

## **HAK MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Salahudin Tunjung Seta

Program Studi Hukum Bisnis dan Kenegaraan

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

Email: salahudintunjungseta@gmail.com

Naskah diterima: 30/8/2019, direvisi: 2/4/2020, disetujui: 9/6/2020

### **Abstract**

*State regulation is formed and addressed to the public. With the binding power, the state regulation can give an obligation to the public to do something. State regulation in a democratic system is not only a product formed by representative institutions that directly elected by the people. However, the public must be participated in forming the state regulation, because representative institutions in the democratic system can be an oligarchic power that has an impact on the condition of people who do not legitimize or do not recognize legal products that have been produced by representative institutions. Therefore, to make state regulation that have legitimacy or strong social roots to minimize the rejection of state regulation that have been enacted, in the process of making state regulation provide the right for the public to give input and the state regulation creator provide access to the public to do the activity. This public's rights have been regulated in Article 28 D of the Constitution of the Republic of Indonesia which states that everyone has the right to be recognized, to be protected, and the right of fair legal certainty. This paper is a normative legal research, with a conceptual approach and statute approach to find answers to existing problems. Research sources used are primary legal materials and secondary legal materials.*

*Keywords: State regulation, Public's Rights, Public Participation*

### **Abstrak**

Peraturan perundang-undangan dibentuk dan ditujukan kepada masyarakat. Dengan kekuatan mengikatnya, peraturan perundang-undangan dapat memberikan suatu kewajiban kepada masyarakat untuk melakukan sesuatu. Peraturan perundang-undangan dalam sistem demokrasi tidak hanya sebagai produk yang dibentuk oleh lembaga perwakilan yang dipilih langsung oleh rakyat. Namun juga dibentuk pula bersama dengan masyarakat, karena lembaga perwakilan di dalam sistem demokrasi dapat menjadi kekuatan oligarki yang membawa akibat pada kondisi masyarakat yang tidak memlegitimasi atau tidak mengakui produk hukum yang telah dihasilkan oleh lembaga perwakilan yang dipilih sendiri oleh rakyat. Oleh karena itu, untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang memiliki legitimasi atau akar sosial yang kuat guna meminimalisir adanya penolakan terhadap peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan maka dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan memberikan hak kepada masyarakat untuk memberikan masukan serta memberikan akses kepada masyarakat untuk melakukan aktivitas tersebut. Hak masyarakat ini telah diatur dalam Pasal 28 D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Tulisan ini adalah penelitian hukum normatif, dengan pendekatan konseptual serta pendekatan peraturan perundang-undangan untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang ada. Sumber penelitian yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai penjas dari bahan hukum primer

Kata Kunci: Peraturan perundang-undangan, hak masyarakat, partisipasi masyarakat

## A. Pendahuluan

Hukum merupakan suatu instrumen pengaturan masyarakat. Pada awal perkembangannya, hukum dibawah budaya feodal dengan sistem pemerintahan Monarki Absolut menjadi alat bagi penguasa untuk digunakan menghancurkan siapa saja yang dianggap mengancam keberlangsungan *status quo*. Selain itu, organ pemerintahan di bawah sistem pemerintahan Monarki Absolut tidak mengenal *check and balances* sehingga kekuasaan pembentukan serta penafsiran hukum berada pada kekuatan Monarki tersebut yaitu Raja/Ratu. Hal tersebutlah yang menjadi reaksi bagi munculnya cita-cita negara hukum pada Abad XVII.<sup>1</sup> Pemikiran-pemikiran Niccolo Machiaveli<sup>2</sup> dan Thomas Hobbes<sup>3</sup> telah mendapatkan posisi tersendiri di hati para penguasa abosolut. Raja-raja absolut di Prancis, Inggris dan Jerman telah mendorong timbulnya pemikiran-pemikiran untuk membatasi kekuasaan raja, dikarenakan tindakan dari kekuasaan absolut raja-raja tersebut. Pemikiran-pemikiran yang timbul pada Abad XVII, seperti John Locke, J.J. Rousseau, Monstequieu menjadi janin konsep Negara Hukum yang mulai dikenal pada Abad XIX.<sup>4</sup>

Dengan pengekan dan kesewenang-wenangan kekuasaan absolut itulah cita-cita negara hukum lahir dengan tujuan untuk membatasi kekuasaan negara sebagai entitas yang cenderung dapat menggunakan kekuasaannya secara sewenang-wenang apabila tidak adanya mekanisme kontrol. Munculah Konstitusionalisme sebagai suatu paham untuk membatasi kekuasaan dengan menggunakan konstitusi, baik konstitusi yang tertulis ataupun tidak tertulis, yang mana konstitusi itu menjamin hak-hak politik dan menyelenggarakan pembagian kekuasaan

negara sedemikian rupa sehingga kekuasaan eksekutif diimbangi oleh kekuasaan parlemen dan yudikatif. Gagasan ini disebut sebagai konstitusionalisme sedangkan negara yang menganut gagasan ini disebut *Constitutional State* atau *Rechtstaat*.<sup>5</sup>

Menurut Carl J. Fredrich sebagaimana dikutip oleh Miriam Budiarjo dalam Dasar-Dasar Ilmu Politik, menyatakan Konstitusionalisme adalah gagasan bahwa pemerintah merupakan:<sup>6</sup>

“Suatu kumpulan aktivitas yang diselenggarakan atas nama rakyat, tetapi yang tunduk kepada beberapa pembatasan yang dimaksud untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah (*a set of activities organized and operated on behalf of the people but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing*)”

Sehingga konstitusionalisme dengan pembatasannya terhadap kekuasaan dan jaminan hak politik warga negara dalam konstitusi, memunculkan suasana yang demokratis dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, meminimalisir tindakan represif dari penguasa kepada rakyat. Selain itu, pemerintah memiliki legitimasi yang jelas.

Dalam sebuah negara modern, dengan jumlah penduduk yang begitu banyak, wilayah yang luas dan masyarakat yang majemuk baik secara budaya, kepercayaan, pandangan politik, hingga secara ekonomi. Hal ini membuat demokrasi modern secara umum dipraktikkan secara perwakilan dengan tujuan menyederhanakan konflik yang sebelumnya

1. Azhary, Negara Hukum Indonesia, Jakarta, UI-Press, 1995, hlm. 21.

2. Gagasan Niccolo Machiaveli dilatarbelakangi dengan kondisi bangsa Italia yang tidak bisa bersatu dan terus menerus terjadi peperangan saudara, serta tidak adanya stabilitas politik. Maka Machiaveli bercita-cita untuk menyatukan bangsa Italia yang besar dan jaya. Dan menurutnya, untuk bisa menyatukannya diperlukan adanya Super Power yang kalau perlu tidak usah memperhatikan moral atau kesucilaan.

3. Gagasan Thomas Hobbes dilatarbelakangi dengan sebuah pernyataan Homo homini lupus atau manusia merupakan serigala bagi yang lainnya yang dikarenakan bahwa manusia dalam kondisi alaminya adalah bebas dengan kebebasannya maka manusia dalam melakukan segalanya untuk memenuhi nafsunya sehingga adanya kecemasan kehancuran manusia dimasa yang akan datang. Sehingga manusia bersepakat membentuk negara dan menyerahkan kekuasaannya kepada negara yang mana negara tidak menjadi pihak dalam perjanjian tersebut sehingga penguasa negara sebagai penerima kuasa tanpa perjanjian pembatasan apa pun.

4. Ibid, hlm. 24-25.

5. Miriam Budiarjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, 2009, hlm. 112.

6. Loc. cit.

berada di akar rumput masyarakat menjadi konflik kepentingan pada tataran elite (partai politik) dengan kondisi ideal partai politik mewakili segala spektrum kepentingan yang ada di masyarakat dan memiliki kepercayaan publik yang kuat. Dengan pergantian pemegang kekuasaan eksekutif dan parlemen dalam periode waktu tertentu melalui pemilihan umum akan menciptakan wajah demokrasi dari kelompok mayoritas dikarenakan siapa yang duduk baik di eksekutif ataupun legislatif/parlemen merupakan pemenang kompetisi pemilihan umum dengan perolehan suara terbanyak. Sehingga tidak menutup kemungkinan kebijakan yang dikeluarkan adalah sebuah kebijakan yang berpihak kepada penyokong terkuat ketika pemilihan umum dilaksanakan, dengan maksud sebagai jaminan keterpilihannya pada periode selanjutnya.

Dalam konsep negara hukum, hukum sebagai sebuah penguasaan kebijakan negara dalam periode tertentu. Sehingga tindakan negara tidak dapat dilakukan secara sewenang-wenang dan harus memiliki dasar hukum yang pasti. Dalam awal perkembangan negara hukum, asas legalitas didasarkan atas *wetmatigheid van het bestuur* atau pemerintah berdasarkan atas undang-undang, namun dikarenakan dalam perkembangannya pembentukan undang-undang selalu tertinggal dengan perkembangan masyarakat sehingga menimbulkan kondisi negara yang kaku dan tidak dapat memenuhi apa yang menjadi tuntutan dalam negara hukum. Karena itu, asas ini diperlonggar dari pemerintahan berdasarkan undang-undang menjadi berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van het bestuur*). Hukum lebih luas dari undang-undang. Dengan asas ini pemerintah memiliki kekuasaan yang lebih luas dalam keikutsertaannya menciptakan atau mencapai kemakmuran, yaitu sejauh tidak melanggar hukum, maka tindakan pemerintah dianggap diperkenankan dan dapat dipertanggungjawabkan. Namun itu saja belum cukup, dikarenakan terdapat pengaruh negara kemakmuran, yang menyebabkan negara harus lebih banyak lagi dalam campur tangan termasuk dalam penyelenggaraan perekonomian

kemakmuran. Oleh karena itu, asas ini berkembang menjadi *doelmatigheid van het bestuur*, jadi yang menjadi batasnya sekarang adalah sejauh tindakan pemerintah itu untuk kepentingan umum atau kemakmuran umum atau kemakmuran masyarakat, maka tindakan itu dianggap memenuhi unsur asas legalitas.<sup>7</sup>

Indonesia adalah negara yang menganut konsep negara hukum. Konsep negara hukum Indonesia adalah konsep negara hukum yang telah dinetralkan yang mana menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 sebelum amandemen, dijelaskan pada penjelasannya bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*). Namun setelah dilakukan amandemen, ketentuan yang ada pada penjelasan tersebut dimasukkan ke dalam Pasal 1 ayat (3) dan berbunyi "Negara Indonesia adalah negara hukum" tanpa disebut *rechtstaat* ataupun *rule of law*. Oleh karena itu, Indonesia sebagai negara hukum adalah berbentuk penggabungan unsur-unsur yang baik dari berbagai konsep yang berbeda ke dalam satu konsep yang menyatu yang implementasinya disesuaikan dengan tuntutan perkembangan. Dalam hal ini, contohnya, konsep negara Indonesia menerima prinsip kepastian hukum di dalam *rechtsstaat* sekaligus menerima prinsip rasa keadilan di dalam *rule of law*.<sup>8</sup>

Oleh karena itu, Indonesia tetap memberlakukan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk kepastian hukum dan juga menerapkan prinsip keadilan baik dalam pembentukannya hingga penerapannya. Sebagaimana menurut pasal 28 D yang berbunyi: "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum." etiap orang berhak atas kepastian hukum dan keadilan, yang mana jaminan perlindungan terhadap setiap orang pun perlindungan dari tindakan kesewenangan-wenangan pemerintah itu sendiri. Sehingga dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan menjamin setiap orang yang mana berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil.

7. Azhary, Op.cit., hlm. 99.

8. Moh. Mahfud. M.D, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 52.

Dalam nuansa yang demokratis memang sudah sewajarnya pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara demokratis pula dengan memperhatikan aspirasi masyarakat, dari segala golongan terutama kali dari kelompok masyarakat yang lemah, termarginalkan, atau bahkan minoritas pada suatu wilayah dimana peraturan perundang-undangan tersebut akan diterapkan. Hal ini tentu sejalan dengan tuntutan negara hukum yang awalnya ditujukan untuk membatasi kekuasaan negara agar tidak melakukan tindakan sewenang-wenang dan melindungi hak-hak masyarakat.

Menurut Komisi Nasional Perempuan, sejak tahun 2009 terdapat 421 kebijakan diskriminasi, 333 diantaranya terhadap perempuan.<sup>9</sup> Sedangkan menurut Setara Institute dalam rentan waktu dari September 2018 hingga Februari 2019, terdapat 32 produk hukum daerah (21 di Daerah Istimewa Yogyakarta dan 11 di Jawa Barat) yang mendiskriminasi kelompok minoritas yang teridentifikasi, berdasarkan gender, etnisitas, kepercayaan, dan orientasi seksual. Misalnya, peraturan ini mengandung pelanggaran terhadap HAM kelompok minoritas yang secara konstitusional dilindungi untuk mendapatkan akses pelayanan publik yang adil dan setara.<sup>10</sup> Selain itu, menurut Setara Institute pada 2017, dalam satu tahun dari periode 18 Agustus 2016 hingga 16 Agustus 2017, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan 121 putusan terkait uji 258 pasal dalam 62 produk undang-undang. Putusan itu terdiri dari 26 putusan kabul, 38 putusan laporan ditolak, 41 putusan laporan tidak dapat diterima, 5 putusan laporan gugur, dan 11 laporan ditarik kembali.<sup>11</sup> Hal ini mengindikasikan adanya permasalahan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Perundang-undangan dibentuk dan diterapkan di tengah masyarakat sehingga menjadi

suatu yang penting pula, suatu peraturan perundang-undangan memiliki akar sosial yang kuat, baik peraturan perundang-undangan itu dimaksudkan sebagai rekayasa sosial (*social engineering*) ataupun suatu bentuk pengakomodiran aspirasi masyarakat. Hak setiap orang untuk mendapatkan jaminan dan perlindungan serta kepastian hukum yang adil sebagaimana telah dimuat dalam Pasal 28D UUD NRI Tahun 1945, membawa konsekuensi bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan tidak sembunyi-sembunyi dan tidak dilakukan secara curang serta mengakomodir kepentingan masyarakat.

Tulisan ini adalah penelitian hukum normatif, dengan pendekatan konseptual serta pendekatan peraturan perundang-undangan untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang ada. Sumber penelitian yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai penjelas dari bahan hukum primer.<sup>12</sup>

## B. Pembahasan

Terdapat beberapa hal yang seharusnya menjadi perhatian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, baik pada tingkat pusat ataupun daerah, sehubungan dengan kebijakan publik dan sentuhannya kepada kepentingan masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang dibuat pada tingkat pusat, akan menyentuh kepentingan rakyat di seluruh Indonesia, dan bahwa peraturan perundang-undangan pada tingkat daerah, akan mengena pada kepentingan masyarakat daerah. Namun demikian persoalan kecermatan, daya serap (akomodasi kepentingan masyarakat), aspiratif atau tidaknya peraturan perundang-undangan tersebut, baik pusat ataupun daerah, adalah sama pentingnya bagi terpenuhinya syarat peraturan perundang-undangan

9. <https://www.liputan6.com/news/read/3904536/kebijakan-daerah-yang-mengundang-polemik>, Dilihat 17 Agustus 2019, Pukul 23:40 WIB.

10. <http://setara-institute.org/dampak-produk-hukum-daerah-diskriminatif-terhadap-akses-pelayanan-publik/>, Dilihat 17 Agustus 2019, Pukul 23:46 WIB.

11. <https://www.jawapos.com/nasional/politik/20/08/2017/data-mk-satu-tahun-62-produk-undang-undang-di-gugat-salah-siapa/>, Dilihat 18 Agustus, Pukul 12:58 WIB.

12. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan rasme atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan dan putusan hakim. Sedangkan bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Seperti publikasi tentang hukum meliputi buku, kamus hukum, jurnal, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. (Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Jakarta, Kencana Prenadamedia Group, 2016, Hal. 181)

yang ideal. Menurut Solly Lubis, peraturan itu dinilai *perfect* (sempurna) jika dipenuhinya syarat-syarat berikut ini:<sup>13</sup>

1. Peraturan itu memberikan keadilan bagi yang berkepentingan, misalnya apakah kalangan buruh, petani, nelayan, pedangan kaki lima, kaum perempuan, para guru dan dosen merasa bahwa dengan kehadiran peraturan hukum itu maka kepentingannya akan benar-benar dilindungi.
2. Peraturan hukum itu memberikan kepastian, dalam arti kepastian hukum, bahwa dengan berlakunya peraturan itu akan jelas batas-batas hak (*recht, right*) dan kewajiban (*plicht, duty*) semua pihak yang terkait dalam sesuatu hubungan hukum (*rechtsbetrekkingen*), misalnya dalam hubungan perburuhan, hubungan perkawinan, borong kerja, dan sebagainya.
3. Peraturan itu memberikan manfaat yang jelas bagi yang berkepentingan dengan kehadiran peraturan itu. Umumnya, jika dua syarat terdahulu sudah dipenuhi maka syarat yang ketiga ini akan dipenuhi juga.

Pasal 28 D UUD NRI Tahun 1945 telah mengatur bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil. Hal ini membawa akibat bahwa segala peraturan perundang-undangan yang dibentuk di Indonesia memberikan hak kepada setiap orang untuk memberikan aspirasinya dan memberikan kewajiban kepada negara bahwa proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan dengan transparan.

Masyarakat berhak untuk memberikan masukan baik dalam bentuk tulisan dan/atau lisan pada pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat yang dimaksud adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan. Termasuk dalam kelompok orang antara lain, kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat. Hal ini telah termuat dalam Pasal 96 beserta penjelasannya dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Namun dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, tidak dijelaskan secara rinci mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan hanya menjelaskan pada Pasal 188 Perpres tersebut bahwa pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan pelaksanaan dalam rangka melaksanakan kegiatan konsultasi publik dan pengaturan mengenai konsultasi publik lebih lanjut diatur dalam peraturan menteri. Hingga sekarang Peraturan Menteri Hukum dan HAM mengenai Konsultasi Publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan masih dalam berbentuk rancangan sebagaimana terdapat pada situs resmi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Hal ini mengakibatkan adanya suatu ketidakpastian hukum dalam melindungi hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga dapat mengakibatkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan suatu tindakan yang hanya sebatas formalitas terhadap kegiatan partisipasi masyarakat.

### **B.1. Urgensi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan**

Pada era demokrasi, negara tidak menjadi suatu entitas kekuatan absolut tanpa kontrol, sehingga dapat membuat hukum secara sewenang-wenang tanpa melihat kepentingan rakyat. Selain itu, rakyat pun bukan tak berdaya. Pada era demokrasi, rakyat mempunyai posisi yang dapat mempengaruhi jalannya kebijakan pemerintahan. Hal ini tidak lain akibat pengaruh Negara Hukum serta Konstitusionalisme.

Negara adalah kekuatan yang memiliki “infrastruktur” secara politik apabila tidak terdapat kontrol maka akan mengakibatkan adanya tindakan pelanggaran terhadap hak-hak rakyat. Salah satu “infrastruktur” yang dimiliki oleh negara adalah peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu menjadi penting adanya perlindungan, jaminan kepastian hukum yang adil atas hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

---

13. M. Solly Lubis, Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan, Bandung, CV. Mandar Maju, 2009, hlm. 44-45.

Peraturan perundang-undangan tidak dibuat dalam kondisi ataupun situasi yang netral, tetapi berada dalam dinamika kehidupan masyarakat luas dengan segala kompleksitasnya. Maksudnya, masyarakat yang akan dituju oleh peraturan perundang-undangan menghadapi berbagai keterbatasan dalam menerima kehadiran suatu peraturan perundang-undangan. Suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat secara sepihak oleh legislator, akan sangat mungkin kehadirannya ditolak karena tidak sesuai dengan rasa keadilan di masyarakat. Disinilah arti pentingnya peran serta masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Demokrasi yang partisipatif diharapkan lebih menjamin bagi terwujudnya produk hukum yang responsif, karena masyarakat ikut membuat dan memiliki lahirnya suatu peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Oleh karena itu, dalam proses pembentukan hukum, seharusnya dapat mengakomodir aspirasi masyarakat yang ada. Bukan sebaliknya, malah merugikan masyarakat terdampak dari penerapan suatu peraturan perundang-undangan. Menurut Sampford, seorang yang mencetuskan Teori *Chaos* pada hukum, menyatakan bahwa masyarakat realitasnya selalu berada dalam kondisi tidak teratur ataupun *Chaos*, ataupun masyarakat selalu berada dalam kondisi yang tidak dapat diprediksi dan tidak sistematis. Hal demikian terjadi diakibatkan karena adanya banyak sekali faktor yang mempengaruhi di dalam masyarakat, sebagai contoh, kekuatan atau kekuasaan yang saling tarik menarik. Oleh karenanya bagaimana situasi yang seperti itu dijelaskan sebagai kondisi yang teratur. Pandangan yang menganggap situasi yang tersebut sebagai situasi yang teratur hanya akan mereduksi realitas yang sesungguhnya dari masyarakat.<sup>15</sup>

Sebagaimana dikemukakan oleh Sampford bahwa ketidakteraturan yang ada disebabkan oleh hubungan antar kekuatan yang tidak seimbang yang ada di masyarakat. Akan tetapi ketidakseimbangan

dan ketidakteraturan tersebut bersifat sementara. Kondisi tersebut akan kembali pada kondisi teratur. Oleh karena itu bahwa ketidakteraturan ada untuk menjadi teratur. Ketidakteraturan yang sementara disebabkan oleh adanya kekuatan penarik (*strange attractor*) yang mendorong terjadi keteraturan atau ketertiban. Kekuatan penarik gaya dalam alam semesta terdapat gaya nuklir kuat atau lemah dan gravitasi. Sedangkan dalam bidang sosial terdapat kekuatan atau kekuasaan. Kekuatan penarik tersebut mewujudkan diri dalam hukum dan kekuasaan negara. Hukum dan kekuasaan negara adalah dua lembaga yang memiliki kemampuan menarik suasana tidak teratur menjadi tertib.<sup>16</sup>

Oleh karena itu, sejatinya ketidakteraturan merupakan bagian dari pembangunan hukum menuju keteraturan. Apabila kondisi ketidakteraturan yang ada di masyarakat berupa adanya kekuatan yang saling menarik. Maka suatu realitas tersebut seharusnya dapat ditangkap oleh Kekuatan Penarik (*strange attractor*) yaitu negara untuk membentuk hukum yang mana dapat menciptakan suatu kondisi yang teratur. Namun apabila negara sebagai *strange attractor* menutup mata akan adanya realitas yang ada di masyarakat maka bisa jadi hukum yang dikeluarkan akan memunculkan ketimpangan sosial, dan mendapatkan penolakan dari masyarakat atau hukum yang dikeluarkan tidak memiliki fungsi sebagai hukum, namun hanya sebagai dokumen biasa yang dikeluarkan oleh negara.

Indonesia memiliki apa yang disebut oleh kita Pancasila sebagai dasar negara. Pancasila memiliki fungsi yaitu sebagai kaidah penuntun dalam pembangunan hukum dikarenakan Pancasila adalah sumber dari segala sumber hukum yang ada di Indonesia sehingga terjadi kerapuhan dalam substansi peraturan perundang-undangan yang bersumber dari Pancasila dan bermuara pada tujuan negara yang merdeka bersatu, berdaulat adil dan makmur. Menurut Moh. Mahfud. M.D, dalam pembangunan hukum atau kaidah politik hukum Indonesia,

14. Saifudin, Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Yogyakarta, FH UII Press, 2009, hlm. 33.

15. Otje Salman dan Anthon F. Susanto, Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali, Bandung, Refika Aditama, 2007, hlm. 104-105.

16. Amir Syarifudin dan Indah Febriani, Sistem Hukum dan Teori Hukum Chaos, Hasanuddin Law Review, Vol. I Issue 2, August 2015, hlm. 304.

dikenal adanya rambu-rambu dengan adanya kaidah penuntun hukum yang harus dipedomani, salah satunya adalah:<sup>17</sup>

“... hukum nasional harus dibangun secara demokratis dan nomokratis dalam arti harus mengundang partisipasi dan menyerap aspirasi masyarakat secara luas melalui prosedur-prosedur dan mekanisme yang *fair*, transparan dan *accountable*. Harus dicegah munculnya produk hukum yang diproses secara licik, kucing-kucingan, dan transaksi di tempat gelap.”

Oleh sebab itu, dapat dikatakan bahwa proses pembentukan produk hukum yang tidak transparan dan tidak memberikan ruang kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya dan menerapkan hukum dari peraturan perundang-undangan yang merupakan hasil dari proses yang “kucing-kucingan” adalah sesuatu yang tidak sesuai dengan Sistem Hukum Pancasila yang mencita-citakan pembangunan hukum nasional melalui cara yang demokratis dan nomokratis.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukan merupakan suatu aktivitas yang menghilangkan kekuasaan ataupun mengurangi wewenang dari pembentuk peraturan perundang-undangan. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan haruslah dipandang sebagai suatu bagian dari proses demokratisasi pembentukan peraturan perundang-undangan dan merupakan bentuk dari langkah memperkuat legitimasi ataupun membuat peraturan perundang-undangan memiliki akar sosial yang kuat sehingga masyarakat merasa memiliki suatu peraturan perundang-undangan.

Menurut Alexander Abe sebagaimana telah dikutip oleh Sirajuddin dan kawan-kawan dalam bukunya berjudul *Legislative Drafting* Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyatakan bahwa:<sup>18</sup>

“Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan segelintir orang yang duduk dalam lembaga perwakilan karena institusi dan orang-orang yang duduk dalam lembaga perwakilan seringkali menggunakan politik atas nama

kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan pribadi atau kelompok mereka sendiri. Partisipasi rakyat secara langsung akan membawa tiga dampak penting, yakni: *pertama*, terhindar dari peluang terjadinya manipulasi keterlibatan rakyat dan memperjelas apa yang dikehendaki masyarakat; *kedua*, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan. Semakin banyak jumlah mereka yang terlibat semakin baik; dan *ketiga*, meningkatkan kesadaran dan ketrampilan politik masyarakat.”

Sehingga aktivitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah suatu bentuk dari upaya perlindungan masyarakat dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan yang dalam prosesnya tidak menutup kemungkinan adanya kepentingan di luar kepentingan dari masyarakat. Selain itu pula, dengan adanya partisipasi masyarakat dapat melindungi kelompok masyarakat minoritas dan termarginalkan dari sebuah proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga perwakilan yang merupakan wajah dari kelompok masyarakat mayoritas dikarenakan dengan sistem pemilihan umum, *one man one vote* akan membentuk lembaga perwakilan menjadi representasi dari kelompok mayoritas di masyarakat. Sehingga untuk menghindari sebuah peraturan perundang-undangan yang bersifat diskriminatif dan mendemokratiskan proses pembentukan peraturan perundang-undangan maka masyarakat baik individu, kelompok masyarakat diberikan hak untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan baik dalam bentuk tertulis dan/atau lisan.

## **B.2. Keterbukaan Proses Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

Pelaksanaan partisipasi masyarakat sebagai hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, harus dimaknai juga sebagai kewajiban di sisi lainnya yaitu pemerintah. Ketika masyarakat, warga negara diberikan hak berdasarkan peraturan perundang-undangan maka itu menjadi

17. Moh. Mahfud. M.D., Op.cit., hlm. 9.

18. Sirajuddin, *Legislative Drafting Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Malang, Setaraperss, 2016, hlm. 237.

suatu kewajiban bagi negara untuk mendukung dan menjamin pelaksanaan hak tersebut. Karena tanpa adanya dukungan dan jaminan dari negara untuk melaksanakan kewajiban atas pelaksanaan serta perlindungan hak-hak masyarakat, maka hak dari masyarakat dalam hal ini khususnya adalah partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan akan sia-sia.

Keterbukaan menjadi penting dalam era saat ini terutama kali keterbukaan informasi dari pemerintahan yang mana nantinya akan berdampak bagi kepentingan masyarakat secara luas. Sebagaimana telah disampaikan Moh. Mahfud. M.D bahwa Sistem Hukum Pancasila membangun hukum yang dalam proses pembentukannya tidak ada sesuatu yang dilakukan dengan “kucing-kucingan” ataupun sembunyi-sembunyi.<sup>19</sup> Sehingga publik secara luas mengetahui serta dapat memberikan masukan terhadap proses yang ada, apabila terdapat sesuatu hal yang menurut publik merupakan sesuatu yang tidak tepat.

Adanya transparansi ataupun kontrol sosial yang terbuka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pembangunan hukum dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelambagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung dalam rangka menjamin keadilan. Adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ini penting karena sistem perwakilan rakyat tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, prinsip *representation in ideas* dibedakan dari *representation in presence*, karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi.<sup>20</sup>

Kondisi negara modern dengan jumlah masyarakat yang begitu besar dan terkadang pun dengan kondisi geografis negara yang kepulauan, seperti Indonesia membuat pelaksanaan dari demokrasi tidak dimaknai secara sempit hanya berbentuk pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden serta

untuk mengisi Lembaga Perwakilan. Namun juga salah satunya adalah bagaimana masyarakat yang mana dalam hal penerapan ataupun pelaksanaan peraturan perundang-undangan memiliki kepentingan dan terdampak atas penerapan ataupun pelaksanaan peraturan perundang-undangan, dapat memberikan aspirasinya dan terdapat akses terkait pembentukan peraturan perundang-undangan yang didukung dengan adanya transparansi. Dengan adanya keterbukaan ataupun transparansi akan memberikan kesempatan kepada masyarakat luas untuk menyalurkan aspirasinya sebagai bentuk kontrol terhadap langkah yang akan ditempuh oleh pemerintah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kontrol masyarakat ini penting agar pemerintah berhati-hati dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang akan ditujukan kepada masyarakat luas.<sup>21</sup>

Berdasarkan Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, salah satunya pada huruf g disebutkan adalah asas keterbukaan. Dalam penjelasannya dijelaskan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Bentuk dari keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dilaksanakan dalam setiap proses yaitu perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan. Keterbukaan terwujud dalam dapat diaksesnya informasi pada tiap tahap dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Program Pembentukan Peraturan Daerah sebagai

19. Moh. Mahfud. M.D., Op.cit., hlm. 9.

20. Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta, Sinar Grafika, 2010, hlm. 133.

21. Saifudin, Op.Cit., hlm. 72.



instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang dan pembentukan Perda Daerah Provinsi atau Perda Daerah Kabupaten/Kota merupakan bagian dari penjabaran politik hukum untuk mencapai tujuan negara dalam periode tertentu. Prolegnas dan Propemperda adalah potret isi atau substansi politik hukum nasional dan daerah yang menjadi bagian dari hukum nasional, untuk mencapai tujuan negara dalam kurun waktu tertentu, baik dalam membuat hukum baru maupun dalam mencabut atau mengganti hukum lama. Sehingga masyarakat berkepentingan untuk mengetahui politik hukum kedepan dengan melihat Prolegnas dalam tatanan hukum nasional dan Propemperda dalam tatanan hukum daerah. Selain itu, sebagai bagian dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan, rancangan peraturan perundang-undangan pun harus dengan mudah diakses oleh masyarakat hingga peraturan perundang-undangan tersebut telah ditetapkan dan diundangkan. Hal ini penting, sebagaimana telah disebutkan bahwa untuk membuka kesempatan masyarakat dalam memberikan ide atau gagasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, untuk mendukung pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, selain terkait keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undang, juga bagaimana negara memberikan jaminan terhadap kemerdekaan kepada warga negara dalam memberikan atau menyuarakan aspirasinya. Sebagaimana kemerdekaan berserikat dan berkumpul mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan telah dilindungi oleh UUD NRI Tahun 1945. Kritik serta masukan dari masyarakat atas pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilindungi dalam bentuk negara menjamin kemerdekaan atau menjaga suasana demokratis dengan membuka kebebasan dialektika ruang publik.

Menurut Jurgen Habermas, Ruang Publik dapat berfungsi secara politis. Ruang publik politis

itu sebagai kondisi-kondisi komunikasi, bukan suatu institusi dan juga bukan organisasi dengan keanggotaan tertentu dan aturan-aturan yang mengikat. Sehingga ruang publik itu memiliki ciri yang informal dan inklusif, karena istilah ruang publik atau dalam bahasa Jerman *Offentlichkeit* yang berarti keadaan dapat diakses oleh semua orang dan mengacu pada ciri terbuka serta inklusif ruang ini.<sup>22</sup> Legitimasi hukum atau kebijakan publik diraih bukan berdasarkan suara mayoritas yang diperoleh, melainkan dengan cara meraih suara mayoritas. Maksudnya adalah legitimasi publik diraih dengan mekanisme pencapaian suara mayoritas atau suara yang bulat yang adil dan fair. Bagi Habermas, hukum yang legitim adalah hukum yang diciptakan dari prosedur yang adil dan fair. Segala hukum, peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik haruslah diuji dahulu dalam diskusi publik. Sehingga apa yang dimaksud oleh Habermas sebagai demokrasi deliberatif adalah suatu proses pencapaian legitimasi melalui proses diskursif dalam ruang publik politis.<sup>23</sup>

Kondisi masyarakat yang majemuk menjadi sumber daya yang sangat kaya bagi perkembangan kehidupan sosial masyarakat. Akan tetapi, sebelum sumber daya yang sangat kaya itu, pluralitas yang berwujud pada perbedaan opini, pandangan, ide atau gagasan tersebut haruslah dikomunikasikan secara rasional terlebih dahulu. Komunikasi politis yang bebas dominasi inilah yang menjadi syarat mendasar untuk menjaga tatanan integrasi sosial masyarakat yang luas.<sup>24</sup>

Sehingga adanya ruang publik dengan kondisi yang adil dan *fair* harus dilindungi oleh negara sebagaimana dalam konstitusi. Karena hukum atau peraturan perundang-undangan yang legitim lahir dari proses uji publik atau adanya proses yang terbuka untuk dilakukannya partisipasi masyarakat serta menjadi diskusi bebas dalam ruang publik. Dan bukan sebaliknya, yaitu lahir dari proses yang “kucing-kucingan” pembuat hukum atau peraturan perundang-undangan dengan rakyat.

22. Budi .F Hardiman, *Demokrasi Deliberatif Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Yogyakarta, PT Kanisius, 2009, hlm. 135.

23. Reza. A.A. Wattimena, *Melampaui Negara Hukum Klasik*, Yogyakarta, PT Kanisius, 2007, hlm. 132.

24. *Ibid.*, hlm. 133.

### **B.3. Pengaturan Partisipasi Masyarakat Pada Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Dalam Peraturan Perundang-undangan.**

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai induk pengaturan pembentukan peraturan perundang-undangan. Diatur pada Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dengan menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan baik tertulis dan/ataupun lisan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukn melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan/atau seminar, lokakarya dan/atau diskusi. Masyarakat sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. sedangkan yang termasuk dalam kelompok orang antara lain yaitu kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat. Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis maka setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan untuk selanjutnya dalam rangka mengatur peraturan pelaksanaan maka dibentuk Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Namun dalam Perpres tersebut tidak menjelaskan lebih dari apa yang telah dijelaskan dalam Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan memberikan pengaturan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat yang disebut dalam Perpres tersebut dalam rangka melaksanakan konsultasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-

undangan, ketentuan mengenainya diatur dalam Peraturan Menteri. Namun ternyata Peraturan Menteri terkait konsultasi publik masih dalam bentuk rancangan sebagaimana yang ditemukan dalam web resmi Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).

Kepastian hukum menjadi penting dikarenakan hal tersebut telah dijelaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil. Selain itu juga, bahwa dalam praktek pembentukan peraturan perundang-undangan adanya ketidakpastian mengakibatkan kebingungan dari pembuat peraturan perundang-undangan untuk melaksanakan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini, dijelaskan oleh Sirajuddin dan Zulkarnain dalam penelitiannya bahwa adanya keengganan dari pembentuk Peraturan Perundang-undangan dalam hal ini perda, untuk melibatkan masyarakat dalam proses pembentukannya. Alasannya adalah tidak dilibatkannya masyarakat secara maksimal karena tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengharuskan masyarakat terlibat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dalam hal penelitian yang dilakukan Sirajuddin dan Zulkarnain adalah perda termasuk model-model partisipasi yang harus diterapkan.<sup>25</sup>

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara prinsip dilakukan pada setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut dipertegas dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang diatur pada Pasal 5 huruf g Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu asas keterbukaan, yang menyatakan bahwa pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan secara transparan atau terbuka. Sehingga setiap elemen masyarakat dapat memiliki kesempatan untuk memberikan masukan.

Walaupun melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan hak kepada masyarakat untuk berpartisipasi memberikan masukan baik berupa tulisan dan/atau lisan, hanya

25. Sirajuddin dkk, Op.Cit., hlm. 241.

saja masih banyak kekurangan yang mengakibatkan tidak maksimalnya peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kekurangan tersebut adalah:

Pertama, tidak adanya keharusan untuk pembentuk peraturan perundang-undangan memfasilitasi hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Bahwa adanya hubungan hak dan kewajiban harus jelas, ketika masyarakat memiliki hak maka negara (pembentuk peraturan perundang-undangan) memiliki kewajiban atas bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan.

Kedua, tidak adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan secara spesifik bagaimana partisipasi masyarakat harus dilakukan. Hal ini, yang dapat memunculkan keraguan bagi pembentuk peraturan perundang-undangan untuk melakukannya secara maksimal ataupun menganggap partisipasi masyarakat hanya memperpanjang proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara ideal dilakukan dalam setiap tahap dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun secara maksimal dapat dilakukan pada tahap perencanaan, penyusunan dan pembahasan. Tahap pengesahan dan pengundangan secara maksimal kurang dapat dilakukan partisipasi masyarakat dikarenakan pada tahap tersebut sudah tidak membahas substansi dan hanya bersifat formal agar peraturan perundang-undangan secara formal dapat dikatakan sah mengikat secara umum.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai hak dari masyarakat untuk mempengaruhi substansi peraturan perundang-undangan dilakukan dengan komunikasi dua arah antara pembentuk peraturan perundang-undangan dengan *stakeholder* (pemegang kepentingan). Dilihat dari tiga tahap pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilihat secara maksimal dapat dilakukan partisipasi masyarakat, yaitu, Perencanaan, Penyusunan, dan Pembahasan, yang mana komunikasi antara pembentuk peraturan perundang-undangan dan pemegang kepentingan dapat dikonsepsikan sebagai berikut.

### **1. Tahap Perencanaan.**

Pada tahap ini, produk hukum direncanakan untuk dibentuk dalam beberapa waktu kedepan dengan memasukannya dalam dokumen yang disebut Program Legislasi Nasional apabila itu undang-undang. Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) apabila itu Peraturan Daerah baik pada tingkat Provinsi ataupun Kabupaten/Kota. Partisipasi masyarakat dalam tahap ini dilakukan baik dalam penyusunan prolegnas/propemperda di tingkat Pemerintah/Pemerintah Daerah, penyusunan Prolegnas/Propemperda di tingkat DPR/DPRD dan Penyusunan bersama, yang mana harus dilakukan dengan transparan dan memberikan informasi yang massif kepada masyarakat. Informasi yang massif adalah informasi yang disebar dengan melihat kondisi/kemampuan masyarakat secara umum untuk memperoleh informasi. Masyarakat yang memberikan masukan baik berupa tertulis dan/atau lisan ditampung dan dibahas secara internal, yang mana nantinya disampaikan kepada masyarakat (individu, kelompok) yang memberikan masukan bahwa gagasannya diterima atau ditolak beserta alasan-alasannya. Pada tahap Penetapan Prolegnas/Propemperda dilakukan secara tranparan dan disebarluaskan kepada masyarakat menggunakan berbagai saluran informasi secara massif.

### **2. Tahap Penyusunan.**

Pada tahap ini dibentuknya rancangan produk hukum (Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah). Rancangan peraturan perundang-undangan wajib disebarluaskan tanpa terkecuali secara massif. Hal ini agar rancangan peraturan perundang-undangan menjadi konsumsi publik dan pembentuk peraturan perundang-undangan mengetahui ketentuan mana yang menjadi pro-kontra ditengah masyarakat.

### **3. Tahap Pembahasan.**

Pada tahap ini, rancangan peraturan perundang-undangan mulai dibahas. Partisipasi masyarakat pada tahap ini dilaksanakan dengan memperhatikan pula masukan yang mungkin ada pada tahap-tahap sebelumnya.

Pada tahap ini masukan masyarakat dilakukan paling sering dengan rapat dengan pendapat. Hanya saja kelemahannya adalah terkadang pembentuk peraturan perundang-undangan hanya memilih pemangku kepentingan yang mendukung adanya rancangan peraturan perundang-undangan yang dibentuk. Sehingga pembahasan tidak komprehensif, hasil kurang *legitimate*, karena pembentuk peraturan perundang-undangan mengakomodir partisipasi masyarakat hanya secara formalitas peraturan perundang-undangan saja. Kedepannya pada tahap pembahasan, partisipasi masyarakat dilakukan secara lebih substantif dengan melihat secara menyeluruh pemangku kepentingan baik yang pro ataupun kontra, dan menemukan titik temu substansi peraturan perundang-undangan. Selain itu, masukan yang didapatkan diolah serta diputuskan untuk diakomodir atau tidaknya harus diberitahukan kepada pemangku kepentingan terkait yang memberikan masukan dengan memberikan pula alasan diterima ataupun ditolak. Pada intinya hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu partisipasi masyarakat dilakukan secara komunikatif dua arah antara pembentuk peraturan perundang-undangan dengan pemangku kepentingan. Suatu yang penting untuk kedepannya pula bahwa pemangku kepentingan dalam partisipasi masyarakat pada pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilihat secara menyeluruh oleh pembentuk peraturan perundang-undangan dan harus mempertimbangkan dari berbagai sisi, baik pemangku kepentingan yang mendapatkan manfaat dari pembentukan suatu peraturan perundang-undangan dan pemangku kepentingan atau pihak yang nantinya secara potensial akan mendapatkan dampak negatif paling besar dari dibentuknya peraturan perundang-undangan.

## C. Penutup

### C.1. Kesimpulan

Hak masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu berupa partisipasi dengan memberikan aspirasi baik dalam bentuk tertulis dan/ atau lisan dilindungi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Pasal 28 yang menjelaskan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan perlindungan, dan kepastian hukum yang adil. Untuk menghasilkan suatu peraturan perundang-undangan yang memberikan kepastian sekaligus keadilan bagi warga masyarakat maka proses pembentukannya dilakukan dengan jujur dan transparan serta memberika akses kepada publik untuk memberikan masukannya atas suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah suatu upaya menuju bentuk demokrasi langsung. Namun harus dipahami sebagai suatu usaha memperkuat legitimasi suatu produk peraturan perundang-undangan didalam kondisi masyarakat yang majemuk yang tidak hanya sebatas suku, ras dan agama, tetapi juga majemuk dalam hal ekonomi dan pandangan politik. Sehingga sangat penting membangun suatu sistem yang memperkuat akar sosial suatu peraturan perundang-undang. Selain itu, juga diusahakan sebagai suatu bentuk pengurangan efek negatif dalam penerapan demokrasi perwakilan yaitu oligarki pada kekuasaan partai politik dan lembaga perwakilan.

Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus didukung dengan pelaksanaan keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dan perlindungan dari negara atas kemerdekaan berpendapat serta menyuarakan gagasannya dan berserikat, berkumpul. Hal ini dikarenakan keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan memberikan akses informasi kepada masyarakat guna memantik atau memberikan edukasi kepada masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Perlindungan dan kebebasan berpendapat, menyuarakan aspirasi, berserikat dan berkumpul digunakan sebagai sarana masyarakat sipil untuk memberikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

## C.2. Saran

Demi terlaksananya suatu kepastian hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terutama kali terkait hak masyarakat dalam berpartisipasi pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan maka harus segera diterbitkan Peraturan Menteri terkait Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dikarenakan dalam Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan tidak lebih dari apa yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terkait partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Perpres tersebut memberikan pengaturan lebih lanjut terkait Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Menteri. Oleh karena itu untuk memberikan kepastian hukum sekaligus keadilan yang mana menjadi hak setiap orang untuk mendapatkan jaminan perlindungan serta kepastian hukum yang adil maka disegerakan penerbitan terkait Peraturan Menteri mengenai Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### Daftar Pustaka

#### Buku

- Asshiddiqie, Jimly. 2010. "Konstitusi dan Konstitusionalisme". Sinar Grafika. Jakarta.
- Azhary. 1995. "Negara Hukum Indonesia.". UI-Press. Jakarta.
- Budiarjo, Miriam. 2009. "Dasar-Dasar Ilmu Politik.". PT Gramedi Pustaka Utama. Jakarta.
- Hardiman, Budi. F. 2009. "Demokrasi Deliberatif Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas". PT Kanisius. Yogyakarta.
- Lubis, M. Solly. 2009. "Ilmu Pengetahuan Perundang – Undangan". CV Mandar Maju. Bandung
- Marzuki, Peter Mahmud. 2016. "Penelitian Hukum". Kencana Prenadamedia Group. Jakarta

M.D, Moh. Mahfud. 2013. "Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi.". PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Saifudin. 2009. "Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" FH UII Press. Yogyakarta.

Salman, Otje dan Anthon F. Susanto. 2007. "Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali". Refika Aditama. Bandung.

Sirajuddin dkk. 2016. "Legislative Drafting Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan". Setarapress. Malang.

Wattimena, Reza. A. A. 2007. "Melampaui Negara Hukum Klasik". PT Kanisius. Yogyakarta.

#### Jurnal

Amir Syarifudin dan Indah Febriani. 2015. Sistem Hukum dan Teori Hukum Chaos. Hasanuddin Law Review. Vol. I Issue 2. August

#### Internet

<https://www.jawapos.com/nasional/politik/20/08/2017/data-mk-satu-tahun-62-produk-undang-undang-di-gugat-salah-siapa/>, Dilihat 18 Agustus, Pukul 12:58 WIB.

<http://setara-institute.org/dampak-produk-hukum-daerah-diskriminatif-terhadap-akses-pelayanan-publik/>, Dilihat 17 Agustus 2019, Pukul 23:46 WIB.

<https://www.liputan6.com/news/read/3904536/kebijakan-daerah-yang-mengundang-polemik>, Dilihat 17 Agustus 2019, Pukul 23:40 WIB.

#### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 199.