

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG (STUDI PERBANDINGAN INDONESIA DENGAN AFRIKA SELATAN)

Siti Hidayati*

ABSTRAK

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses pembentukan produk hukum dan produk politik dengan tujuan untuk mengatur aktivitas manusia demi terselenggaranya ketertiban masyarakat. Maka dari itu diperlukan partisipasi masyarakat untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang dapat diterima dan diimplementasikan oleh berbagai lapisan masyarakat. Sampai saat ini, belum terdapat pedoman dalam implementasi partisipasi masyarakat dalam penyusunan undang-undang di Indonesia, sehingga dapat dikatakan implementasinya di belum berjalan secara maksimal. Metode yang dipergunakan yaitu penelitian yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder dari bahan hukum primer dan sekunder. Pendekatan perbandingan dilakukan untuk melihat bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia dan Afrika Selatan. Di Afrika Selatan, partisipasi masyarakat merupakan salah satu ketentuan dalam pembentukan undang-undang. Dari berbagai bentuk partisipasi yang dilakukan di Afrikas Selatan, terdapat beberapa bentuk yang dapat menjadi masukan bagi konsep partisipasi masyarakat di Indonesia. Demi terwujudnya demokrasi, partisipasi masyarakat sebaiknya menjadi syarat dalam pembentukan undang-undang dengan adanya mekanisme lebih lanjut sebagai pedoman pelaksanaan.

Kata kunci: Afrika Selatan; partisipasi masyarakat; pembentukan undang-undang; perbandingan.

ABSTRACT

Lawmaking process is the process of forming legal product and political products with the aim to regulate human activities for the implementation of public order. Therefore public participation important to create the law which can be accepted and implemented by differ society. Untill now, there are no guidelines in the implementation of public participation in legislative process in Indonesia, so that the implementation has not been running optimally. The research method used in this study is normative juridicial research, using secondary data in the form of primary law materials and secondary law materials. A comparative approach is carried out to see how public participation in legislative process in Indonesia and South Africa. In South Africa, public participation become one of provision in legislation process. From various forms in public participation di South Afria, there are several forms which can become input for the concept of public participation in Indonesia. For the sake of democracy, public participation should become term in legislation process with further mechanism for guidelines.

Keyword: comparative; legislative process; public participation; South Africa.

* Badan Geologi Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Jl. Diponegoro No. 57, Bandung 40122, email: tyakecil@gmail.com.

PENDAHULUAN

Demokrasi dalam arti yang sederhana atau secara harfiah berarti rakyat yang memerintah atau pemerintahan rakyat. Dengan kata lain, demokrasi diartikan sebagai sebuah bentuk atau corak pemerintahan di mana rakyat yang memerintah, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil terpilih.¹

Di dalam praktik, demokrasi selalu berubah dan bermetamorfosis sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan negara yang bersangkutan, sehingga pelaksanaannya berbeda dari waktu ke waktu. Demokrasi tidak selalu tumbuh dan berkembang dalam wujud yang sama dan sebangun untuk setiap negara dalam setiap waktu. Bahkan, pelaksanaan demokrasi juga dapat terkendala karena adanya penguasa yang tidak melaksanakan demokrasi. Demikian juga halnya, apabila rakyat tidak mau melaksanakan dan mendukung demokrasi itu sendiri.²

Memasuki era reformasi, terjadi perubahan drastis yang merubah struktur ketatanegaraan Indonesia. Konsep *check and balances* menjadikan kedudukan eksekutif, legislatif, dan yudikatif menjadi sejajar dan saling mengawasi. Di saat yang sama demokrasi semakin kuat dimana kedaulatan rakyat tidak hanya berada di salah satu unsur suprastruktur politik dan semua lembaga negara merupakan representasi dari kedaulatan rakyat. Peran serta masyarakat dalam politik semakin terlihat dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini menggambarkan bahwa terjadi pergeseran demokrasi dimana partisipasi politik masyarakat semakin muncul ke permukaan.

Salah satu bentuk partisipasi politik oleh masyarakat yaitu keterlibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Adanya ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang merupakan sebuah keniscayaan dalam sistem pemerintahan demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan dalam negara. Hal ini sejalan dengan pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang."

Konsep partisipasi masyarakat muncul dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sampai saat ini belum ada pengaturan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat. Hal ini mengakibatkan belum ada mekanisme baku yang dapat diikuti oleh pembentuk Undang-Undang, sehingga keterlibatan masyarakat seringkali bersifat formalitas.

Pelibatan masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang diberlakukan di berbagai negara di dunia, antara lain Afrika Selatan. Afrika Selatan merupakan negara republik dengan struktur lembaga negara yang mirip dengan Indonesia. Kedua negara memiliki kondisi sosial politik yang tidak jauh berbeda dan sama-sama sedang berkembang. Sebagai negara yang memiliki prinsip yang didasarkan atas prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, and keterbukaan, partisipasi masyarakat di

¹ Hernadi Effendi, *Persamaan Kedudukan di Depan Hukum dan Pemerintahan Konsepsi dan Impelementasi*, Mujahid Press, Bandung: 2017, hlm. 61.

² *Ibid*, hlm. 63.

Afrika Selatan dapat dijadikan pembanding bagi konsep partisipasi masyarakat di Indonesia.

Tulisan ini akan mengkaji bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang di Indonesia dan Afrika Selatan. Dari uraian tersebut akan dilakukan perbandingan terhadap kedua negara yang diharapkan dapat memberi masukan terhadap formula yang tepat bagi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan-bahan tersebut berupa peraturan perundang-undangan, literatur, dan hasil-hasil penelitian yang relevan dengan objek penelitian. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perbandingan. Bahan-bahan yang diperoleh kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif.

PEMBAHASAN

Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari pembangunan hukum yang mencakup pembangunan sistem hukum nasional dengan tujuan mewujudkan tujuan negara yang dilakukan mulai dari perencanaan atau program secara rasional, terpadu dan sistematis. Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa kewenangan membentuk undang-undang berada pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden.

Negara bangsa (*Nation-state*) dapat digunakan sebagai basis dalam menentukan Identitas Konstitusi (*Constitutional Identity*) Indonesia. Indonesia termasuk ke dalam Negara bangsa pos-kolonial, karena terbentuk dari sejarah panjang perlawanan untuk terlepas dari sejarah panjang perlawanan untuk terlepas dari penjajahan (dekolonisasi) bangsa Belanda dan Jepang. Kedudukan Indonesia sebagai Negara bangsa pos-kolonial memiliki pengaruh dalam pembentukan identitas konstitusi, sehingga identitas konstitusi tersebut terbentuk dari tujuan historis pembentukan konstitusi Indonesia dan oleh karena itu Indonesia memiliki identitas konstitusi pos-kolonial berdasarkan UUD 1945. Identitas konstitusi pos-kolonial yang dimiliki Indonesia dapat dilihat dari norma-norma yang bersifat fundamental yang terdapat dalam UUD 1945.³

Sejak tahun 2011, proses pembuatan undang-undang mengacu pada satu Undang-Undang yaitu UU No. 12 Tahun 2011. Secara garis besar proses pembentukan Undang-Undang terdiri dari beberapa tahap yaitu:

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

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang penting karena

³ Franko Johner, dkk., "Negara Bangsa Pos-Kolonial Sebagai Basis Dalam Menentukan Identitas Konstitusi Indonesia: Studi Terhadap Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol. 2 No. 2 2018, hlm. 195.

undang-undang yang berasal dari masyarakat diharapkan dapat memiliki daya laku yang lama dan daya guna yang efektif sehingga dapat memecahkan permasalahan yang terjadi di masyarakat. Dalam sistem demokrasi, hal yang paling penting adalah bagaimana menjamin ruang partisipasi terbuka seluas-luasnya bagi setiap lapisan masyarakat. Tetapi jaminan tersebut juga disertai dengan berbagai upaya berkesinambungan untuk mendorong tumbuhnya kesadaran masyarakat untuk terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 mengatur partisipasi masyarakat sebagai berikut:

- “(1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.”

Ketentuan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang juga diatur di dalam Pasal 215-218 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib. Pasal 215 Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2014 mengatur bahwa masyarakat dapat memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis kepada DPR dalam proses:

- a. penyusunan dan penetapan Prolegnas;
- b. penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang;
- c. pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang APBN;
- d. pengawasan pelaksanaan undang-undang; dan
- e. pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Proses pembentukan Undang-Undang pada dasarnya, menurut Ubbe dapat dibagi menjadi tiga tahap yaitu: Pra Legislasi, Tahap Legislasi, dan Tahap Pasca Legislasi.⁴ Masyarakat dapat berpartisipasi dalam salah satu tahapan ataupun ketiganya. Menurut Pataniari Siahaan, pada tahap perencanaan dan penyiapan RUU terdapat empat bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan dalam proses pembentukan undang-undang yaitu penelitian, diskusi, lokakarya dan seminar, pengajuan usul inisiatif, dan perancangan.⁵ Pada tahap pembahasan RUU terdapat enam bentuk partisipasi masyarakat yang dapat dilakukan masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang yaitu audiensi/ Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), RUU alternatif, masukan melalui media cetak, masukan melalui media elektronik, unjuk rasa, dan diskusi, lokakarya, dan seminar.⁶

⁴ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Konpress, Jakarta: 2012, hlm. 431.

⁵ *Ibid*, hlm. 432.

⁶ *Ibid*, hlm. 434.

Keterlibatan publik bisa dilihat dari dua sisi. *Pertama*, inisiatif DPR dan/atau inisiatif masyarakat. Adapun bentuk pelibatan yang dilakukan oleh DPR misalnya melalui RDPU dan kunjungan kerja. Dalam RDPU, kelompok yang dianggap dapat mewakili masyarakat diundang untuk menyampaikan aspirasinya dalam rangka pembahasan suatu undang-undang. Berbeda halnya dengan kunjungan kerja. Kunjungan kerja adalah saat DPR menjemput bola menghampiri masyarakat dan melihat langsung apa yang terjadi sebagai pengalaman untuk merangsang persepsi saat pembahasan. *Kedua*, bentuk keterlibatan publik yang diinisiasi oleh masyarakat juga beragam macamnya. Ada diskusi, unjuk rasa, hingga *judicial review*. Penyampaian aspirasi melalui media juga tidak jarang dilakukan.⁷

DPR sebagai lembaga perwakilan berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat yang diwakilinya. Isu-isu yang dibawa masyarakat dalam proses pembentukan suatu RUU belum tentu akan diterima oleh fraksi di DPR. Di DPR terdapat berbagai forum yang dapat digunakan untuk menyampaikan aspirasi masyarakat. Berdasarkan penelitian Saifudin terdapat 6 forum penyampaian partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan RUU.⁸

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

Contoh lain partisipasi masyarakat dalam penyusunan RUU sebagaimana disampaikan dalam penelitian Maharanie yaitu pada pembentukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Sebelum dilakukan RDPU, studi banding mengenai pelaksanaan sistem perlindungan saksi di negara lain (Amerika dan Australia). RDPU yang pertama dengan mengundang Komisi Pemberantasan Korupsi, perwakilan Kejaksaan Amerika, dan perwakilan dari Australia. RDPU yang kedua mengundang ahli hukum pidana. Dari RDPU tersebut hanya KPK dan ahli hukum pidana sebagai pihak terkait. DPR tidak melibatkan kelompok keahlian lainnya. Dari hasil penelitian terlihat adanya keterlambatan akses terhadap dokumen RDPU, laporan singkat, risalah rapat, dan daftar hadir. Jadwal juga seringkali berubah sehingga sulit untuk memantau perkembangan rapat.⁹

Dalam analisis yang dilakukan oleh koalisi masyarakat sipil yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Selamatkan Pemilu, ternyata ruang partisipasi publik dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan masih sangat rendah (Perludem 2011). Paling tidak persoalan tersebut dapat dilihat dari lima tahapan yang biasa dilakukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Menurut Wawan Ichwanuddin, diantaranya¹⁰:

Pertama, tahap penyusunan program legislasi nasional. Keterlibatan masyarakat dalam tahap konsultasi dan komunikasi dimungkinkan untuk memberi masukan dan memantapkan Ranlegnas (Perancangan

⁷ Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, Perludem, Jakarta: 2016, hlm. 209.

⁸ *Ibid*, hlm. 258.

⁹ Maharanie, *Skripsi Kedaulatan Rakyat dalam Pembentukan Kebijakan Publik (Studi Kasus : Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia)*, Universitas Indonesia, Depok: 2008.

¹⁰ Joko Riskiyono, *Op. Cit.*, hlm. 174-175.

Legislasi Nasional). Sayangnya, tidak jelas siapa yang dimaksud dengan wakil masyarakat dalam forum tersebut karena semua ditunjuk oleh pemerintah.

Kedua, penyusunan prakarsa rancangan undang-undang. Ada dua tahap masyarakat bisa terlibat dalam penyusunan naskah akademik dan forum konsultasi. Namun keduanya bersifat fakultatif tergantung dari niat dan kepentingan pemerintah untuk mengikutsertakan masyarakat.

Ketiga, proses perancangan undang-undang di DPR. Peran masyarakat dapat dilakukan melalui perguruan tinggi yang diberi tahu Badan Legislasi DPR untuk membuat RUU. Perancangan masyarakat tergantung keikutsertaan kalangan civil society untuk berpartisipasi. Perancangan oleh P3LI DPR (Pusat Pengkajian Layanan Informasi) dan Setjen DPR yang melibatkan kalangan akademisi atau LSM untuk memberikan masukan.

Keempat, proses pengusulan di DPR. Dalam tahap ini tidak ada peran serta masyarakat karena sifatnya DPR hanya menyampaikan informasi saja.

Kelima, pembahasan di DPR. Peran serta masyarakat terletak dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Sayangnya, RDPU tersebut lebih banyak inisiatif dari DPR sehingga tidak terlihat dari kelompok masyarakat mana yang didengarkan dan dapat memberi masukan.”

Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Afrika Selatan

Konstitusi Afrika Selatan 1996 menjadi tonggak awal pemerintahan Afrika Selatan yang

didasarkan atas prinsip-prinsip *accountability, transparency, and openness*. Sejumlah bagian dari Konstitusi berkaitan langsung dengan public participation sedangkan sebagian yang lain secara tidak langsung mendukung interaksi publik dengan pemerintah.¹¹

Berdasarkan Konstitusi Afrika Selatan 1996, fungsi legislatif berada di Parlemen. Parlemen berkedudukan sebagai kekuasaan legislatif nasional, dimana parlemen memiliki kewenangan untuk membentuk undang-undang. Lembaga ini terdiri dari *the National Assembly dan the National Council of Provinces*. *The National Assembly* dipilih untuk mewakili masyarakat dan menjamin pemerintahan yang demokratis berdasarkan konstitusi. Sementara *the National Council of Provinces* merupakan perwakilan daerah atau provinsi untuk menjamin kepentingan provinsi diperhitungkan dalam lingkup nasional.

The National Assembly memiliki tugas untuk melakukan pemilihan presiden, menyediakan forum nasional untuk mendapat pertimbangan *public* terhadap suatu isu, membentuk undang-undang, melakukan pengawasan terhadap tindakan eksekutif, melakukan perubahan konstitusi. Selain itu, dalam pembentukan RUU terdapat keterlibatan *National Council of Provinces* yang memiliki tugas untuk ikut berpartisipasi dalam proses legislasi nasional dan menyediakan forum nasional untuk mendapat pertimbangan publik terkait isu-isu yang memiliki dampak terhadap provinsi. Presiden merupakan kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden juga memiliki fungsi legislatif dan kewenangan antara lain menerapkan undang-undang kecuali konstitusi menentukan lain, membentuk dan menerapkan

¹¹ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta: 2009, hlm. 114.

kebijakan nasional, mempersiapkan dan memulai perancangan undang-undang.

Pembentukan undang-undang diatur dalam Pasal 73 - 82 Konstitusi 1996. Suatu RUU hanya dapat diusulkan dalam DPR oleh Menteri, Wakil Menteri, Parlemen Komite, atau anggota Parlemen perseorangan. Umumnya RUU disusun oleh pemerintah, khususnya Menteri terkait materi yang disusun. RUU ini harus disetujui terlebih dahulu oleh Kabinet sebelum diusulkan kepada DPR. RUU yang diusulkan oleh anggota Parlemen perseorangan disebut sebagai RUU anggota khusus. Sebelum menjadi undang-undang, sebuah RUU harus dilakukan pembahasan oleh kedua pihak di Parlemen. RUU tertentu yang berdampak terhadap daerah provinsi harus dijelaskan terlebih dahulu kepada *National Council of Provinces*. RUU lainnya pertama-tama dipaparkan dalam *the National Assembly*. Ketika sudah dibahas, RUU tersebut diarahkan kepada komite yang berkaitan.

RUU dipublikasikan dalam *the Government Gazette* untuk dikomentari oleh masyarakat umum kecuali RUU tersebut sangat mendesak. Perdebatan di komite dan perubahan dapat dilakukan. Jika mengundang perhatian yang besar dari masyarakat terhadap RUU, komite dapat mengadakan *public hearing*. Ketika sudah diputuskan isi dari RUU, komite duduk bersama di Parlemen untuk membahas lebih lanjut dan melakukan pemilihan. RUU dapat ditarik kembali ke komite untuk dikaji sebelum pemilihan dilakukan. RUU kemudian diminta masukan atau pertimbangan ke *the National Council of Province*. Jika RUU telah disepakati baik oleh *the National Assembly* maupun oleh *the National Council of Province*, maka RUU

diserahkan ke Presiden untuk disahkan. Ketika sudah disahkan oleh Presiden, RUU menjadi undang-undang yang disusun oleh Parlemen.¹²

Ketika Presiden memiliki pertimbangan tertentu setelah menerima RUU, maka RUU dapat dikembalikan kepada *the National Assembly* untuk dikaji ulang. Jika RUU memuat materi terkait provinsi, maka *the National Council of Province* harus dilibatkan dalam kaji ulang. Jika RUU yang telah dikaji ulang menyetujui pertimbangan Presiden, maka Presiden harus mengesahkan RUU tersebut. Tetapi jika pertimbangan Presiden tidak diakomodir seluruhnya, maka Presiden harus mengesahkan atau mengajukannya ke *Constitutional Court* untuk memutuskan bagaimana kedudukan RUU terhadap Konstitusi. Jika *Constitutional Court* memutuskan bahwa RUU tersebut konstitusional, maka Presiden harus mengesahkan RUU tersebut. Undang-Undang yang telah disahkan harus disebarluaskan secara layak dan berlaku sejak diundangkan.

Partisipasi masyarakat diatur dalam Konstitusi Afrika Selatan 1996. Bagian yang secara langsung berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang yaitu *a bill of rights; public participation in the legislature; institutions supporting democracy; and parliamentary committee*.¹³

Terdapat berbagai bentuk dalam melaksanakan partisipasi masyarakat di Afrika Selatan, antara lain *the People's Assembly, the Taking Parliament to the People programme, the Women's Parliament and the Youth Parliament (sectoral parliaments), public hearings, outreach programmes, radio programmes and*

¹² Parliament of South Africa, "How a Law is Made", tanpa tahun, <<https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/EducationPubs/how-a-law-is-made.pdf>>, [diakses pada tanggal 11/12/2017].

¹³ *Id.*

*broadcasts, television broadcasts, business and educational publications, newsletters, promotional material, the website, Facebook, Twitter and YouTube.*¹⁴ Penelitian Renee Scott menggambarkan *public outreach, public hearings, petitions, public education, committee proceedings and house sittings, and the use of constituency offices* sebagai berikut¹⁵:

1. *Public outreach*

Semua lembaga legislatif memiliki kegiatan *public participation outreach* yang dilaksanakan di komunitas kota dan daerah pedesaan. Kegiatan ini dilaksanakan dengan berbagai tipe dan format. Sebagai contoh yaitu kegiatan sektoral parlemen (untuk remaja, disabilitas, orangtua, pekerja, dan wanita), program sekolah, *workshop* peran dalam penyusunan Undang-Undang, dan lain-lain. Untuk mendorong agar masyarakat dapat terlibat terutama di daerah yang sumber dayanya rendah dan tidak terorganisir, maka legislatif menyediakan transportasi, akomodasi, konsumsi, pendampingan dalam petisi, mengajak parlemen ke komunitas, dan pelatihan di daerah pedesaan. Lembaga memiliki *mailing list* dari masyarakat yang diundang secara perseorangan untuk berpartisipasi, dan data ini sudah terkomputerisasi dan terdaftar. Selain itu terdapat pengkategorisasian terhadap partisipan berdasarkan sektor seperti kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.

Kesulitan dari kegiatan ini masyarakat memiliki kesempatan yang kecil untuk berpartisipasi dan memberikan masukan karena biasanya melibatkan massa yang banyak. Walaupun kegiatan ini bermanfaat, tapi

dampak serta pengaruh terhadap pengambilan keputusan sangat terbatas. Selain itu tantangan berikutnya yaitu bagaimana mencari masukan yang berkualitas bukan hanya berjumlah banyak dan dari berbagai sektor dan kelompok di masyarakat.

2. *Public hearings*

Public hearings biasanya dilaksanakan dalam penyusunan Undang-Undang serta Peraturan Daerah. Prosesnya biasanya memerlukan pemberitahuan, *workshop* pra dengar pendapat dengan stakeholder, mobilisasi masyarakat dan *submission* dalam *public hearing*, finalisasi *post-hearing submission* dan membuat daftar materi RUU untuk dijadikan masukan. Semua Komite melaksanakan *public hearing* dan prosesnya terbuka untuk masyarakat. Secara umum untuk memfasilitasi *public hearing* dilakukan kegiatan:

- a. Penyimpanan rekaman komite prosiding
- b. Ringkasan dari komite prosiding dipublikasikan
- c. Mempublikasikan rekaman transkrip dari prosiding
- d. Mempublikasikan data anggota pemilih
- e. Mempublikasikan ringkasan Undang-Undang atau kebijakan dengan bahasa sederhana
- f. Mengadakan *public hearing* untuk RUU
- g. Mengadakan *public hearing* untuk kebijakan
- h. Mempublikasikan *public hearing*
- i. Mengumumkan undangan untuk semua masyarakat untuk hadir atau membuat masukan
- j. Mengundang ahli untuk dengar pendapat komite

¹⁴ Parliament of Republic of South Africa, "What Parliament Does", tanpa tahun, <<https://www.parliament.gov.za/what-parliament-does>>, [diakses pada tanggal 12/12/2017].

¹⁵ Renee Scott, *An Analysis of Public Participation in the South African Legislative Sector*, Stellenbosch University, Stellenbosch: 2009, hlm. 81-96.

k. Prosiding komite dibuka ke masyarakat

Target peserta dari *public hearing* berdasarkan materi yang dibahas dalam RUU, contohnya RUU Perikanan maka targetnya adalah komunitas dan pengusaha perikanan. Kelompok target termasuk stakeholder dari komunitas terbatas, kelompok yang tertarik terhadap isu tertentu, lembaga swadaya masyarakat, partai politik, pengusaha dan masyarakat umum. Komunikasi dilakukan melalui undangan, pertemuan pendahuluan, pra dengar pendapat, pengumuman, radio, lembaga komunitas, kantor konstituen, dan pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil penelitian Renee Scott, umpan balik dari kegiatan ini cukup baik dimana kegiatan ini sudah tertata dengan baik selama 14 tahun demokrasi. Legislatif mengembangkan pengkategorisasian data yang digunakan untuk menargetkan peserta yang spesifik untuk hadir dalam *public hearing*. Masyarakat umum mengetahui kegiatan melalui media yang mengundang semua warga masyarakat untuk hadir berpartisipasi. Menjadi tantangan yaitu waktu pemberitahuan, menarik minat masyarakat terkait untuk berpartisipasi, dan meyakinkan bahwa masukan yang diberikan berkualitas dan bermanfaat untuk dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan.

3. *Petitions*

Sebuah petisi adalah permintaan formal kepada Parlemen untuk melakukan intervensi dalam suatu masalah. Dapat berupa permintaan bantuan untuk masalah tertentu atau untuk pemulihan keluhan. Partisipasi publik dalam pembuatan undang-undang, pengawasan dan

proses Parlemen lainnya merupakan ketentuan konstitusional yang penting bagi demokrasi Afrika Selatan. Parlemen telah mengembangkan sejumlah cara untuk mempromosikan keterlibatan publik dalam pekerjaan lembaga tersebut. Salah satu cara masyarakat dapat menggunakan hak mereka untuk berpartisipasi di Parlemen adalah dengan mengajukan petisi.¹⁶

Aspek partisipasi masyarakat melalui petisi cukup diatur dengan baik karena tujuh lembaga daerah telah mengeluarkan pengaturan petisi yang spesifik. Berdasarkan pasal 56 Konstitusi Afrika Selatan 1996, *the National Assembly* atau Komitennya dapat menerima petisi, representasi atau masukan dari pihak atau lembaga terkait. Parlemen sudah mengatur secara formal tata cara petisi dalam *part 3 9th Edition Rules of National Assembly*.

4. *Public Education*

Pendidikan masyarakat dilakukan melalui kunjungan sekolah, edukasi materi, pelatihan dalam pembentukan peraturan, petisi dan peran legislatif dan pameran. Target utamanya yaitu pelajar, kantor perwakilan konstituen, lembaga swadaya masyarakat, anggota komunitas, dan pekerja pengembangan komunitas. Kelompok ini dihubungi melalui berbagai metode termasuk pertemuan, iklan, selebaran, radio, kantor konstituen, pemerintah daerah, pekerja pengembangan komunitas, dan *non-governmental organisations*. Kegiatan ini masih diperlukan hanya perlu diperluas target peserta dengan metoda pendidikan yang tepat agar tujuannya tercapai. Tantangannya yaitu kurangnya sumber daya manusia penyelenggara, perencanaan dan program, kurangnya anggaran, kurangnya partisipan,

¹⁶ Parliament of The Republic of South Africa, "*Petitions*", tanpa tahun, <<https://www.parliament.gov.za/petitions#>>, [diakses pada tanggal 12/12/2017].

pengembangan materi pendidikan, kesulitan dukungan logistik dan teknis, kendala bahasa, area geografi yang harus menjadi arahan, mencapai target peserta dan lain sebagainya.

5. *Committee Proceedings and House Sitings*

Memperbolehkan masyarakat untuk mengakses *Committee Proceedings* dan hadir dalam Parlemen merupakan aspek yang penting dalam partisipasi masyarakat. Kegiatan ini diumumkan melalui berbagai cara, seringkali melalui radio, koran, tempat umum, dan internet. Organisasi komunitas, NGO, pengusaha, partai politik, ahli dan masyarakat umum diundang untuk memberi masukan dalam *Committee Proceedings* dan lembaga membuat daftar yang hadir. Kegiatan ini sangat positif sebagai perwujudan transparansi dan akses informasi oleh masyarakat. Dalam *committee proceeding* dilakukan pemrosesan masukan-masukan dari masyarakat yang kemudian diserahkan kepada Parlemen. Tindak lanjut dari Parlemen disampaikan kembali kepada stakeholder terkait. Berdasarkan *survey Parliamentary Monitoring Group* pada tahun 2015-2016 sebenarnya banyak masyarakat yang ingin terlibat tapi terkendala masalah biaya.¹⁷

6. *The Use of Constituency Offices*

Kantor konstituen didanai oleh lembaga legislatif dan menjadi tempat bagi anggota Parlemen untuk konstituennya bekerja, sehingga seperti menjadi kantor partai politik. Semestinya ia dapat lebih berperan aktif dalam memfasilitasi partisipasi publik. Kantor konstituen umumnya tidak berinteraksi secara baik dengan komunitas, pemerintah daerah. Sehingga kurang dirasa manfaatnya oleh masyarakat.

7. *Monitoring and Evaluation*

Monitoring berfungsi mengetahui pelaksanaan dari program. Mekanismenya terdiri dari strategi, perencanaan, laporan berkala, bulanan, dan triwulan begitu juga dengan laporan evaluasi proyek, statistik masukan, kehadiran pihak-pihak, dan kunjungan lapangan. Evaluasi melihat bagaimana implementasi dari strategi sehingga dapat dikaji aspek negatif dan meningkatkan efektifitas dan efisiensi. Program partisipasi publik dievaluasi triwulan dan tahunan, menggunakan standar evaluasi, melalui laporan, kuesionair, workshop pasca dengar pendapat, dan rencana kegiatan tahunan.

Perbandingan Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia dan Afrika Selatan

Partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan.¹⁸ Menurut Creighton, partisipasi publik adalah *"the process by which public concerns, needs, and values are incorporated into governmental and corporate decision-making. It is two-way communication and interaction, with the overall goal of better decisions that are supported by the public."*¹⁹ Sebagai sebuah konsep yang berkembang dalam sistem politik modern, partisipasi merupakan ruang bagi masyarakat untuk melakukan negosiasi dalam proses perumusan kebijakan terutama yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat.

¹⁷ Monique Doyle, *Public Participation Parliament-Survey of Participant*, Parliamentary Monitoring Group, Cape Town: 2017, hlm. 14.

¹⁸ Joko Riskiyono, *Op. Cit.*, hlm. ix.

¹⁹ Renee Scott, *Op. Cit.*, hlm. 25.

Karen Czapanskiy berpendapat bahwa dengan adanya partisipasi publik, pembentuk undang-undang tidak hanya mengumpulkan informasi yang akan menghasilkan undang-undang yang lebih baik, tetapi juga merupakan gambaran akan penghargaan terhadap masyarakat itu sendiri. Sebagai timbal balik masyarakat akan lebih terikat dan lebih peduli terhadap hal-hal yang berkenaan dengan masyarakat.²⁰

Bambang Sugiono dan Ahmad Husni M.D menjelaskan bahwa pelaksanaan prinsip peran serta masyarakat bertujuan untuk²¹: pertama, melahirkan prinsip kecermatan dan kehati-hatian dari pejabat publik dalam membuat kebijaksanaan publik; dan kedua, membawa konsekuensi munculnya suatu kontrol sosial yang konstruktif dan kesiapan sosial masyarakat terhadap setiap bentuk dampak akibat suatu kegiatan pembangunan. Pentingnya keterlibatan masyarakat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat juga dijelaskan oleh R. M. Peters, Jr yang menyatakan bahwa *"All modern constitutions and fundamental or basic laws contain and declare the concept and principle of popular sovereignty, which essentially means that the people are the ultimate source of public power or government authority. The concept of popular sovereignty holds simply that in a society organized for political action, the will of the people as a whole is the only right standard of political action."*²²

Terdapat berbagai prinsip-prinsip pokok bagi terwujudnya partisipasi politik dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Prinsip-prinsip dasar tersebut adalah²³ *guaranteed access, equality, freedom to express opinions, the notion of public good, dan the democratic ideal*. Sherry R Arnstein membagi jenjang partisipasi masyarakat terhadap program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah dalam 8 tingkat partisipasi masyarakat dengan berdasarkan kekuasaan yang diberikan kepada masyarakat²⁴:

1. *Manipulation*, merupakan tingkatan partisipasi yang paling rendah, dimana masyarakat hanya dipakai namanya saja. Kegiatan untuk melakukan manipulasi informasi untuk memperoleh dukungan publik dan menjanjikan keadaan yang lebih baik meskipun tidak akan pernah terjadi
2. *Therapy*, pemegang kekuasaan memberikan alasan proposal dengan berpura-pura melibatkan masyarakat. Meskipun terlibat dalam kegiatan, tujuannya lebih pada mengubah pola pikir masyarakat daripada mendapatkan masukan dari masyarakat itu sendiri
3. *Informing*, pemegang kekuasaan hanya memberikan informasi kepada masyarakat terkait proposal kegiatan, masyarakat tidak diberdayakan untuk mempengaruhi hasil. Informasi dapat berupa hak, tanggung

²⁰ Karen Czapanskiy and Rashida Manjoo, "Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of This Right", *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 19: 1, 2009, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1273610>, [diakses pada tanggal 5 Maret 2019].

²¹ Iza Rumesten R.S., "Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12 No. 1 Januari 2012, hlm. 139.

²² László Vértessy, "The Public Participation in the Drafting of Legislation in Hungary", *International Public Administration Review*, 14 (4), <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3002383>, [diakses pada tanggal 5 Maret 2019]

²³ Saifudin, *Op. Cit.*, hlm. 93.

²⁴ Sherry R. Arnstein, "The Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Planning Association*, 2010, hlm. 218-223.

jawab dan berbagai pilihan, tetapi tidak ada umpan balik atau kekuatan untuk negosiasi dari masyarakat. Informasi diberikan pada tahapan akhir perencanaan dan masyarakat hanya memiliki sedikit kesempatan untuk mempengaruhi rencana yang telah disusun

4. *Consultation*, masyarakat tidak hanya diberitahu tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Metode yang sering digunakan adalah survei tentang arah pikiran masyarakat atau pertemuan lingkungan masyarakat dan public hearing atau dengar pendapat dengan masyarakat.
5. *Placation*, pemegang kekuasaan (pemerintah) perlu menunjuk sejumlah orang dari bagian masyarakat yang dipengaruhi untuk menjadi anggota suatu badan publik, di mana mereka mempunyai akses tertentu pada proses pengambilan keputusan. Walaupun dalam pelaksanaannya usulan masyarakat tetap diperhatikan, karena kedudukan relatif rendah dan jumlahnya lebih sedikit dibandingkan anggota dari pemerintah maka tidak mampu mengambil keputusan
6. *Partnership*, masyarakat berhak berunding dengan pengambil keputusan atau pemerintah, atas kesepakatan bersama kekuasaan dibagi antara masyarakat dengan pemerintah. Untuk itu, diambil kesepakatan saling membagi tanggung jawab dalam perencanaan, pengendalian keputusan, penyusunan kebijakan serta pemecahan masalah yang dihadapi
7. *Delegated power*, pada tingkatan ini masyarakat diberi limpahan kewenangan

untuk membuat keputusan pada rencana tertentu. Untuk menyelesaikan permasalahan, pemerintah harus mengadakan negosiasi dengan masyarakat tidak dengan tekanan dari atas, dimungkinkan masyarakat mempunyai tingkat kendali atas keputusan pemerintah.

8. *Citizen control*, masyarakat dapat berpartisipasi di dalam dan mengendalikan seluruh proses pengambilan keputusan. Pada tingkatan ini masyarakat memiliki kekuatan untuk mengatur program atau kelembagaan yang berkaitan dengan kepentingannya. Masyarakat mempunyai wewenang dan dapat mengadakan negosiasi dengan pihak-pihak luar yang hendak melakukan perubahan. Usaha bersama warga ini langsung berhubungan dengan sumber dana untuk memperoleh bantuan tanpa melalui pihak ketiga.

Mencari konsep terbaik partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang bukanlah perkara mudah. Salah satu upaya tersebut dapat dilakukan melalui metode perbandingan. Dalam proses membandingkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang pada dua negara, kita harus mencari persamaan dan perbedaan dari keduanya. Persamaan dan perbedaan tersebut dipengaruhi oleh berbagai faktor, antara lain sejarah, konsep, struktur, dan latar belakang budaya.

Afrika Selatan dan Indonesia merupakan negara yang sedang berupaya mewujudkan demokrasi dalam berbagai segi kehidupan bernegara. Kondisi sosial politiknya tidak jauh berbeda terlihat dari kesamaan dalam terjadinya proses pemberdayaan rakyat dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Terdapat persamaan dan perbedaan antara partisipasi masyarakat di Indonesia dan Afrika Selatan dalam pembentukan undang-undang. Jika dilihat dari bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan, keduanya merupakan negara kesatuan berbentuk republik yang dipimpin oleh Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Kedua negara sama-sama mengatur mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di Afrika Selatan merupakan kewajiban lembaga legislatif yang diatur dalam Konstitusi Afrika Selatan 1996 dan *9th Edition Rules of National Assembly*.

Pasal 96 UU No. 12 Tahun 2011 menyatakan bahwa RUU harus dapat diakses dan masyarakat berhak untuk memberi masukan secara lisan atau tulisan terhadap suatu RUU. Pasal 117 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPR (Peraturan DPR NO. 1 Tahun 2014) mengatur bahwa dalam penyusunan rancangan undang-undang, anggota, komisi, atau gabungan komisi, dapat meminta masukan dari masyarakat sebagai bahan bagi panitia kerja untuk menyempurnakan konsepsi rancangan undang-undang. Dari pengaturan tersebut terlihat bahwa di Indonesia partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang sifatnya tidak wajib melainkan pilihan. Partisipasi dapat berasal dari inisiatif masyarakat ataupun legislatif/pemerintah.

Berdasarkan pasal 59 Konstitusi Afrika Selatan 1996 disebutkan bahwa The National Assembly harus memfasilitasi keterlibatan masyarakat dalam proses legislatif dan proses lainnya di Assembly dan Komite. Berbeda dengan Indonesia, di Afrika Selatan terdapat kewajiban untuk melibatkan masyarakat dalam

proses pembentukan undang-undang.

Dalam tahapan partisipasi masyarakat, jika menggunakan teori Sherry R. Arnstein, Indonesia berada pada tahap *consultation*. Hal ini dikarenakan Indonesia melakukan pelibatan terhadap masyarakat dalam pembentukan undang-undang, tetapi tetap keputusan akhir berada di tangan legislatif. Masyarakat tidak hanya diberitahu tetapi juga diundang untuk berbagi pendapat, meskipun tidak ada jaminan bahwa pendapat yang dikemukakan akan menjadi pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Selain itu tidak ada jaminan bahwa kelompok masyarakat yang menjadi partisipan merupakan masyarakat yang terdampak atau terkait dengan suatu rancangan undang-undang.

Dari penelitian Saifudin terlihat bahwa masyarakat tidak terlibat dalam semua forum yang memungkinkan adanya partisipasi masyarakat. Sebagai contoh dalam penyusunan RUU Ketenagakerjaan yang notabene merupakan undang-undang yang terkait dengan berbagai elemen masyarakat dan berdampak secara massif terhadap masyarakat, pelibatan masyarakat hanya dilakukan pada 3 forum yaitu pertemuan dengan Ketua DPR tanpa didampingi, pertemuan dengan fraksi, dan pertemuan dengan panitia khusus. Sementara pada forum dengan panitia kerja dan rapat paripurna masyarakat tidak dilibatkan.

Afrika Selatan berada pada tahapan *placation*. Posisi Afrika Selatan yang lebih mengedepankan partisipasi masyarakat tergambar ketika pada tahun 2006 diselenggarakan Konferensi Birchwood. Konferensi ini mempertemukan perwakilan dari semua legislatif dan pemangku kepentingan dari sektor legislatif Afrika Selatan, termasuk organisasi masyarakat sipil yang

menghasilkan sejumlah rekomendasi penting salah satunya adalah pentingnya kebutuhan partisipasi publik di semua Komite.²⁵ Selain itu Parlemen menyediakan forum nasional untuk pertimbangan publik mengenai isu dan memfasilitasi keterlibatan masyarakat dalam proses Parlemen.²⁶

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 telah ditentukan bentuk-bentuk yang dapat digunakan adalah rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Konstitusi Afrika Selatan 1996 walaupun tidak menentukan secara eksplisit, tapi terkait kewenangan menyiapkan dokumen sebelum pembahasan, maka *the National Assembly* dapat menerima petisi, representasi, atau usulan dari individu atau lembaga terkait. *9th Edition Rules of National Assembly* memuat tata cara petisi. Selain itu bentuk yang disebut dalam aturan National Assembly yaitu *public hearing*.

Sampai saat ini Indonesia belum memiliki standardisasi model untuk pelaksanaan partisipasi masyarakat. Afrika Selatan telah memiliki pedoman partisipasi publik melalui *Public Participation Framework*. Tetapi berdasarkan hasil penelitian *Parliamentary Monitoring Group*, sampai saat ini pedoman tersebut belum diimplementasikan secara maksimal.²⁷

Bentuk partisipasi di Indonesia hampir serupa dengan Afrika Selatan yang secara umum berupa rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Perbedaannya yaitu di Afrika Selatan pada praktiknya

ditambah dengan adanya *petitions, committee proceedings and house sittings, dan the use of constituency offices*.

Di Indonesia, berdasarkan hasil penelitian Saifudin, diketahui bahwa partisipasi masyarakat lebih sering dilakukan secara tertulis daripada secara lisan dalam rapat. Dari bentuk partisipasi tersebut, terlihat bahwa belum terbentuknya komunikasi dua arah yang sinergis antara pembentuk undang-undang dengan masyarakat. Pihak-pihak yang terlibat dalam rapat sifatnya lebih tertutup karena tidak dipublikasikan secara umum sehingga hanya pihak-pihak berkepentingan yang diundang saja yang hadir dalam RDPU. Sementara belum ketentuan bagaimana pengertian dari pihak yang berkepentingan.

Berdasarkan pasal 217 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014 masukan masyarakat yang disampaikan secara lisan, pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, menentukan waktu pertemuan dan jumlah orang yang diundang dalam pertemuan. Sehingga yang dapat memberi masukan hanya yang mendapat undangan. Pertemuan tersebut dapat berupa RDPU, pertemuan dengan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran, atau pertemuan dengan pimpinan komisi, pimpinan gabungan komisi, pimpinan panitia khusus, pimpinan Badan Legislasi, atau pimpinan Badan Anggaran didampingi oleh beberapa Anggota yang terlibat dalam penyusunan RUU.

²⁵ Legislative Sector South Africa, *Public Participation Framework for the South African Legislative Sector*, Legislative Sector South Africa, Cape Town: 2013, hlm. 32.

²⁶ Parliament of Republic of South Africa, *What Parliament Does*, Loc. Cit.

²⁷ Monique Doyle, *Op. Cit.*, hlm. 18.

Sementara di Afrika Selatan, Parlemen lebih terbuka terhadap keterlibatan masyarakat terlihat dari lebih beragamnya praktek bentuk partisipasi. Parlemen tidak boleh melarang masyarakat untuk berada di Komite. Terdapat rapat yang terbuka untuk umum maupun yang tertutup. Untuk rapat yang terbuka untuk umum akan diumumkan baik melalui media maupun undangan secara langsung terhadap pemangku kepentingan terkait materi RUU yang akan dibahas. Berdasarkan hasil survey partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh Parliamentary Monitoring Group pada tahun 2015-2016, sebanyak 46,1% partisipan merasa puas dengan batas waktu yang diberikan untuk memberi masukan terhadap suatu RUU. Dari hasil survey tersebut terlihat bahwa masyarakat diberi waktu yang cukup untuk memberi masukan terhadap suatu RUU.²⁸

Untuk metode kunjungan kerja, di Afrika Selatan terkait pembentukan undang-undang metode ini dirasa kurang signifikan hasilnya karena seringkali bercampur dengan kegiatan lain yang melibatkan massa banyak. Sehingga masukan terkait RUU tertentu kurang maksimal. Walaupun secara manfaat terhadap masyarakat kunjungan kerja ini juga menjadi sarana komunikasi antara masyarakat dengan lembaga legislatif. Di Indonesia, kunjungan kerja dalam rangka penyusunan RUU juga dilakukan. Sebagai contoh, kunjungan kerja DPR ke Aceh dalam rangka penyusunan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Kunjungan kerja tersebut bermanfaat terhadap penyusunan UU No. 11 Tahun 2006

karena dapat berdialog secara langsung aspirasi masyarakat Aceh.

Lain halnya dengan kunjungan kerja ke luar negeri yang sering dilakukan oleh DPR. Sebagai contoh, dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2011 tentang Keinsinyuran, DPR melakukan kunjungan kerja ke Jerman. Kunjungan kerja tersebut disinyalir kurang tepat, karena pertemuan yang dilakukan oleh DPR di Jerman dengan *Deutsches Institut fur Normung* yang merupakan lembaga untuk standarisasi 'produk', bukan standarisasi profesi seperti yang menjadi agenda utama anggota DPR.²⁹ Maka dari itu untuk bentuk kunjungan kerja perlu disusun SOP sehingga jelas latar belakang, siapa yang ditemui, apa yang dilakukan, dimana kunjungan dilakukan, kapan waktu kunjungan kerja, dan bagaimana metode yang dilakukan.

Persamaan berikutnya yaitu, di Afrika Selatan tidak diatur kewajiban legislatif untuk terikat dengan masukan masyarakat. Dari hasil *survey Parliamentary Monitoring Group*, hanya 30% responden merasa masukan mereka terhadap RUU diakomodir oleh lembaga legislatif. Bahkan 79,5% responden merasa bahwa setelah oral hearing masukannya tidak direspon secara memadai.³⁰ Dari hasil survey tersebut terlihat bahwa mengakomodir kepentingan masyarakat bukanlah hal yang mudah. Tidaklah mungkin bagi pembentuk undang-undang untuk mengakomodir semua masukan dari masyarakat. Sehingga pembentuk undang-undang harus menindaklanjuti masukan dari masyarakat baik masukan tersebut ditolak ataupun diterima. Hal ini sangat

²⁸ *Ibid*, hlm. 8.

²⁹ Gilang Fauzi, "Deretan Kasus Kunjungan Ke Luar Negeri DPR", 2015, <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150908104558-32-77282/deretan-kasus-kunjungan-luar-negeri-dpr>>, [diakses pada tanggal 12/12/2017].

³⁰ Monique Doyle, *Op. Cit.*, hlm. 9.

penting dilakukan agar tujuan dari partisipasi masyarakat dapat terwujud.

Maka dari itu di Afrika Selatan terdapat *proceeding committee* yang memperbolehkan masyarakat untuk mengakses *proceeding committee*. Hasil masukan dari partisipasi masyarakat didokumentasi kemudian diolah dalam *proceeding committee* untuk menjadi bahan bagi Parlemen dan kemudian tindak lanjutnya disampaikan kepada pemangku kepentingan terkait. Kegiatan ini merupakan aspek yang penting dalam partisipasi masyarakat. Kegiatan ini diumumkan melalui berbagai cara, seringkali melalui radio, koran, tempat umum, dan internet.

Tidak terdapat ketentuan mengenai kewajiban pemerintah atau DPR untuk terikat dengan masukan atau aspirasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang. Berdasarkan Tata Tertib DPR, hasil partisipasi masyarakat tersebut dijadikan bahan masukan dalam pengambilan keputusan. Walaupun tidak disebut sebagai bentuk partisipasi, berdasarkan pasal 218 Peraturan DPR No. 1 Tahun 2014, pimpinan alat kelengkapan yang menerima masukan menyampaikan informasi mengenai tindak lanjut atas masukan kepada masyarakat melalui surat atau media elektronik.

Di Indonesia walaupun jadwal rapat tercantum dalam situs DPR dan masyarakat boleh memasuki ruang rapat tetapi faktanya akses masyarakat di DPR masih terbatas. Sebagaimana tercantum dalam temuan PSHK, dimana layanan informasi publik di DPR masih perlu dibenahi. Kecepatan menyediakan risalah rapat atau informasi status suatu rancangan undang-undang yang sedang dibahas di

DPR masih belum optimal. Masih terdapat keterbatasan informasi dalam situs www.dpr.go.id. Untuk memperoleh informasi dari DPR, banyak pihak masih harus mendatangi secara langsung DPR. Mereka khawatir ketinggalan informasi legislasi hingga perlu berdiskusi panjang lebar.³¹

Jika dilihat dalam situs www.dpr.go.id, tidak terdapat informasi mengenai partisipasi masyarakat. Situs badan legislatif Afrika Selatan yaitu www.parliament.gov.za memuat informasi secara lengkap mengenai sarana partisipasi masyarakat apa saja yang disediakan dalam proses legislasi.

Kegiatan *public outreach* Afrika Selatan, lembaga legislatif atau Komite membuat *mailing list* dari masyarakat yang diundang secara perseorangan untuk berpartisipasi, dan data ini sudah terkomputerisasi dan terdaftar. Hal ini dapat diadaptasi sebagai salah satu upaya untuk menjaring masukan dari masyarakat. Sebagai negara dengan kondisi geografis berupa kepulauan, maka cara ini dapat mengefektifkan komunikasi antara pembuat undang-undang dan masyarakat.

Penutup

Implementasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang baik di Afrika Selatan maupun di Indonesia sudah mulai berjalan. Secara umum bentuk yang dipergunakan hampir sama di kedua negara. Di Indonesia, sampai saat ini belum terdapat standar baku bentuk partisipasi masyarakat. Di Afrika Selatan sudah terdapat pedoman bagi partisipasi masyarakat tetapi belum dilaksanakan secara optimal.

³¹ Ronald Rofiandri, "Mengamankan Akses Publik di Parlemen", 2016, <<http://www.pshk.or.id/id/blog-id/mengamankan-akses-publik-di-parlemen/>>, [diakses pada 12 Desember 2017].

Tahapan partisipasi Afrika Selatan lebih tinggi daripada Indonesia. Hal ini dikarenakan akses informasi di parlemen Afrika Selatan cukup baik terlihat dari kewajiban untuk melibatkan masyarakat dalam proses legislasi dan kewajiban parlemen untuk melakukan publikasi terhadap berbagai dokumen legislasi, kecuali yang dikecualikan. Berbeda dengan Indonesia, keterlibatan masyarakat dalam proses legislasi merupakan pilihan.

Diperlukan adanya ruang untuk bentuk lain selain yang tercantum dalam UU No. 12 Tahun 2012. Salah satu yang dapat diadaptasi dari Afrika Selatan yaitu public hearing yang dapat dihadiri dan diberi masukan oleh warga masyarakat, penjangkaran masukan dari masyarakat melalui maling list, dan pengolahan aspirasi masyarakat dalam committee proceeding. Dengan committee proceeding masyarakat dapat mengetahui tindak lanjut dari masukan yang disampaikan.

Partisipasi masyarakat sebaiknya menjadi syarat dalam pembentukan undang-undang dengan adanya pedoman pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang. Seperti dalam proses apa keterlibatan partisipasi, standar pihak-pihak yang dapat terlibat, perencanaan sampai dengan monitoring dan evaluasi sehingga bentuk partisipasi yang dilakukan dapat terarah dan mencapai tujuannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Hernadi Effendi, *Persamaan Kedudukan di Depan Hukum dan Pemerintahan Konsepsi dan Impelementasi*, Mujahid Press, Bandung: 2017.

Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah Atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, Perludem, Jakarta: 2016.

Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit Konpress, Jakarta: 2012.

Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Yogyakarta: 2009.

Jurnal

Franko Johner, dkk., "Negara Bangsa Pos-Kolonial Sebagai Basis Dalam Menentukan Identitas Konstitusi Indonesia: Studi Terhadap Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol. 2 No. 2 2018, hlm. 195.

Iza Rumesten R.S., "Model Ideal Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Daerah", *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 12 No. 1 Januari 2012.

Karen Czapanskiy and Rashida Manjoo, "Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of This Right", *Duke Journal of Comparative & International Law*, Vol. 19: 1, 2009, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1273610>.

László Vértésy, "The Public Participation in the Drafting of Legislation in Hungary", *International Public Administration Review*, 14 (4), <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3002383>.

Sherry R. Arnstein, "The Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Planning Association*, 2010.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Konstitusi Afrika Selatan 1996.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

9th Edition Rules of National Assembly.

Sumber lainnya

Gilang Fauzi, “Deretan Kasus Kunjungan Ke Luar Negeri DPR”, 2015, <<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20150908104558-32-77282/deretan-kasus-kunjungan-luar-negeri-dpr>>.

Legislative Sector South Africa, *Public Participation Framework for the South African Legislative Sector*, Legislative Sector South Africa, Cape Town: 2013.

Maharanie, *Skripsi Kedaulatan Rakyat dalam Pembentukan Kebijakan Publik (Studi Kasus: Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia)*, Universitas Indonesia, Depok: 2008.

Monique Doyle, *Public Participation Parliament-Survey of Participant*, Parliamentary Monitoring Group, Cape Town: 2017.

Parliament of South Africa, “*How a Law is Made*”, tanpa tahun, <<https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/EducationPubs/how-a-law-is-made.pdf>>.

Parliament of Republic of South Africa, “*What Parliament Does*”, tanpa tahun, <<https://www.parliament.gov.za/what-parliament-does>>.

Renee Scott, *An Analysis of Public Participation in the South African Legislative Sector*, Stellenbosch University, Stellenbosch: 2009.

Ronald Rofiandri, “*Mengamankan Akses Publik di Parlemen*”, 2016, <<http://www.pshk.or.id/id/blog-id/mengamankan-akses-publik-di-parlemen/>>.

Susan de Villiers, “*A Review of Public Participation in the Law and Policy-Making Process in South Africa*”, 2001, <<https://www.parliament.gov.za/peoples-government-peoples-voice#>>.