesuai dengan UUD 1945 dan legislasi. Kekuatan inisiatif dari tiga lembaga nasional harus seimbang dengan keinginan untuk memungkinkan keterlibatan publik. Rakyat akan menjadi fokus hukum, bukan MPR, DPD, atau inisiatif pemerintah.

Pasal 53 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan menetapkan partisipasi masyarakat dalam proses legislatif. "Orang-orang memiliki hak untuk memberikan kontribusi secara lisan atau tertulis ketika Undang-Undang dan rancangan peraturan regional sedang disiapkan atau dibahas," kata artikel itu"¹

Jadi, pertanyaan penting adalah bagaimana partisipasi publik dalam penyusunan peraturan Undang-Undang terutama tingkat peraturan daerah tingkat kabupaten/kota. Untuk menginformasikan administrasi, meningkatkan penerimaan publik terhadap keputusan, mendukung perlindungan hukum, dan mendemokratisasi proses pengambilan keputusan, partisipasi publik diminta (*inclusive decision-making*).

Mengkaji pentingnya keterlibatan masyarakat dalam penyusunan perUndang-Undangan akan dibahas pokok-pokok di bawah ini; *pertama* bagaimana keterlibatan masyarakat pada proses penyusunan perUndang-Undangan tingkat Kabupaten/Kota, apa hambatan dalam optimalisasi keterlibatan masyarakat dalam perUndang-Undangan, dan bagaimana upaya yang harus dilakukan untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan Perda Kabupaten/Kota.²

¹ Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 53; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia (TLNRI) Nomor 4389

² Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Per Undang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009), h. 188

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakanya pada penelitian ini adalah penelitian hukum normatif.³ Pendekatan yang digunakan dalam mengulas masalah ini melibatkan pendekatan perUndang-Undangan terutama menelaah norma-norma hukum dalam pasal-pasal yang mengatur tentang keterlibatan masyarakat dalam menyusun perUndang-Undangan.⁴⁵ Hal ini mencakup berbagai konsep terkait dengan topik yang sedang dibahas dalam keterlibatan masyarakat sipil dalam proses penyusunan Peraturan Daerah tingkat kabupaten/kota⁶. Selanjutnya teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan studi kepustakaan.⁷ Teknik analisis bahan hukum dengan menggunakan metode deskriptif analitis seseuai dengan pedoman penelitian kualitatif.⁸

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Teori Keterlibatan Masyarakat Dalam Proses Penyusunan PerUndang-Undang

Menurut teori legislasi J. M. Otto, tujuan dari teori fase politik sinoptik adalah untuk memastikan bahwa partisipasi publik diperlukan. Pandangan ini menganggap bahwa legislasi adalah proses yang teratur dan terfokus yang mengarah pada keputusan yang mengikat secara hukum dalam upaya untuk mengidentifikasi dan menetapkan arah masyarakat secara keseluruhan.

Selama bertahun-tahun, Jan Michiel Otto telah berpendapat bahwa tidak semua produk yang dibuat secara legal cocok untuk masyarakat. Akibatnya, sangat penting untuk sering memeriksa barang-barang yang sah yang diproduksi pemerintah. Peristiwa serupa juga terjadi di Indonesia. Banyak item legislatif hanyalah koleksi aturan tanpa penegakan sosial. Ada banyak penyebab penyakit ini. Ini sebagian karena masih ada keterlibatan publik yang sangat sedikit dalam proses legislatif.⁹

Implementasi dasar konsensus –yaitu “keepakatan” rakyat untuk melaksanakan kewajiban dan menanggung konsekuensi yang disebabkan oleh pengaturan Undang-Undang yang relevan – adalah apa yang para ahli pada dasar-dasar legislasi yang baik anggap sebagai partisipasi publik dalam merumuskan hukum. Menurut A. Hamid S. Attamimi, mengadopsi Undang-Undang harus dilihat sebagai langkah pertama

³ Amalia, N. V., Qurbani, A. S., & Kumara, S., Analisis Ketentuan Hak Tanggungan Elektronik Pada Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Pelayanan Hak Tanggungan. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 5(2) (2020), h. 332-339.

⁴ Taufiqurrahman, M., Peran Perancang Peraturan PerUndang-Undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam Pengawasan Produk Hukum Daerah Melalui Executive Preview. *Soumatra Law Review*, 2(2) (2019), h. 270-281.

⁵ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penulisan Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Kencana, Jakarta, 2016, h. 84.

⁶ Hayati, N. N. S., & Warjiyati, S., Analisis yuridis konsep Omnibus Law dalam harmonisasi peraturan PerUndang-Undangan di Indonesia. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, 16(1) (2021), h. 1-18.

⁷ Arianta, K., Mangku, D. G. S., & Yuliantini, N. P. R., Perlindungan Hukum Bagi Kaum Etnis Rohingya Dalam Perspektif Hak Asasi Manusia Internasional. *Jurnal Komunitas Yustisia*, 3(2) (2020), h. 166-176.

⁸ Utama, I. G. A. A., Mangku, D. G. S., & Yuliantini, N. P. R., Yurisdiksi International Criminal Court (ICC) Dalam Penyelesaian Kasus Rohingnya Dalam Perspektif Hukum Internasional, *Jurnal Komunitas Yustisia*, 3(3) (2020), h. 208-219.

⁹ Yuliantini, *Asas-asas Pembentukan Peraturan...*, h. 190.

menuju mencapai tujuan yang telah diputuskan secara kolektif oleh rakyat dan pemerintah.¹⁰

Pada bagian pendahuluan telah dijelaskan secara legal-formal, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perUndang-Undang diatur dalam Pasal 53 UU 10/2004 yang menyatakan, "Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Undang-Undang dan rancangan peraturan daerah." Dari ketentuan ini dapat diketahui bahwa partisipasi tersebut dapat dilakukan dalam tahap 'penyiapan' dan/atau 'pembahasan' suatu Undang-Undang dan peraturan daerah.

Tahap-tahap dalam pembuatan peraturan perUndang-Undang sendiri menurut Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Per Undang-Undang adalah (1) perencanaan, (2) persiapan, (3) teknik penyusunan, (4) perumusan, (5) pembahasan, (6) pengesahan, (7) pengundangan, dan (8) penyebarluasan. Dari delapan tahap ini, kecuali pengesahan dan pengundangan, semuanya seharusnya terbuka bagi partisipasi publik.¹¹

Berkenaan pembahasan ini kiranya tahap pertama yang penting untuk digaribawahi karena masih merupakan ranah penyusunan suatu RUU. Tahap pembahasan adalah tahap DPR bersama pemerintah.

Dalam tahap ini, DPR berperan lebih besar dalam pelibatan partisipasi masyarakat meskipun pemerintah yang ikut membahas RUU pun seharusnya tidak boleh bersifat fakum. Mereka juga dapat terus menggali pendapat masyarakat selama proses membahas suatu RUU bersama dengan DPR. Adapun dalam tahap pengesahan dan pengundangan bisa dikatakan tidak diperlukan lagi partisipasi masyarakat karena bersifat teknis-administratif.

Pada tahap penyebarluasan masih dibutuhkan partisipasi, tetapi tidak lagi dalam ranah penyusunan RUU, melainkan lebih pada sosialisasi Undang-Undang yang telah dihasilkan. Penyusunan RUU dilakukan oleh pemrakarsa berdasarkan program legislasi nasional (prolegnas) yang telah ditetapkan oleh DPR. Berikut tahap-tahap penyusunan RUU yang didasarkan pada prolegnas sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden (selanjutnya "Perpres 68/2005").¹²

a. Pembentukan Panitia Antardepartemen

¹⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, Cet-1, 2010), h. 284

¹¹ Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

¹² Lihat Pasal 21 s/d Pasal 24 Perpres Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Pemrakarsa membentuk panitia antardepartemen yang keanggotaannya terdiri dari unsur departemen dan lembaga pemerintah nondepartemen (LPND) yang terkait dengan substansi RUU; Panitia antardepartemen dipimpin oleh seorang ketua yang ditunjuk oleh pemrakarsa. Dalam rangka pembentukan panitia antardepartemen, pemrakarsa mengajukan surat permintaan keanggotaan panitia kepada Menteri Hukum dan HAM (Menkumham) dan menteri/pimpinan lembaga terkait; Surat permintaan disertai dengan konsepsi, pokok-pokok materi, dan hal-hal lain yang dapat memberikan gambaran mengenai materi yang akan diatur dalam RUU.

Menkumham dan menteri/pimpinan lembaga terkait menugaskan pejabat yang berwenang mengambil keputusan, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perUndang-Undangan yang secara teknis menguasai permasalahan yang berkaitan dengan materi RUU; Penyampaian nama pejabat, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perUndang-Undangan dilakukan paling lama tujuh hari kerja setelah tanggal diterimanya surat permintaan oleh Menkumham dan menteri/pimpinan lembaga terkait.

b. Penyusunan dan Pembahasan RUU

Kegiatan perancangan yang meliputi penyiapan, pengolahan, dan perumusan RUU dilaksanakan oleh biro hukum atau satuan kerja yang menyelenggarakan fungsi di bidang peraturan perUndang-Undangan pada lembaga pemrakarsa. Hasil perancangan selanjutnya disampaikan kepada panitia antardepartemen untuk diteliti kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip yang telah disepakati.

Pejabat, ahli hukum, dan/atau perancang peraturan perUndang-Undangan wajib menyampaikan laporan kepada dan/atau meminta arahan dari menteri/pimpinan lembaga terkait mengenai perkembangan penyusunan RUU dan/atau permasalahan yang dihadapi. Dalam pembahasan RUU di tingkat panitia antardepartemen, pemrakarsa dapat pula mengundang para ahli dari lingkungan perguruan tinggi atau organisasi di bidang sosial, politik, profesi, dan kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan dalam penyusunan RUU. Ketua panitia antardepartemen menyampaikan perumusan akhir RUU kepada pemrakarsa disertai dengan penjelasan secukupnya.

c. Penyebarluasan RUU kepada Masyarakat

Penyampaian RUU kepada Menkumham dan Menteri/Pimpinan Lembaga Terkait Pemrakarsa menyampaikan RUU kepada Menkumham dan menteri/pimpinan lembaga terkait untuk memperoleh pertimbangan dan paraf persetujuan dalam jangka waktu paling lama 14 hari kerja sejak RUU diterima; Pertimbangan dan paraf persetujuan dari Menkumham diutamakan pada harmonisasi konsepsi dan teknik perancangan perUndang-Undangan. Dalam hal pemrakarsa melihat adanya perbedaan di antara pertimbangan, pemrakarsa bersama dengan Menkumham menyelesaikan perbedaan tersebut dengan menteri/pimpinan lembaga terkait yang bersangkutan. Apabila upaya penyelesaian tidak memberikan hasil, Menkumham melaporkan secara tertulis permasalahan tersebut kepada presiden untuk memperoleh keputusan.

Perumusan ulang RUU dilakukan oleh pemrakarsa bersama-sama dengan Menkumham.

d. Pengajuan RUU kepada Presiden

Apabila RUU tersebut sudah tidak memiliki permasalahan lagi baik dari segi substansi maupun dari segi teknik perancangan perUndang-Undangan, pemrakarsa mengajukan RUU kepada Presiden guna penyampaiannya kepada DPR dengan tembusan kepada Menkumham. Apabila Presiden berpendapat RUU masih mengandung permasalahan, Presiden menugaskan Menkumham dan pemrakarsa untuk mengkoordinasikan kembali penyempurnaan RUU tersebut.

RUU yang telah disempurnakan disampaikan oleh pemrakarsa kepada Presiden dalam jangka waktu paling lama 30 hari kerja sejak diterimanya penugasan dengan tembusan kepada Menkumham. Selain RUU yang secara jelas tercantum dalam prolegnas, penyusunan RUU dapat pula dilakukan di luar prolegnas sebagaimana telah disebutkan pada bagian terdahulu.¹³

2. Hambatan dan Optimalisasi Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Undang-Undang

Ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang 10 Tahun 2004 yang menjadi landasan utama partisipasi publik dalam pembuatan Undang-Undang sesungguhnya hanya sebatas pada ranah legislatif. Hal ini terbukti dari penjelasan Pasal 53 yang menyebutkan bahwa "hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/dewan perwakilan rakyat daerah." Tidak heran bila peraturan yang mengatur tentang mekanisme teknis penyusunan RUU di wilayah eksekutif seperti Perpres 68/2005 tidak menggunakan bahasa yang tegas.

Kata yang digunakan adalah "dapat" atau "bila dipandang perlu". Artinya, seandainya masyarakat tidak dilibatkan dalam proses penyusunan suatu RUU, hal tersebut tidak melanggar ketentuan peraturan yang ada. Kata "dapat" dan "apabila dipandang perlu" membuka pilihan untuk melibatkan dan tidak melibatkan masyarakat dalam penyusunan RUU. Secara teoretis, hak masyarakat di satu sisi sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang 10 Tahun 2004 seharusnya menjadi kewajiban DPR atau DPRD di sisi yang lain.

Tidak itu saja, di wilayah legislatif pun bahasa imperatif tidak digunakan. Beberapa pasal dalam Peraturan DPR Nomor 1/2009 tentang Peraturan Tata Tertib DPR juga menggunakan kata "dapat". Padahal, DPR sendiri menghadapi persoalan partisipasi publik yang menurut kajian DPR sendiri disebabkan Sekretariat Jenderal DPR belum mempunyai kemampuan mengelola partisipasi publik. Demikian pula belum tersosialisasinya dengan baik pembahasan suatu RUU menyebabkan tidak semua

¹³ Lihat Pasal 21 sampai Pasal 24 Perpres Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

pihak yang berkepentingan mengetahui adanya pembahasan suatu RUNDANG-UNDANG.

Aspek lain yang menghambat partisipasi masyarakat dalam penyusunan perUndang-Undangan adalah keterbatasan sumber daya. Ketika sebuah lembaga tidak mempunyai dana yang memadai untuk mendesiminasikan informasi, mengadakan rapat dengar pendapat umum (RDPU), mengirim staf untuk menemui warga dan mendengar pendapat mereka, kesempatan menyediakan partisipasi menjadi sangat problematik. Hambatan lainnya adalah tertutupnya proses pengambilan kebijakan dan sempitnya media yang tersedia bagi dialog dan debat atas suatu proses pengambilan kebijakan.¹⁴

Kendala partisipasi publik juga terlihat dari lemahnya pemahaman dan pendalaman aparat negara terhadap Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Undang-Undang KIP), terutama bila dikaitkan dengan tersedianya draf Rancangan Undang-Undang yang sedang disusun. Sering draf Rancangan Undang-Undang yang sedang disusun oleh pemrakarsa tidak dapat diakses publik. Padahal, Undang-Undang KIP jelas menyebut bahwa informasi seperti itulah bukanlah informasi yang tertutup atau dikecualikan bagi publik.¹⁵

Malah sebaliknya, Undang-Undang KIP memberikan hak kepada publik untuk bisa mendapatkan informasi publik dan sebaliknya membebankan kewajiban kepada badan publik untuk menyediakannya.

Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang KIP, misalnya, menyatakan bahwa "Badan Publik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan Informasi Publik yang berada di bawah kewenangannya kepada Pemohon Informasi Publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan." Mengenai hak, misalnya disebutkan dalam Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan, "Setiap orang berhak memperoleh Informasi Publik sesuai dengan ketentuan Undang-Undang ini."

Selain soal pemahaman dan pendalaman Undang-Undang KIP, tidak jelasnya tugas dan tanggung jawab institusi pemerintah yang terlibat dalam proses pembuatan Undang-Undang juga menjadi soal, yang mengakibatkan publik kesulitan untuk mendapatkan Rundang-Undang yang sedang disusun atau terlibat dalam kegiatan penjangkaran aspirasi publik.

Kewajiban tersebut seharusnya dibebankan kepada pemrakarsa, tetapi tidak ada satu pun ketentuan peraturan perUndang-Undangan yang menyebutkan hal tersebut secara eksplisit sehingga bila pemrakarsa menghindari dari kewajiban untuk menyediakan draf Rancangan Undang-Undang yang sedang disusun tidak terdapat mekanisme yang bisa mempersoalkannya.

Undang-Undang KIP sebenarnya menyediakan mekanisme mengajukan gugatan ke pengadilan apabila dalam memperoleh informasi publik mendapat hambatan sebagai diatur dalam Pasal 4 ayat (4). Namun, budaya hukum Indonesia belum sampai taraf itu di mana warga negara berinisiatif untuk menggugat haknya ke pengadilan karena

¹⁴ DPR RI, Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia: Laporan Hasil Tim Kajian Peningkatan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, Desember 2006, hal. 49-50.

¹⁵ LNRI Tahun 2008 Nomor 61; TLNRI Nomor 4846

negara melalaikan kewajibannya. Tidak jelasnya tugas dan tanggung jawab ini diperparah dengan belum tersedianya website perUndang-Undang yang terpadu, yang menyediakan tidak hanya segala jenis peraturan, mulai dari Undang-Undang Dasar 1945 hingga peraturan daerah, tetapi juga rancangan peraturan yang sedang disusun atau dibahas. Jika ada website seperti itu, masyarakat yang memiliki akses terhadap internet tidak akan kesulitan mendapatkan draf RUNDANG-UNDANG yang sedang disusun.

Masalah lain yang juga perlu digarisbawahi adalah budaya birokrasi yang sering "takut" dan "tidak melayani" sehingga masyarakat kesulitan mendapatkan draf Rancangan Undang-Undang yang sedang disusun. Masih kuat paradigma di birokrasi yang menganggap bahwa draf Rancangan Undang-Undang yang sedang disusun adalah rahasia negara yang tidak boleh dibocorkan ke publik sebelum penyusunannya final dan siap diajukan ke DPR.

Padahal, kalau Rancangan Undang-Undang-nya sudah final dan siap diajukan ke DPR, tidak ada gunanya lagi partisipasi publik di ranah eksekutif karena proses penyusunan sudah selesai. Justru ketika Rancangan Undang-Undang masih dalam taraf penyusunan masyarakat harus lebih banyak dilibatkan untuk memberikan masukan-masukan.

Bila masyarakat sudah terlibat sejak awal, pembahasan di DPR untuk menjadi Undang-Undang tentu akan lebih mudah. Paling tidak, dukungan publik terhadap draf yang diajukan pemerintah akan lebih besar. Bila DPR mengacak-acak Rancangan Undang-Undang yang diajukan tersebut, tentu masyarakat akan melakukan penolakan.

Budaya "takut" dan "tidak melayani" tersebut semakin diperparah dengan "budaya antikritik" yang kerap menghinggapi birokrasi pemerintahan. Kritik tidak dianggap sebagai sebuah bentuk partisipasi atas suatu penyusunan Rancangan Undang-Undang, melainkan sebagai suatu penolakan.

Masyarakat atau kelompok masyarakat yang mengkritik draf yang disusun pemerintah sering tidak dilibatkan dalam proses partisipasi publik. Yang dilibatkan hanyalah mereka yang setuju dengan draf yang sudah dibuat. Hingga titik ini, partisipasi sesungguhnya bukanlah sarana untuk mencari masukan dari masyarakat atau mengagregasi beragam kepentingan dari masyarakat terhadap penyusunan Rancangan Undang-Undang, melainkan sekadar alat legitimasi atas draf yang telah dihasilkan pemerintah.

Tidak heran bila Rancangan Undang-Undang yang kemudian diajukan ke DPR biasanya sudah ditolak lebih dulu oleh publik sebelum mulai pembahasan di DPR. Keterlibatan masyarakat dalam penyusunan perUndang-Undang tampaknya sangat dibutuhkan. Hal ini supaya produk hukum yang dihasilkan melekat atau menjiwai masyarakat. Untuk mewujudkan hal itu, perlu memasukkan ketentuan mengenai kewajiban untuk menjangkau partisipasi publik dalam semua level penyusunan Undang-Undang.

Hak yang telah diberikan kepada masyarakat melalui perumusan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan

Peraturan PerUndang-Undangan harus disertai dengan penyebutan yang jelas mengenai kewajiban DPR, DPD, dan terutama pemerintah dalam menyediakan sarana dan prasarana bagi terbukanya partisipasi masyarakat.

Untuk itu, rencana revisi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang 10 Tahun 2004 yang telah selesai dengan adanya perubahan tahun 2022 harus dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk memasukkan ketentuan tentang kewajiban partisipasi tersebut. Oleh karenanya, kalimat atau kata yang digunakan haruslah bersifat jelas dan tegas, tidak seharusnya menggunakan kata-kata "dapat" atau "bila dipandang perlu" sebagaimana digunakan dalam peraturan-peraturan yang telah dibahas dalam bagian terdahulu.

Seandainya kewajiban untuk untuk partisipasi publik disebutkan secara tegas dalam Undang-Undang, setiap Undang-Undang yang tidak menyediakan ruang partisipasi publik yang memadai dalam proses penyusunannya dapat diperkarakan di Mahkamah Konstitusi (MK), yaitu melalui pengujian formil. Undang-Undang yang tidak menyediakan ruang partisipasi yang memadai dapat dibatalkan oleh MK.

Pasal 22A Perubahan Kedua UUD NRI 1945 menyatakan, "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan Undang-Undang diatur dengan Undang-Undang." Undang-Undang organik dari ketentuan ini adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan.

Di masa depan, memang harus ada sejumlah perombakan di institusi pemerintahan agar partisipasi publik dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang bisa terwadahi secara lebih baik. Yang paling pokok adalah pembagian tugas dan tanggung jawab yang jelas dalam mengelola partisipasi publik, yang tentu saja harus dikaitkan dengan tahap-tahap penyusunan Rancangan Undang-Undang.

Dalam tahap awal, tanggung jawab partisipasi publik harus berada pada pemrakarsa, mulai dari mengkreasikan forum-forum partisipasi publik hingga menyediakan informasi yang harus disediakan, dalam hal ini draf Rancangan Undang-Undang yang sedang disusun. Depkuham akan memainkan peranan yang besar ketika proses penyusunan Rancangan Undang-Undang sudah masuk fase harmonisasi. Semua fase penyusunan sedapat mungkin terbuka bagi ruang partisipasi publik, mulai dari penyusunan naskah akademik hingga Rancangan Undang-Undang siap diajukan ke DPR.

KESIMPULAN

Penjelasan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang 10 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa "hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/dewan perwakilan rakyat daerah." Kata yang digunakan adalah "dapat" atau "bila dipandang perlu". Artinya, seandainya masyarakat tidak dilibatkan dalam proses penyusunan suatu Rancangan Undang-Undang, hal tersebut tidak melanggar ketentuan peraturan yang ada. Kata

"dapat" dan "apabila dipandang perlu" membuka pilihan untuk melibatkan dan tidak melibatkan masyarakat dalam penyusunan Rancangan Undang-Undang.

DAFTAR PUSTAKA

- Atamimi., Hamid., S, *Teori PerUndang-Undangan di Indonesia: suatu sisi ilmu pengetahuan perUndang-Undangan di Indoneisa yang menjelaskan dan menjernihkan pemahaman*, Buku ini merupakan pidato pada pengukuhan Guru Besar Hamid S Atamimi, FH UI, 1992,
- DPR RI, Reformasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia: Laporan Hasil Tim Kajian Peningkatan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, Desember 2006, hal. 49-50.
- Isra., Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parleментар dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, Cet-1, 2010
- LNRI Tahun 2008 Nomor 61; TLNRI Nomor 4846
- LNRI Tahun 2008 Nomor 61; TLNRI Nomor 4846
- Otto, Jan, Michiel, Stoter, Suzan dan Arnscheidt, Julia, dari buku Hamid S Atamimi, artikel berjudul "*Penggunaan Teori Pembentukan Legislasi dalam rangka perbaikan kualitas hukum dan proyek-proyek pembangaunan*"
- Perpres Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2022 perubahan atas Undang-Undang 10 Tahun 2004 tentang Peraturan PerUndang-Undangan
- UUD NRI 1945
- Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009