

**PENGARUH
PARTISIPASI
PUBLIK DALAM
PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG:**

Telaah atas
Pembentukan
Undang-Undang
Penyelenggara Pemilu

PENULIS **JOKO RISKIYONO**

**PENGARUH PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG: TELAAH ATAS PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG PENYELENGGARA PEMILU**

Penulis:

Djoko Riskiyono

Cetakan Pertama, Maret 2016

ISBN: 978-602-73248-8-6

Diterbitkan Oleh:

Jalan Tebet Timur IV A Nomor 1, Tebet, Jakarta Selatan

Phone: 021 - 8300 004 Fax: 021-8379 5697

Email: perludem@cbn.net.id, perludem@gmail.com

www.perludem.org

Twitter : @perludem

Facebook : Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

Hak cipta dilindungi undang-undang Dilarang mereproduksi sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk dan tujuan apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

UCAPAN TERIMAKASIH

Suratan takdir menghendaki naskah buku ini terampungkan sedikit terlambat dari waktu yang semestinya yakni bertepatan dengan berakhirnya masa keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat periode 2009-2014 dan pengangkatan anggota DPR periode 2014-2019 awal Oktober 2014. Lantaran segala keterbatasan dan kekurangan, buku ini akhirnya baru selesai pada Februari 2015. Momentum yang strategis terlewati begitu saja. Namun tak ada kata terlambat untuk keinginan kuat menyampaikan pengaruh aspirasi dan partisipasi dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan.

Seiring berjalannya waktu, syukur alhamdulillah tidak terasa penulis telah setahun bergabung sebagai tenaga ahli (*supporting system*) Badan Legislasi DPR. Penulis bergabung terhitung sejak Februari 2015 dan sudah barang tentu hari-harinya bergulat dengan fungsi legislasi. Keadaan yang demikian menggiatkan pergulatan antara teks teori yang penulis dapatkan di perkuliahan kampus dengan praktik empiris kegiatan legislasi di alat kelengkapan DPR yang secara khusus menangani legislasi untuk selanjutnya dituangkan dalam bentuk buku yang telah sampai di hadapan pembaca.

Keberadaan buku ini berasal dari tesis penulis bertajuk *Pengaruh Aspirasi dan Partisipasi Publik dalam Pembentukan dan Pengawasan Perundang-undangan*

(Studi Kasus atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum). Ia merupakan sebuah tahap akhir proses penyelesaian program master dan dipertahankan dalam ujian Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. Namun demikian, penyesuaian struktur tesis menjadi struktur buku yang dilakukan setahun terakhir ini tidak dilakukan dengan alasan lain kecuali untuk kepentingan pembaca secara luas.

Dengan selesainya buku ini, penulis menyadari banyak pihak turut memberikan bantuan dan dukungan. Penulis menyadari, tanpa dukungan dan bantuan sudah barang tentu mustahil karya ini terselesaikan. Penulis merasa perlu menghaturkan terima kasih kepada nama-nama berikut meski penulis juga menyadari, tidak mungkin menyebut nama para pihak yang telah memungkinkan karya ini terwujud satu-persatu.

Pertama, penulis berutang budi kepada sejumlah figur penting yaitu Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H., Dr. Faisal Akbar Nasution, S.H., M. Hum., Dr. Jusmadi Sikumbang, S.H., M.S., Dr. Pandastaren Tarigan, S.H., M.S., dan Dr. Agusmidah, S.H., M. Hum. Mereka berlima tanpa kenal lelah dan tanpa batas telah memberikan bimbingan, dorongan, dan pengujian kepada penulis; bahkan dimulai sejak proses proposal hingga penyusunan tesis, para figur menempatkan diri sebagai sosok pendidik yang arif dan bijak serta berpegang teguh pada prinsip tidak memaksakan pendapatnya kepada mahasiswa sepanjang penulिसannya dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.

Secara khusus penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A. dan Dr. Faisal Akbar Nasution, S.H., M. Hum. Di tengah kesibukannya mengajar dan menguji di berbagai kampus, baik di fakultas hukum maupun program pascasarjana, beliau berkenan menyisakan waktunya untuk menulis dan menyelesaikan kata pengantar buku ini. Pengantar beliau telah memberikan bobot tersendiri pada buku ini. Penulis berharap akan terinspirasi dan termotivasi semangat progresivitas keilmuan beliau apabila kelak masih diberi waktu dan kesempatan untuk melanjutkan ke jenjang studi doktoral ilmu hukum.

Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Kanda Syahruczal Yusuf and Associates, Kanda Ahmad Sofyan, Kanda Aulia Andri, Bapak Ganjar Pranowo, Bapak A. Hakam Naja, Veri Junaidi, Mbak Titi Anggraeni, Farli Elnumeri, Ramadhona Lubis, M. Idris, Hamonangan Sidauruk, Ganda Wira'atmaja, Sabari Barus Permai Yudi, Iman Pasu Purba, Cakra Arbas, Hamka Hendra Noer, Muchadam Faham, Indra Pahlevi, R.Kardi, Karman, Sahroji B.S., Mozart Malik Ibrahim, Cak Tarno, Agung Andri, Kenly Poluan, Muslim Hafidz, Alex Mubarak, dan Ahmed LD yang selama ini telah memberikan semangat dan selalu menanyakan kapan buku ini dapat dibaca oleh khalayak umum.

Ucapan terima kasih dihaturkan kepada Perludem, PSHK, Cetro, KRHN, YLBHI, Komisi II DPR, Baleg DPR, KPU, Bawaslu, MK, PKPA Medan, LBH Medan, Pusaka Medan, Bawaslu Sumut, Panwaslu Kabupaten/Kota se-Sumatera Utara, PW PII Sumut, KAHMI Sumut/Medan, IKA FH USU dan juga media pemberitaan seperti *Waspada*,

Analisa, Sumut Pos, Sinar Indonesia Baru, Jawa Pos, Sinar Harapan, Harian Pelita, Suara Karya, dan Wawasan. Secara kelembagaan, mereka telah memfasilitasi penulis luar biasa dengan menyediakan data, informasi, dan menjadi tempat berdiskusi. Demikian pula dengan media surat kabar harian baik di Medan, Jakarta, dan Semarang; media-media ini telah banyak membantu mempublikasikan gagasan penulis perihal pentingnya mengakomodir aspirasi dengan melibatkan partisipasi masyarakat secara luas dalam setiap pengambilan kebijakan yang dibuat dan diputuskan lewat peraturan perundang-undangan.

Terima kasih pun diberikan kepada seluruh sivitas akademika Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. Tanpa mengurangi rasa hormat, terima kasih disampaikan kepada Prof. Bismar Nasution, Prof. Suhaidi, Prof. Runtung, Prof. Tan Kamelo, Prof. Ningrum N. Sirait, Dr. Mahmud Siregar, dan Dr. Mahmud Mulyadi. Demikian juga pada staf Kak Fitri, Kak Yuli, Ria, Yani, Ibu Surganti, Ibu Niar, Sadli, Hendra, dan Manalu yang telah banyak direpotkan dan membantu mencarikan serta menyediakan bahan-bahan penelitian.

Tidak kalah penting, terima kasih dihaturkan untuk bantuan dan dukungan Perludem yang telah memfasilitasi untuk menerbitkan dan mencetak buku penulis. Terima kasih yang khusus kepada Mbak Titi Anggraini selaku Direktur Perludem dan Mas Faisal Abdau sebagai peneliti muda Perludem yang tiada kenal lelah mendorong penulis untuk segera menyelesaikan naskah buku yang sedang dalam proses penyelarasan dan penyuntingan.

Terakhir, terima kasih tak tergantikan untuk mereka yang tidak pernah lepas dari kehidupan penulis; Bapak Moch Soejono (alm) dan Ibu Soenarti (almh); begitu juga bapak mertua, Noer Asli, dan mamak mertua, Yusmainar (almh). Selanjutnya, terima kasih kepada istri tercinta, Yurika Ningsih, S.H., M.Kn., dan kepada dua kader penerus perjuangan kedua orang tua. Untuk anak-anakku, Juris Shidiq Prawiranegara dan Jacques Soleh Prawiranegara, atas doa, segala cinta, kasih sayang ayah ucapkan terima kasih.

Penulisan buku ini masih jauh dari kesempurnaan, baik dari segi teknik penulisan maupun dari pembahasannya. Oleh karena itu, kritik dan masukan berbagai pihak yang membangun sangat diharapkan untuk penyempurnaannya pada masa mendatang. Semoga buku ini bermanfaat bagi dunia pendidikan, mahasiswa, praktisi, dan masyarakat luas tanpa memandang asal usul, latar belakang politik, jenis kelamin, dan keyakinan para pembaca yang berminat dengan hukum tata negara; khususnya pada studi pembentukan peraturan perundang-undangan. Semoga terbitnya buku ini mendatangkan limpahan keberkahan dan ridho dari Allah SWT.

Nun, walqolami wama yasturun, fastabiqul khairot,.

*Nasrum minallahi wa fathun qaraii, Wallahul muwaffiq
ila aqwamit tharieq*

Cinangka, Depok, Akhir Februari 2016

Joko Riskiyono

KATA PENGANTAR

Partisipasi (*participation*) atau “turut berperan serta”, “keikutsertaan”, atau “peran serta” merupakan kondisi di mana semua anggota dalam suatu komunitas terlibat dalam menentukan tindakan atau kebijakan yang akan diambil terkait kepentingan mereka. Henk Addink menilai, partisipasi adalah keterlibatan aktif anggota kelompok dalam suatu proses di kelompok.¹ Dengan demikian, partisipasi merupakan kondisi yang mesti bahkan wajib ada dalam sebuah negara yang menganut paham kedaulatan rakyat.

Partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan.² 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. Dalam hal ini, Robert B. Gibson menyatakan:

1 Henk Addink, *Sourcebook Human Rights and Good Governance*, Asialink Project on Education in Good Governance and Human Rights, 2010, hlm. 36.

2 Ulasan Mingguan PSHK Desember 2004 Minggu Kedua, www.parlemen.net, dikunjungi 25 Desember 2007.

The demand for public participation was once the exclusive preserve of radical challenging centralized and arbitrary power. Many radical critics continue to believe that the resolution of present problems requires the active participation of all individuals in making the decisions which affect their lives.³

Sejalan dengan pandangan Robert B. Gibson tersebut, Mas Achmad Santosa menambahkan, pengambilan keputusan publik yang partisipatif bermanfaat agar keputusan tersebut benar-benar mencerminkan kebutuhan, kepentingan serta keinginan masyarakat luas.⁴ Terkait dengan pengertian partisipasi masyarakat, Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson dalam “No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries”, mengartikan sebagai *activity by private citizens designed to influence government decision-making*.⁵ Senada dengan itu, Lothar Gundling mengemukakan bahwa partisipasi masyarakat punya makna penting sebagai upaya *democratizing decision-making*.⁶

Lebih jauh, Dahl menilai, demokrasi hanya dapat dibangun dengan partisipasi, di mana semua warga

3 R.B. Gibson, 1981, *The Value of Participation*, dalam P.S. Elder (edit.), *Environmental Management and Public Participation*, Canadian Environmental Law Research Foundation of the Canadian Environmental Law Association, Ottawa, hal. 7.

4 Mas Achmad Santosa, 2001, *Good Governance dan Hukum Lingkungan*, Indonesian Center for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 138.

5 Dalam Yuliandri, 2007, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan*, Disertasi, PPS Universitas Airlangga, Suarabaya, hal. 180.

6 Lothar Gundling, 1980, *Public Participation in Environmental Decision Making, Trends in Environmental Policy and Law*, IUCN Glamd, Switzerland, hal.134-136.

masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk ikut berperan serta mendiskusikan/membahas masalah-masalahnya dan mengambil keputusan.⁷ Oleh karena itu, bagaimana mungkin suatu negara mengklaim dirinya demokratis jika proses pengambilan keputusan terkait kepentingan mereka dilakukan minus keterlibatan warganya. Dalam disiplin ilmu politik, partisipasi yang demikian dikenal partisipasi politik, yaitu keikutsertaan warga negara biasa dalam menentukan segala keputusan yang menyangkut/memengaruhi kehidupannya.⁸ Melalui keikut-sertaan menentukan keputusan itulah masyarakat terlibat dalam menyelenggarakan kekuasaan negara. Salah satu kebijakan publik di mana partisipasi publik berperan penting adalah dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terakomodir dengan diadopsinya asas keterbukaan dalam UU No 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal ini, Penjelasan Pasal 5 UU No 12/2011 menyatakan partisipasi sebagai kondisi dimana pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan dilakukan secara transparan dan terbuka. Dengan prinsip keterbukaan, seluruh lapisan masyarakat memiliki kesempatan seluas-

7 Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001, hlm. 15.

8 Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992, hlm. 140.

luasnya memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam buku ini, saudara Joko Riskiyono menelaah ihwal partisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya pembentukan UU No 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Berdasarkan hasil penelitian Joko, sejumlah norma dalam UU No 15/2011 tidak mencerminkan kepentingan masyarakat secara luas, melainkan hanya untuk keperluan mengakomodasi kepentingan elit partai politik. Misalnya, dalam memaknai komisi pemilihan umum yang mandiri sebagaimana diamanahkan Pasal 22E Ayat (5) UUD 1945, kekuatan politik di DPR justru memperlonggar syarat bagi anggota partai politik yang akan mendaftar menjadi anggota lembaga penyelenggara pemilu. Jika dalam UU No 22/2007 dipersyaratkan bahwa pengunduran diri dari keanggotaan partai politik harus dilakukan minimal 5 (lima) tahun sebelum mendaftarkan diri, namun dalam UU No 15/2011 syarat pengunduran diri sebagai anggota partai politik cukup dilakukan pada saat mendaftarkan diri sebagai calon. Bahkan, untuk keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) justru terdapat unsur partai politik yang ada di DPR. Disinyalir Joko, lahirnya norma tersebut karena ketidak-pedulian partai politik dengan aspirasi publik.

Tidak hadirnya materi muatan yang partisipatif dalam UU No 15/ 2011 setidaknya memberi petunjuk bahwa pembentuk undang-undang kala itu sedang hendak membelokkan haluan kemandirian penyelenggara

pemilu melalui infiltrasi partai politik ke dalam lembaga penyelenggara pemilu, baik di KPU, Bawaslu maupun DKPP. Dikatakan demikian, mandat konstitusional Pasal 22E UUD 1945 menegaskan bahwa lembaga penyelenggara pemilu haruslah steril dari anasir-anasir partisan. Pemaknaan mandat konstitusional tersebut semata-mata untuk menjamin terselenggaranya pemilu yang jujur dan adil. Dengan membuka ruang keterlibatan anggota partai politik menjadi penyelenggara pemilu tanpa adanya jeda waktu atau memberi ruang diisinya lembaga penegak etika penyelenggara dari unsur partai politik merupakan buktinya nyata bahwa ketentuan tersebut jauh dari apa yang dikehendaki oleh masyarakat luas. Oleh karena itu, norma tersebut tentu jauh dari apa yang dimaksud ketentuan yang partisipatif.

Dalam buku ini Saudara Joko juga mencatat dan menyimpulkan bahwa lahirnya norma yang demikian merupakan kondisi di mana arena yang seharusnya menjadi wilayah bagi publik untuk terlibat banyak mengikuti proses dan menentukan substansinya justru kini semata-mata hanya menjadi medan partai-partai politik untuk saling berebut dan bertukar kuasa. Sehingga yang terlahir justru norma yang tidak mencerminkan kebutuhan hukum masyarakat secara luas sesuai konstitusi. Hal demikian menunjukkan: fungsi representasi rakyat yang dilekatkan pada DPR disimpangi menjadi sebatas representasi bagi segelintir elite, khususnya dalam perumusan UU No 15/2011.

Lebih jauh, sekalipun kajian Joko hanya berangkat

dari kelemahan aspek partisipasi pembentukan UU No 15/2011, masalah yang dikaji merupakan isu yang secara umum mewarnai pembentukan undang-undang yang ada, terutama undang-undang dibidang politik. Mayoritas (sekedar mengatakan tidak semua) undang-undang di bidang politik berisi norma yang cenderung pragmatis. Sebab, *pertama*, karena tidak mencerminkan upaya membangun kehidupan politik untuk jangka panjang, sebab materi muatan yang diadopsi hanya cerminan pertukaran kepentingan elit partai politik; *kedua*, perumusan undang-undang tidak dalam kerangka mengutamakan partai politik sebagai agregasi dan pendidikan politik rakyat, melainkan hanya mengakomodir hasrat politik sesaat.

Catatan kritis yang dikemukakan Joko patut direnungkan oleh siapapun yang peduli terhadap proses pembuatan kebijakan negara, terutama pembentuk undang-undang. Bagaimanapun, ketika pembentuk undang-undang terus terjebak dalam semangat elitisme dan tidak partisipatif saat membahas sebuah rancangan undang-undang, materi muatan undang-undang tersebut akan mengambil jarak dengan kepentingan hukum masyarakat. Dampaknya amat jelas, undang-undang tersebut rentan dibatalkan melalui proses pengujian Mahkamah Konstitusi.

Dalam membangun proses pembentukan undang-undang yang partisipatif, guratan pemikiran Joko dalam buku ini harus dimaknai sebagai sebuah *warning* di tengah kebutuhan membentuk dasar hukum penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Tanpa itu, semua undang-undang yang berada di ranah pemilihan umum potensial

menghasilkan dan meneguhkan demokrasi prosedural belaka. Pada titik itulah karya Joko ini menjadi penting kehadirannya. Selamat untuk Joko! Semoga menyusul karya-karya berikutnya.

Saldi Isra

*Profesor Hukum Tata Negara dan
Direktur Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO)
Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang*

**PENGARUH PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG:
TELAAH ATAS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PENYELENGGARA PEMILU**

KATA PENGANTAR

Menurut ketentuan yang diatur di dalam UUD 1945, kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang berada ditangan DPR meskipun harus mendapat persetujuan bersama dengan Presiden terlebih dahulu (Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945), dan dilain pihak Presiden berhak pula mengajukan sebuah Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945). Dengan konstruksi demikian, hanya kedua lembaga ini, yaitu Presiden (badan eksekutif) dan DPR (badan legislatif) sama-sama berhak untuk mengajukan RUU untuk dijadikan Undang-undang. Demikian pula halnya dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan tingkat pemerintahan daerah yaitu Peraturan Daerah yang hampir sama dengan Proses Pembentukan Undang-Undang pada tingkat Pemerintah Pusat, yaitu suatu Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) dapat diajukan baik oleh pihak eksekutif daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) maupun oleh badan legislatif daerah (DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten, dan DPRD Kota).

DPR dan DPRD sebagai wujud dari lembaga perwakilan rakyat di Indonesia mempunyai beberapa fungsi diantaranya ialah legislasi, anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*) seperti yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan UU No 9/2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No 23/2014 tentang Pemerintahan

Daerah serta UU No 42/2014 tentang Perubahan atas UU No 17/2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Di samping itu secara teori dan praktik politik, kedua lembaga perwakilan rakyat itupun memiliki sebuah fungsi meskipun tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun mempunyai arti yang cukup penting pula bagi kedua lembaga tersebut, ketika menjalankan tugas dan fungsinya dalam kesehariannya, yaitu fungsi sebagai wadah penyalur aspirasi rakyat.

Fungsi lembaga perwakilan rakyat sebagai tempat penyalur aspirasi dan kepentingan rakyat ini, pada hakekatnya sebagian besar memang sudah tercakup dan selalu dilaksanakan bersama-sama dalam fungsi legislatif dan pengawasan. Namun harus diingat bahwa kedua fungsi ini secara formal sering dilakukan anggota-anggota DPR/DPRD ketika berhadapan dengan pihak eksekutif, yaitu dalam hal berkaitan dengan kebijakan pemerintahan yang akan dan telah dikeluarkan oleh kedua lembaga negara, seperti misalnya dalam proses pembuatan dan pelaksanaan sebuah UU atau Perda. Sehingga dengan demikian, dapat dikatakan pelaksanaan fungsi legislatif dan pengawasan ini tercermin di dalam proses kehidupan politik pada tataran supra politik saja, yakni proses jalannya kehidupan berpolitik pada tataran lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam sistem ketatanegaraan kita.

Melalui jalur sebagai penyampai aspirasi dan kepentingan rakyat ini, DPR/DPRD akan dapat berperan sebagai peramu berbagai aspirasi dan kepentingan yang

hidup dan berkembang dalam masyarakat dari waktu ke waktu menjadi bahan-bahan untuk ikut merumuskan berbagai kepentingan bersama yang dianggapnya relevan untuk dikemukakan dan diperjuangkan selanjutnya.

Di samping lembaga-lembaga negara (supra struktur politik), terdapat lembaga atau institusi lainnya dalam kehidupan politik yang tidak mempunyai kedudukan yang resmi dalam sebuah negara, namun mempunyai peranan yang cukup penting pula dalam mekanisme berjalannya sebuah sistem politik pada sesuatu negara, seperti Organisasi Partai Politik (Orsospol), Organisasi Kemasyarakatan (Ormas), Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Perguruan Tinggi, Kelompok Penekan (*Pressure Group*), Kelompok Kepentingan (*Interest Group*), dan Tokoh-Tokoh Masyarakat yang dapat mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik yang dibuat oleh lembaga-lembaga negara resmi dalam supra struktur politik. Di dalam proses kehidupan politik bernegara, kelompok-kelompok masyarakat ini sering disebut dengan istilah infra struktur politik, yakni proses jalannya kehidupan berpolitik pada tataran yang terdapat di dalam lembaga-lembaga atau institusi-institusi sosial yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Di tingkat infra struktur politik, peranan lembaga perwakilan rakyat melalui anggota-anggotanya dapat dilihat bagaimana hubungannya dengan rakyat yang diwakilinya, ataupun bagaimana anggota-anggota DPR/DPRD dapat menjembatani aspirasi rakyat yang

diwakilinya dengan kebijakan pemerintah yang akan dan telah dikeluarkan. Dengan demikian melalui fungsi yang disebut dengan perwakilan ini, DPR/DPRD akan dapat membuat kebijakan dengan mengatasnamakan warga masyarakat yang diwakilinya, yang secara keseluruhan merasa terwakili dalam lembaga negara ini.

Masyarakat yang dikenakan kebijakan pemerintahan, misalnya dalam bentuk Undang-Undang (atau Peraturan Daerah di tingkat pemerintahan daerah), sudah tentu kadangkala tidak sepenuhnya menerima kebijakan tersebut. Jika terdapat keluhan atau tuntutan supaya kebijakan pemerintahan itu harus disesuaikan dengan aspirasi masyarakat yang sesungguhnya, maka masyarakat menginginkan supaya kebijakan pemerintahan itu dikoreksi atau direvisi. Keluhan atau tuntutan itu dapat disalurkan melalui pihak supra struktur politik ditingkat pemerintah pusat dan di tingkat pemerintahan daerah, maupun kepada pihak infra struktur politik yang dapat menjembatani masyarakat dengan pihak pembuat dan pengambil keputusan (dalam hal ini supra struktur politik), sekaligus juga dapat memberi masukan atau rekomendasi kepada pihak pengambil keputusan tersebut hendaknya mau mendengar dan menerima keluhan atau tuntutan masyarakat tersebut, yang pada gilirannya akan merevisi kebijakan pemerintahan yang telah dikeluarkan sebelumnya yang dianggap tidak aspiratif.

Di dalam negara-negara demokrasi, gagasan mengenai partisipasi rakyat yang mempunyai dasar ideologi, bahwa rakyat berhak untuk turut serta menentukan jalannya

pemerintahan dan berhak pula untuk menentukan siapa-siapa yang akan menjadi wakil-wakilnya di dalam jabatan-jabatan pemerintahan tersebut pada umumnya tumbuh dengan subur dan malahan dapat dianggap sebagai ciri khas yang harus ada dalam demokrasi. Dalam kaitannya dengan partisipasi masyarakat ini termasuk juga dalam keterlibatannya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (*law making process*), meskipun secara tidak langsung karena yang menjadi inisiator tetap ada pada lembaga-lembaga negara yang mendapatkan atribusi kewenangannya yang bersumber dari peraturan perundang-undangan itu sendiri (dari tingkatan Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang). Hal ini dapat dilihat dari peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini yang telah memberikan tempat bagi partisipasi masyarakat di dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Misalnya ketentuan Pasal 53 UU No 10/ 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan “*Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan maupun pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah*”. Demikian pula halnya dengan ketentuan dalam UU No 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang telah menggantikan UU No 10/2004 diatas, dimana dinyatakan bahwa “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana masukan secara lisan dan atau tertulis itu dapat dilakukan melalui (a). rapat dengar

pendapat umum; (b). kunjungan kerja; (c). sosialisasi, dan/atau (d). seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Masyarakat mana dalam hal ini adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan” (Lihat ketentuan Pasal 96 ayat (1) sampai dengan ayat (3) UU No 12/2011)

Keterlibatan masyarakat menjadi suatu keharusan yang wajib dipatuhi oleh setiap pemerintah dalam proses penyusunan setiap peraturan perundang-undangan. Keterlibatan masyarakat tersebut dalam setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan jika dilihat dari perspektif Hak Asasi Manusia (HAM) dapat dikatakan merupakan bagian dari hak masyarakat, baik sebagai individu maupun sebagai satu kesatuan sistem sosial di dalam masyarakat, yang harus dihormati oleh setiap pembentuk peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain pembentuk peraturan perundang-undangan berkewajiban untuk memberikan ruang terhadap partisipasi masyarakat dalam semua proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana pada gilirannya pemberian kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut akan memberikan landasan yang lebih baik bagi proses lahirnya sebuah peraturan perundang-undangan disamping akan memastikan implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat sedari semula dalam proses pembuatan sebuah peraturan perundang-undangan, yang akhirnya akan menumbuhkan

adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*), dan pengakuan (*recognition*) masyarakat terhadap pembentuk peraturan perundang-undangan itu sendiri.

Buku yang dihadapan pembaca yang berjudul “Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang”, yang dikarang oleh Joko Riskiyono ini semula adalah sebuah Tesis yang telah dipertahankan oleh Penulisnya pada tanggal 29 Agustus 2015 yang lalu di Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara. Sebagai salah seorang Pembimbing Tesis, Saya ikut larut merasakan bagaimana energi yang dikeluarkan oleh penulis untuk menggambarkan bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang selama ini belumlah banyak dilakukan oleh masyarakat itu sendiri, yang seharusnya disadari bahwa kini mereka bukanlah hanya sebagai obyek dari produk hukum yang dibentuk oleh pembentuk peraturan perundang-undangan, melainkan mereka juga bisa berposisi sebagai subyek dalam artian ikut terlibat aktif di dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan melalui saluran atau mekanisme yang diberikan oleh UU No 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan seperti telah dikemukakan di atas.

Semoga saja dengan membaca buku ini, dapat menyadarkan kita semua dan selanjutnya ikut terlibat aktif mengambil peran yang dapat kita lakukan dalam proses lahirnya sebuah peraturan perundang-undangan di negara yang kita cintai ini, sehingga akan lahir produk

peraturan perundang-undangan yang akomodatif dan adaptif dengan situasi perkembangan masyarakat kita sehari-hari.

Faisal Akbar Nasution

*Ketua Departemen Hukum Tata Negara FH USU dan
Kepala Pusat Penelitian Konstitusi dan Otonomi Daerah
Lembaga Penelitian Universitas Sumatera Utara Medan*

DAFTAR ISI

Ucapan Terimakasih	iii
Kata Pengantar	ix
Kata Pengantar	xvii
Daftar Isi	xxv
Daftar Tabel	xxvii
Daftar Skema	xxviii
Daftar Singkatan	xxix
BAB I MENYINGSING ERA PARTISIPASI PUBLIK	1
Latar Belakang	1
Permasalahan, Tujuan, Manfaat Buku	17
Kerangka Teori	19
Teori Kedaulatan Rakyat	21
Teori Demokrasi dan Partisipasi	25
Teori Perundang-Undangan dan Teori Pengujian Undang-Undang	33
Kerangka Konseptual	45
Pengaruh Aspirasi Publik dalam Pembahasan Perundang-Undangan	46
Partisipasi Publik dalam Pembentukan Perundang-Undangan	48
Pengawasan Terhadap Pembentukan dan Pemberlakuan Perundang-Undangan ..	49
Pendekatan, Data, Pengumpulan, dan Analisis	51
BAB II MERANGKUL PUBLIK DALAM MERENCANAKAN PERUNDANG-UNDANGAN	55
Aspirasi Publik dalam Perencanaan Perundang-Undangan	55
Perencanaan Program Legislasi Nasional	64
Menjaring Pendapat Publik	75
Teknik Penyusunan dan Perumusan Peraturan Perundang-Undangan	90
Merangkul Aspirasi Masyarakat	95
Tahapan Penyusunan dan Proses Pembahasan	102
Urgensi Perubahan Undang-Undang	130
Dasar Hukum Penyelenggaraan Pemilu	141
Proses Perencanaan Rancangan Undang-Undang	149
Menjamin Hak Partisipatif Masyarakat	158

BAB III MEMBUKA RUANG-RUANG DEMOKRASI DALAM PEMBAHASAN PERUNDANG-UNDANGAN	163
Partisipasi Publik dalam Pembahasan Perundang-Undangan	163
Ruang Partisipasi dalam Penyusunan Kebijakan	172
Tahapan Partisipasi dalam Usaha Mempengaruhi Kebijakan	181
Penggalangan Dukungan	187
Konstitusionalitas Publik dalam Pembahasan Peraturan Perundang-Undangan.....	199
Implementasi Partisipasi Publik	209
Keberadaan Organisasi Masyarakat Sipil	219
Pelebagaan Partisipasi Publik	222
BAB IV ARTI PENGAWASAN PUBLIK DALAM PROSES LEGISLASI	229
Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan	229
Pemantauan dan Evaluasi Pembentukan Perundang-Undangan	231
Pengawasan Publik Melalui Pengujian Undang-Undang.....	242
Pelebagaan Pengujian Undang-Undang	258
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	267
Kesimpulan.....	267
Saran	269
Indeks.....	273
Daftar Pustaka.....	279
Biodata Penulis.....	295

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Masa Sidang Dewan Perwakilan Rakyat dalam Satu Tahun	72
Tabel 2	Daftar Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2011.....	74
Tabel 3	Perbandingan Ketentuan Terkait Kemandirian Penyelenggara Pemilu antara UU No. 15/2011 dengan UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.....	139
Tabel 4	Rekomendasi Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) Revisi atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	212
Tabel 5	Perbandingan Ketentuan terkait Kemandirian Penyelenggara Pemilu antara UU No. 15/2011 Sebelum dan Sesudah Putusan MK No. 81/PUU-XI/2011	249

DAFTAR SKEMA

Skema 1	Burkhardt Krems	38
Skema 2	Alur Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas)	70
Skema 3	Partisipasi Penyusunan Naskah Akademik.....	87
Skema 4	Tata Cara Penjaringan Pendapat Publik Penyusunan Naskah Akademik (Academic Draft).....	88
Skema 5	Proses Penyusunan Naskah Akademik yang Partisipatif.....	89
Skema 6	Pembentukan Rancangan Undang-Undang	105
Skema 7	Tahapan Pembahasan RUU Inisiatif DPR	112
Skema 8	Prosedur Pengajuan RUU Inisiatif yang Berasal dari DPR.....	116
Skema 9	Mekanisme Penyiapan dan Perancangan Rancangan Undang-Undang .	118
Skema 10	Pembahasan RUU di Dewan Perwakilan Rakyat	169
Skema 11	Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang	231
Skema 12	Partisipasi Publik dalam Pembentukan dan Pengawasan Peraturan Perundang-undangan.....	240

DAFTAR SINGKATAN

Amankan Pemilu	: Aliansi Masyarakat Selamatkan Pemilu
Ampres	: Amanat Presiden
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Baleg	: Badan Legislatif
Bamus	: Badan Musyawarah
Bawaslu	: Badan Pengawas Pemilu
BUMN	: Badan Usaha Milik Nasional
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
BPP	: Bilangan Pembagi Pemilih
CETRO	: Center for Electoral Reform
DCT	: Daftar Calon Tetap
DIM	: Daftar Inventarisasi Masalah
DKPP	: Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DP4	: Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPT	: Daftar Pemilih Tetap

FORMAPPI	: Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia
GBHN	: Garis-garis Besar Haluan Negara
IBC	: Indonesia Budget Center
ICW	: Indonesian Corruption Watch
IPC	: Indonesia Parliamentary Centre
JPPR	: Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat
KIPP	: Komite Independen Pemantau Pemilu
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
KRHN	: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional
LAN	: Lembaga Administrasi Negara
LBH	: Lembaga Bantuan Hukum
LIPI	: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
MA	: Mahkamah Agung
MK	: Mahkamah Konstitusi
MPR	: Majelis Permusyawaratan Rakyat
P3DI	: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi
P4	: Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila
Panja	: Panitia Kerja
Pansus	: Panitia Khusus

Panwaslu	: Panitia Pengawas Pemilu
Perludem	: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi
Perpu	: Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
Pileg	: Pemilihan Legislatif
Pilkada	: Pemilihan Kepala Daerah
Pilpres	: Pemilihan Presiden
PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional
PSHK	: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan
Puskapol UI	: Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia
Raker	: Rapat Kerja
RDP	: Rapat Dengar Pendapat
RDPU	: Rapat Dengar Pendapat Umum
RRI	: Radio Republik Indonesia
RUU	: Rancangan Undang-undang
Seknas FITRA	: Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
Setjen DPR	: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat
SU MPR	: Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat

TePI	: Komite Pemilih Indonesia
Timcil	: Tim Kecil
Timsin	: Tim Sinkronisasi
Timus	: Tim Khusus
TVRI	: Televisi Republik Indonesia
UU	: Undang-undang
UUD 1945	: Undang-undang Dasar 1945
YAPPIKA	: Yayasan Penguatan Partisipasi, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia
YLBHI	: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia

BAB I

MENYINGSING ERA

PARTISIPASI PUBLIK

LATAR BELAKANG

Pada era reformasi yang mengikuti runtuhnya pemerintahan Soeharto, berkembang tuntutan dilakukannya penataan kembali berbagai aspek, baik aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, serta pertahanan dan keamanan. Salah satu bentuk penataan tersebut adalah penataan lembaga politik sehingga diharapkan tercipta lembaga-lembaga negara yang berperan optimal. Dalam konteks hubungan antar-lembaga tinggi, terutama hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia, sistem *checks and balance* senantiasa diupayakan tercipta.

Penataan dan penguatan kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga negara sejauh ini sudah cukup baik. Adapun penataan terhadap hubungan antar-lembaga tinggi negara dimulai setelah adanya keputusan politik Majelis Permusyawaratan Rakyat mengamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, suatu putusan yang belum pernah terjadi sebelumnya. Perubahan UUD 1945 pada tahun 1999 di antaranya memberi batasan kewenangan Presiden dan pemberdayaan DPR. Terjadilah

pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang yang tadinya merupakan kekuasaan eksekutif menjadi kekuasaan legislatif.

Kewenangan membentuk undang-undang juga bergeser. Kewenangan yang tadinya milik Presiden, setelah amandemen UUD 1945, menjadi milik DPR. Hal ini sebagaimana tertera dalam UUD 1945 yang menyatakan:¹

- ayat (1) : Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang
- ayat(2) : Setiap rancangan undang-undang yang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan;
- ayat(3) : Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan dewan perwakilan rakyat masa itu.

Sementara itu, pengesahan suatu UU yang disetujui DPR diatur dalam UUD 1945 menyatakan: “Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.”² Bila rancangan itu tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh sejak hari rancangan undang-undang disetujui,

1 Pasal 20, UUD 1945.

2 Pasal 20 ayat (4), UUD 1945.

maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan, sebagaimana diatur dalam UUD 1945 yang disetujui pada amandemen kedua tahun 2000. Bunyi pernyataannya: “Dalam hal rancangan undang-undang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.”³

Dalam pembukaan dan batang tubuh UUD 1945, Republik Indonesia yang berdiri pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah negara yang berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*) dalam arti negara pengurus (*Verzorgingsstaat*). Hal ini tertulis dalam pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang berbunyi sebagai berikut:⁴

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam Undang-Undang Dasar Negara Indonesia.

3 Pasal 20 ayat (5), UUD 1945.

4 Alinea keempat, pembukaan UUD 1945.

Untuk mengemban tugas negara menyelenggarakan kesejahteraan umum tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan untuk terciptanya undang-undang yang baik menjadi penting; diperlukan adanya suatu peraturan pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur secara jelas bagaimana unsur-unsur tersebut dapat dipenuhi (Soeprpto 1998). Perlunya pembentukan undang-undang tersebut, selain diamanatkan oleh Tap MPR 3/2000,⁵ juga dirumuskan dalam UUD 1945 amandemen kedua yang menyatakan bahwa: “Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan perundang-undangan diatur dengan undang-undang.”⁶ Empat tahun setelah amandemen, lahir UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diubah dengan UU No. 12/2011 yang diundangkan pada 12 Agustus 2011.

Potret buram fungsi legislasi sepanjang tahun 2011 dapat dilihat dari kualitas pekerjaan DPR dalam melakukan fungsi legislasinya. Diduga pada tahun tersebut terdapat beberapa UU dengan kualitas seadanya. Salah satunya adalah UU No. 15/2011 sebagai hasil perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu; dasar pertimbangan penggantiannya yaitu pemilihan umum yang dapat menjamin pelaksanaan hak politik masyarakat terselenggara dibutuhkan penyelenggara pemilihan umum yang profesional serta mempunyai integritas, kapabilitas, dan akuntabilitas. Selanjutnya, dengan persetujuan bersama

5 Pasal 6, TAP MPR No. 3/2000.

6 Pasal 22A, UUD 1945.

DPR dan pemerintah maka pada tanggal 16 Oktober 2011 diundangkan UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.⁷

Keberadaan dan ketentuan tentang pemilihan umum dalam konstitusi selanjutnya dinyatakan pada UUD 1945 yang menyatakan: “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang.”⁸ Artinya, pihak penyusun memaksudkan agar dalam UUD 1945 terdapat satu undang-undang khusus mengenai pemilu, yang mengatur semua aspek. Sebagaimana yang tertera dalam UUD 1945, ia meliputi: penyelenggaraan (sistem pemilu dan seluruh tahapan penyelenggaraan), peserta pemilu, dan penyelenggara pemilu.⁹

Terkait pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, yang merupakan *organieke wet* (undang-undang organik) karena usulan berasal dari inisiatif DPR dengan persetujuan Presiden, UUD 1945 menyatakan: “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.”¹⁰ Ketentuan Pasal 11I dan Pasal 85I UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu menentukan: “Mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintah, jabatan di Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon.”¹¹

7 Lihat diktum menimbang pada huruf b UU No. 15/2011.

8 Pasal 22E ayat (6), UUD 1945.

9 *Ibid.*

10 Pasal 22E ayat (5), UUD 1945.

11 Pasal 11I dan Pasal 85I, UU No. 15/2011.

Pasal ini merupakan penyiasatan pembentuk undang-undang terhadap ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menegaskan sifat kemandirian penyelenggara pemilu, bahwa pemilu diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat mandiri.

Berdasarkan alasan itulah para pembentuk undang-undang kemudian membuat adanya klausul: “mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik dst.” tanpa perlu adanya jeda waktu antara mengundurkan diri dari partai politik dan mendaftarkan diri sebagai anggota KPU/KPUD atau Bawaslu/Panwaslu. Pembentuk undang-undang ingin mengesankan bahwa dengan klausul tersebut syarat formal penyelenggara pemilu bukan anggota partai politik sudah terpenuhi.¹² Penyiasatan tersebut jelas bertentangan dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang tidak lain merupakan pengejawantahan dari ketentuan Pasal 22A hasil perubahan kedua UUD 1945.¹³ Sementara itu, ketentuan dalam UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan secara jelas menyatakan:¹⁴

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

12 “Ruang Politik Hukum,” *Media Indonesia* 13 Desember 2011.

13 Lihat ketentuan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Perubahan Kedua 2000 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2011).

14 Pasal 5, UU No. 12/2011.

yang baik, yang meliputi: a. kejelasan tujuan; b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; d. dapat dilaksanakan; e. kedayagunaan dan kehasilgunaan; f. kejelasan rumusan; dan g. Keterbukaan.

Dengan demikian, berdasarkan Putusan MK No. 81/PUU-IX/2011 Perihal Pengujian Undang-Undang No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap UUD 1945, hal tersebut terjelaskan sudah.

Perubahan ini dapat dilacak dari terbukanya peluang kader partai menjadi calon anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).¹⁵ Syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota vide UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu terhadap UUD 1945.¹⁶ UUD 1945 menyatakan: “Mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon.”¹⁷

Adapun syarat untuk menjadi calon anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau Panwaslu Kabupaten/Kota, seseorang

15 *Ibid*, hlm. 4.

16 Pasal 11I, Pasal 85I, dan Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, huruf e, ayat (5), dan ayat (11), UU No. 15/2011.

17 Pasal 11I, UU No. 15/2011.

bisa melihat UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu kurang lebih menyatakan hal yang sama: “Mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon.”¹⁸ Demikian juga terkait pengisian unsur yang ada di DKPP; ketentuan UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu menyatakan:¹⁹

ayat: (4) DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:

- c. 1 (satu) orang utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR;
- d. 1 (satu) orang utusan Pemerintah;
- e. 4 (empat) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau 5 (lima) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap.

Selanjutnya dapat dilihat ayat (5) yang menyatakan “Dalam hal anggota DKPP yang berasal dari tokoh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf d berjumlah 4 (empat) orang, Presiden dan DPR masing-masing mengusulkan 2 (dua) orang”²⁰ dan ayat (11) yang

18 Pasal 85I, UU No. 15/2011.

19 Pasal 109 ayat (4), UU No. 15/2011.

20 Pasal 109 ayat (5), UU No. 15/2011.

menyatakan “Setiap anggota DKPP dari setiap unsur dapat diganti antarwaktu berdasarkan kebutuhan dan pertimbangan masing-masing unsur sesuai dengan ketentuan yang berlaku.”²¹ Menurut banyak pihak, pilihan pembentuk undang-undang seperti yang terlihat di atas membuka ruang bagi kader partai potensial untuk membunuh kemandirian penyelenggara pemilu (Isra 2008).

Ketentuan mengundurkan diri dari partai politik tanpa jeda waktu untuk mendaftar sebagai penyelenggara pemilu memicu keberatan kelompok masyarakat yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Selamatkan Pemilu yang kemudian disebut (Amankan Pemilu). Aliansi ini terdiri dari koalisi 23 organisasi masyarakat sipil (*civil society*) dan 113 individu yang menghendaki pemilu bersih. Amankan Pemilu mengajukan permohonan pengujian Pasal 11I dan Pasal 85I butir 49 dan Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, huruf e, ayat (5), dan ayat (11) UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu terhadap Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Salah satu alasan permohonan pemohon yang dimuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2011 tentang “mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik... pada saat mendaftar sebagai calon” adalah sebagai berikut:²²

Mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik...
pada saat mendaftarkan diri” melanggar asas
keterbukaan dalam pembentukan undang-undang.

21 Pasal 109 ayat (11), UU No. 15/2011.

22 Lihat salah satu dalil pemohon dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 81/PUU-IX/2012 tentang Pengujian UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Dalam hal ini, pembentuk undang-undang yang didominasi oleh partai politik menyimpan agenda tersembunyi untuk memasukkan anggota-anggota partai politik dalam lembaga penyelenggara pemilu dengan menyepakati klausul mengundurkan diri tanpa perlu jeda waktu.

Untuk lebih menguatkan penerapan Pasal 22E UUD 1945, seseorang dapat pula menggunakan pendekatan penafsiran historis/sejarah hukum untuk menelaahnya. Berdasarkan penafsiran historis, klausul syarat “bukan orang partai” mengemuka dalam pembahasan perubahan ketiga UUD 1945, khususnya terkait kelembagaan penyelenggara pemilu. Mengemukanya ketentuan syarat “bukan orang partai” dilatarbelakangi oleh sejarah penyelenggaraan Pemilu 1999 yang hampir gagal lantaran sikap parsialitas penyelenggara pemilu yang merupakan perwakilan partai politik.

Komposisi keanggotaan KPU yang diisi orang-orang partai politik sebagaimana ditegaskan UU No. 3/1999 tentang Pemilu menjadi bumerang atas pelaksanaan pemilu yang damai.²³ Pada saat itu, anggota KPU yang berasal dari partai politik gagal menetapkan hasil pemungutan suara tepat waktu karena terjebak kepentingan masing-masing. Mereka tidak bisa melepaskan kepentingan dan menempatkan diri sebagai anggota partai (peserta pemilu) dan penyelenggara pemilu yang mandiri. Persoalan tersebut lantas mempengaruhi sikap mereka sebagai penyelenggara

23 Pasal 8 ayat (2), UU No. 3/1999.

pemilu yang independen. Perubahan pandangan ini mengemuka dalam Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat tanggal 6 Oktober 1999 dan selanjutnya tertuang dalam Tap MPR No. 4/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) menyatakan: “Menyelenggarakan pemilihan umum secara lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas dasar prinsip demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan beradab yang dilaksanakan oleh badan penyelenggara independen dan non-partisan selambat-lambatnya pada tahun 2004.”²⁴ Ketetapan tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan perubahan atas UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum dengan UU No. 4/2000 tentang perubahan atas UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum. UU No. 4/2000 tentang Pemilu menyebutkan bahwa “Penyelenggaraan pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum yang independen dan nonpartisan.”²⁵

Pada tanggal 9 November 2001, Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (SU-MPR) mengesahkan Perubahan Ketiga UUD 1945. UUD 1945 kini menyebutkan: “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.”²⁶ Klausul tentang penyelenggara pemilu yang bersifat “mandiri” merupakan jawaban atas trauma pemilu 1999. Berikutnya, menjelang Pemilu 2004 dirumuskan UU No. 12/2003 tentang Pemilu yang menegaskan bahwa

24 Kebijakan huruf C angka 1H, Tap MPR No. 4/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

25 Pasal 8 ayat (2), UU No. 4/2000.

26 Pasal 22E ayat (5), UUD 1945.

anggota KPU tidak berasal dari partai politik. UU No. 12/2003 tentang Pemilihan Umum menyebutkan bahwa syarat untuk dapat menjadi anggota KPU, KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik.²⁷

Pengaturan pemilu berikutnya tentang syarat anggota KPU nonpartisan mengalami perkembangan dengan lahirnya Pasal 11 huruf i UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Aturan ini lebih terperinci dengan mengatur penyelenggara perlu memiliki jangka waktu lima tahun tidak menjadi anggota partai politik. Ketentuan tersebut merupakan penegasan ketentuan syarat nonpartisan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 18 huruf i UU No. 12/2003 tentang Pemilu yang merupakan kebutuhan untuk tetap menjaga imparisialitas anggota KPU (Kulsum dan Suwardiman 2008).

Sebagaimana diketahui, pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden untuk selanjutnya disahkan menjadi undang-undang (Zein 2005). Dalam konteks dan tradisi negara dan hukum modern, undang-undang memiliki kelebihan di atas norma lain. Kelebihan itu disebut legalitas dan legitimasi yang lumrahnya hanya diberikan kepada undang-undang sebagai dokumen yang dihasilkan kekuasaan legislatif sebagai satu-satunya badan dalam negara modern dengan wewenang menyusun undang-undang (Rahardjo 2008).

²⁷ Pasal 18 huruf i, UU No. 12/2003.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, menurut Ronald Rofiandri (2011), peneliti Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), proses keterlibatan publik menjadi faktor penentu penilaian kerja legislasi. DPR dengan demikian seharusnya tidak lagi mengejar kuantitas dalam Prolegnas melainkan kualitas dari RUU yang akan dibahas. Berdasarkan alasan tersebut, pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik selain dilandasi oleh hal-hal yang bersifat yuridis seharusnya dilandasi pula oleh kajian-kajian yang bersifat empiris dan peran serta masyarakat terkait. Dengan dilaksanakannya unsur-unsur tersebut maka pembentukan undang-undang tidak hanya menjadi kehendak para pembentuk undang-undang yang bersifat *top down*, tetapi juga berdasarkan aspirasi masyarakat (Indrati 2011).

Untuk mencapai tujuan utama negara Indonesia sebagai negara hukum yang bertujuan menyejahterakan bangsanya diperlukan seperangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur kehidupan masyarakat agar tercipta ketertiban hukum (*revhtsorde, legal order*). Peraturan perundang-undangan sangat penting karena tujuan utama pembentukan perundang-undangan di negara hukum adalah untuk menciptakan suasana yang kondusif dalam tatanan kehidupan masyarakat, yakni kondisi sistem hukum yang mendukung cita-cita kesejahteraan (Lubis 2009). Disusunnya program tahunan legislasi yang mencerminkan skala prioritas negara Indonesia agar pemerintah dan

DPR dapat lebih terarah dalam kegiatan pembentukan perundang-undangan mereka (Ranggawijaya 1998).

Pembentukan perundang-undangan yang partisipatif perlu melingkupi baik proses maupun substansi undang-undang bersangkutan. *Pertama*, melingkupi proses bermakna mekanisme dalam pembentukan perundang-undangan harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan dalam mengatur sesuatu persoalan. *Kedua*, mencakup substansi bermakna materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas, sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis serta berkarakter responsif/populistis (Mahfud MD 1993). Dengan demikian, partisipasi, transparansi, dan demokratisasi merupakan satu kesatuan yang utuh dan tidak dapat dipisahkan dalam pembentukan UU di satu negara demokrasi.²⁸

Setidaknya terdapat dua macam pendekatan yang perlu dipergunakan untuk menelaah masalah-masalah yang bertalian dengan pengaruh aspirasi dan partisipasi publik dalam pembentukan, pengawasan perundang-undangan. Dua pendekatan tersebut antara lain pendekatan sistem dan pendekatan kultural politis (Rofiandri 2011). Melalui pendekatan sistem, Program Legislasi Nasional (Prolegnas)

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

harus dilihat sebagai salah satu dimensi politik yang secara kontekstual dan konseptual bertalian erat dengan dimensi-dimensi geopolitik, ekopolitik, demopolitik, sosio-politik dan krato-politik. Konseptualisasi yang tidak mendasar tanpa memikirkan strategi dapat menimbulkan perundang-undangan yang bersifat tambal sulam dengan daya atur yang kurang tahan lama (Lubis 2009).

Merujuk dari catatan sepanjang tahun 2011, terdapat beberapa undang-undang yang dikabulkan permohonan pengujiannya di MK. Pasal 11 huruf i, Pasal 85 huruf i, Pasal 109 ayat 4 huruf c, huruf d, huruf e dan ayat 11 UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dianggap bertentangan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945. Dalam Putusan MK RI No. 81/PUU-IX/2011 pada tanggal 4 Januari 2011, dinyatakan sejumlah pasal hasil perubahan karena bertentangan dengan UUD 1945 yang mana antara lain:²⁹

1. Ketentuan Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
2. Syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU provinsi, KPU Kabupaten/Kota dan Bawaslu, Bawaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai:
“sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun

29 Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tanggal 4 Januari 2011 No. 81/PUU-IX/2011 perihal Pengujian UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon”;
3. Ketentuan Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 15/2011 yang mengatur tentang Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
 4. Ketentuan Pasal 109 ayat (4) huruf e Undang-Undang No. 15/2011 sepanjang kalimat “4 (empat) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau ... dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 109 ayat (4) tersebut selengkapnya harus dibaca:
“DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:
 - a. 1 (satu) orang unsur KPU;
 - b. 1 (satu) orang unsur Bawaslu;
 - e. 5 (lima) orang tokoh masyarakat.”
 5. Ketentuan Pasal 109 ayat (11) UU No. 15/2011 sepanjang frasa “berdasarkan kebutuhan dan pertimbangan masing-masing unsur” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga harus dibaca: “Setiap anggota DKPP dari setiap unsur dapat diganti antarwaktu sesuai dengan ketentuan yang berlaku”

Sistem pembentukan peraturan perundang-undangan Indonesia, sebagai suatu rangkaian unsur-unsur hukum

tertulis yang saling terkait, pengaruh-mempengaruhi, terpadu dan tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya terdiri atas asas-asas, pembentuk dan pembentukannya, jenis hierarki, fungsi, materi muatan, pengundangan, penyebarluasan, penegakan dan pengujiannya. Kesemuanya ini harus dilandasi oleh falsafah Pancasila dan UUD 1945 (Natabaya 2006).

PERMASALAHAN, TUJUAN, MANFAAT BUKU

Bertitik tolak dari uraian latar belakang permasalahan di atas, perumusan masalah dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana aspirasi publik diakomodir dalam perencanaan dan penyusunan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum?
2. Bagaimana implementasi partisipasi publik dalam proses pembahasan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum?
3. Bagaimana publik mengawasi pelaksanaan terhadap penegakan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum?

Terkait dengan permasalahan penelitian ini yang menitikberatkan pada pengaruh aspirasi dan partisipasi publik dalam pembentukan dan pengawasan peraturan perundang-undangan tentang penyelenggara pemilihan

umum, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh aspirasi publik dalam perencanaan dan penyusunan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dari perubahan Undang-Undang sebelumnya;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis partisipasi publik dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
3. Untuk mengetahui dan menganalisis keterlibatan publik dalam mengawasi pelaksanaan terhadap penegakan Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum hingga diajukannya Pengujian Undang-Undang pada Mahkamah Konstitusi.

Selain tujuan penulisan di atas, dalam riset ini peneliti juga mengharapkan dapat mencapai hasil guna sebagai berikut:

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi konsep pemikiran dan pandangan baru terhadap perkembangan ilmu hukum serta dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut untuk melahirkan konsep-konsep ilmiah. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pemahaman akademisi di bidang ilmu hukum, khususnya hukum tata negara, dan memperluas khasanah kajian di bidang partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pembuat

kebijakan dan pembentuk undang-undang dalam membuat peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, atau penetapan, dan pengundangan dengan memperhatikan pengaruh aspirasi dan partisipasi publik dalam pembentukan dan pengawasan perundang-undangan yang demokratis berkarakter responsif/populis;

3. Secara yuridis-normatif, hasil penelitian ini diharapkan menjadi basis argumentasi dalam melayangkan protes dan mengajukan tuntutan. Penggunaan perspektif yuridis-normatif dan yuridis-empiris menjadi tidak terelakkan karena praktek penyelenggaraan pemerintahan yang melakukan perampasan terhadap hak-hak rakyat menjadikan rakyat jauh dari peranannya yang patut dalam pembentukan dan pengawasan jalannya perundang-undangan.

KERANGKA TEORI

Secara konsepsional, teori yang dipergunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian tesis ini berangkat dari teori “kedaulatan rakyat.” Dipilihnya teori ini sebagai *grand theory* tak lepas karena teori bersangkutan dapat menjelaskan filosofi konsep politik bersifat makro tentang letak kedaulatan. Teori kedaulatan rakyat mengajarkan bahwa sesungguhnya yang berdaulat dalam negara adalah rakyat dan hal ini merupakan ciri negara hukum atau negara demokrasi konstitusional yang mensyaratkan adanya

pembatasan kekuasaan (Siahaan 2012).

Selanjutnya, pembahasan pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada “teori demokrasi” (Budiardjo 2013) dan “teori partisipasi politik” (Huntington dan Nelson 1997). Keduanya dipergunakan sebagai *middle range theory* untuk menjembatani antara konsep makro dengan realitas mikro. Peraturan perundang-undangan yang akan digunakan untuk mengatur kehidupan bersama dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia harus dituangkan dalam sistem konstitusional negara hukum yang demokratis atau negara demokratis yang berdasarkan atas hukum.

Sementara itu, *applied theory* yang dipergunakan dalam bahasa ini antara lain “teori perundang-undangan,” “teori pembentukan perundang-undangan,” dan “pengujian perundang-undangan.” Teori-teori tersebut menjadi landasan masuk ke persoalan mikro yang menjadi fokus penelitian ini yakni peranan aspirasi dan partisipasi publik dalam pembentukan dan pengawasan perundang-undangan. Melalui *applied theory* ini, peneliti akan mengurai lebih lanjut bagaimana aspirasi dan partisipasi publik perlu diakomodir dalam pembentukan undang-undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan demikian juga dengan pengawasan pelaksanaan serta pemberlakuannya.

Di dalam teori perundang-undangan ini akan dijelaskan konsep undang-undang sebagai produk yang dibentuk bersama DPR dengan Presiden. Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya adalah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar

dan bersifat umum dalam arti yang luas. Sistem pengujian UU terhadap UUD oleh badan kehakiman dimaksudkan untuk melindungi konstitusi dari kesewenang-wenangan para penyelenggara negara terutama parlemen. Karena itu, teori perundang-undangan dipilih sebagai *applied theory*. Jika *grand theory* (kedaulatan rakyat) bersifat makro filosofis dan *middle range theory* (demokrasi dan partisipasi publik) bersifat konseptual implementatif, maka *applied theory* (perundang-undangan, pembentukan, dan pengujian undang-undang) bersifat lebih spesifik dan agak teknis prosedural. Peranan aspirasi dan partisipasi publik dalam pembentukan dan pengawasan perundang-undangan ini tidak dapat dilepaskan dari teori sistem perundang-undangan, pembentukan perundang-undangan, dan pengujian perundang-undangan.

TEORI KEDAULATAN RAKYAT

Menurut J.J. Rosseau, pada waktu kelahirannya tiap manusia sungguh-sungguh merdeka (“*tout homme est ne libre*”). Tetapi, agar kepentingannya tetap terjamin, tiap-tiap orang dengan sukarela menyerahkan hak dan kekuasaannya kepada suatu organisasi yang diadakan bersama-sama dengan orang lain yang diberi nama “*negara*.” Kepada organisasi tersebut, para insan manusia menyerahkan kemerdekaan/alamiahnya, dan di bawah organisasi itu manusia mendapatkan kembali kemerdekaan sipil yaitu kemerdekaan berbuat segala sesuatu asal dalam batas

lingkungan undang-undang (*status civilis*) (Lubis 2007).

Dalam teori kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*) ini, kedaulatan yang berasal dan dengan persetujuan rakyat tersebut adalah kedaulatan rakyat. Rakyatlah dengan demikian yang berdaulat dan mewakili kekuasaannya kepada suatu badan yaitu pemerintah. Jika pemerintah tidak dapat melaksanakan tugas dan kewajiban yang dibebankan rakyat kepadanya maka rakyat berhak untuk mengganti pemerintahan yang dipilih serta diangkatnya. Kedaulatan rakyat ini dilandaskan pada kehendak umum yang dinamakan “*volunte generale*” oleh Rosseau.³⁰ Raja memerintah hanya sebagai wakil sedangkan kedaulatan penuh berada di tangan rakyat dan tidak dapat dibagikan kepada pemerintah.

Seperti yang dikatakan oleh Rousseau sendiri, “Raja memerintah hanya sebagai wakil rakyat, sedangkan kedaulatan tetap sepenuhnya berada di tangan rakyat yang tidak dapat dibagi-bagikan kepada siapa pun, termasuk kepada pemerintah tersebut” (Naning 1982). Apabila pemerintahan hanya dipegang oleh satu orang tunggal asal, yang orang ini punyai hanyalah kehendaknya tersendiri atau yang disebut juga *volonte particuliere*. *Volonte generale*, sebagai akibatnya, akan jatuh bersamaan dengan *volonte particuliere* itu. Karena itulah, pemerintahan harus dipegang oleh rakyat. Setidak-tidaknya rakyat perlu mempunyai

30 J.J. Rousseau mencetuskan *volonte generale*. Dari sini, Rousseau terkenal dengan konsepnya teori kedaulatan rakyat. Yang berdaulat ialah rakyat sedang pemerintahan hanya menjadi wakilnya saja. Apabila pemerintah tidak menjalankan urusannya sesuai dengan kehendak rakyat, maka pemerintah itu harus diganti. Kedaulatan rakyat didasarkan pada kehendak umum.

perwakilan di dalam pemerintahan agar *volonte generale* dapat terwujudkan. Selain itu, perlu diingat pula bahwa prinsip kedaulatan rakyat yang dimaksud oleh Rousseau adalah adalah cara atau sistem yang memecahkan suatu persoalan menurut cara atau sistem tertentu yang mewakili kehendak umum.

Jadi kehendak umum itu hanyalah khayalan yang bersifat abstrak saja dan kedaulatan adalah kehendak umum. Yang menarik perhatian dari pemikiran Rousseau ialah adanya dua macam kehendak dari rakyat yang antara lain:

- a. Kehendak rakyat seluruhnya yang dinamakan *Volonte de Tous*. Bentuk kehendak ini hanya dipergunakan oleh rakyat sekali saja yaitu waktu negara hendak dibentuk melalui perjanjian masyarakat. Untuk selanjutnya, *volonte de tous* ini tidak dapat dipakai lagi, karena jika setiap keputusan harus dilakukan dengan suara bulat maka negara tidak dapat berjalan;
- b. Kehendak sebagian dari rakyat yang dinamakan *Volonte Generale*, dinyatakan sesudah negara ada dengan suara terbanyak. Sistem suara terbanyak ini dipakai negara-negara demokrasi barat. Dengan demikian, apa yang dimaksud oleh Rousseau dengan kedaulatan rakyat itu sama dengan suara terbanyak (*meederheid besluit*).

Menurut Rousseau, konsep kedaulatan itu bersifat kerakyatan dan didasari pada kemauan umum (*volonte generale*) rakyat yang menjelma melalui perundang-undangan. Oleh sebab itu menurutnya, konsep kedaulatan

mempunyai sifat-sifat yaitu: 1) Kesatuan (*unite*) yang bersifat monistis; 2) Bulat dan tak terbagi (*indivisibilite*); 3) Tak dapat dialihkan (*inalienabilite*); dan 4) Tidak dapat diubah (*imprescriptibilite*) (Dorser dan Barber 1979:1736). Teori kedaulatan rakyat ini diikuti pula oleh Immanuel Kant, yaitu yang mengatakan bahwa tujuan negara adalah menegakkan hukum dan menjamin kebebasan warga negaranya. Pengertian kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas-batas perundang-undangan dan yang berhak merumuskan undang-undang adalah rakyat itu sendiri. Dengan demikian, undang-undang merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau kedaulatan (Soehino 1996).

Adapun pokok pangkal dan sumber kekuasaan Republik Indonesia berasal dari otoritas tertinggi yakni rakyat. Bentuk kekuasaan ini dinamai dalam UUD 1945-1950 (juga UUD RIS 1949) yaitu: “kedaulatan rakyat” (*people’s sovereignty*) (Lubis 1975). Kedaulatan itu dijalankan oleh pemerintah dengan parlemen (kabinet dan DPR) dan kedaulatan itulah yang memberikan pemerintah kemerdekaan dan wewenang ke dalam dan keluar, yang dalam kerangka UUD 1945, “kedaulatan rakyat itu dilaksanakan oleh MPR.”³¹ Berangkat dari tuntutan reformasi 1998, perumusan pelaksanaan kedaulatan ini berubah. Dalam amandemen ketiga UUD 1945 ketentuan terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menjadi, “Kedaulatan di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”³²

31 Pasal 1 ayat (2), UUD 1945 sebelum perubahan.

32 Bandingkan dan periksa ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan

TEORI DEMOKRASI DAN PARTISIPASI

Dalam bahasa Yunani, *demos* berarti *rakyat* dan *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Pemerintahan demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat. Seperti yang disebutkan oleh Bongser (1998), demokrasi bukanlah salah satu bentuk pemerintahan yang timbul dengan sendirinya tetapi tumbuh dan berkembang seperti semua lembaga-lembaga masyarakat. Di antara sekian banyak aliran pemikiran yang dinamakan demokrasi, ada dua kelompok aliran yang paling penting yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi tetapi pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas pemikiran komunisme.

Keduakelompokdemokrasi mula-mula berasal dari Eropa. Tetapi, setelah Perang Dunia Kedua kelompok-kelompok ini nampaknya juga didukung oleh beberapa negara baru di Asia. India, Pakistan, Filipina, dan Indonesia mencita-citakan demokrasi konstitusional, sekalipun terdapat pusparagam bentuk pemerintahan maupun gaya hidup dalam negara-negara tersebut. Perbedaan fundamental dari kedua kelompok ini ialah dalam demokrasi konstitusional pemerintahan yang dicita-citakan terbatas kekuasaannya sebagai negara hukum (*rechtsstaat*) yang tunduk pada *rule of law*. Sementara, sebaliknya, demokrasi negara yang mendasarkan dirinya atas komunisme mencita-citakan

dengan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 hasil amandemen, terjadi perubahan yang sebelumnya, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan oleh MPR" menjadi "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

pemerintahan yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*) dan bersifat totaliter (Budiardjo 2013).

Demokrasi yang paling pertama dikenal ialah *demokrasi langsung*, di mana keseluruhan warga negara dengan nyata ikut serta dalam permusyawaratan menentukan kebijaksanaan umum atau undang-undang. Dalam evolusinya, ia berkembang menjadi *demokrasi tidak langsung* yang merupakan prosedur mendasar daripada demokrasi modern. Cara yang paling sederhana untuk mengklasifikasikan demokrasi adalah menurut bentuk dan luasnya asas perwakilan. Asas perwakilan inilah yang mendasari keberadaan dari lembaga legislatif (Koesnardi dan Saragih 1988).

Demokrasi berasal dari zaman Yunani kuno dan telah mengalami transformasi serta perkembangan bentuk dalam konteks negara-bangsa modern sekarang ini. Berbagai literatur memberikan banyak rumusan tentang demokrasi. Berikut akan dicoba dijabarkan sebuah pengertian tentang demokrasi. *Pertama*, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan yang mempunyai unsur-unsur atau elemen-elemen yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. *Kedua*, orang yang memegang kekuasaan atas nama demokrasi dapat mengambil keputusan untuk menetapkan dan menegakkan hukum. *Ketiga*, kekuasaan untuk mengatur dalam bentuk aturan hukum tersebut diperoleh dan dipertahankan melalui pemilihan umum yang bebas dan diikuti oleh sebagian besar warga negara dewasa negara bersangkutan. Tiga ciri-ciri umum tersebut merupakan dasar negara demokrasi dan merupakan hakikat, proses,

dan tujuannya (Huntington 1995).

Dengan demikian, demokrasi adalah sistem pemerintahan yang dibentuk melalui pemilihan umum untuk mengatur kehidupan bersama atas dasar aturan hukum yang berpihak pada rakyat banyak. C.F. Strong (1996) menyatakan bahwa lembaga perwakilan dalam demokrasi modern ini mempunyai peran yang penting dan berarti. Pemerintahan dengan kesemarakkan perwakilan ini, menurut John Stuart Mill (1998), merupakan pilihan bentuk pemerintahan yang ideal. Bertalian dengan sistem perwakilan dalam negara modern, John Stuart Mill (1998:233) lebih lanjut mengemukakan: “But since all cannot, in a community exceeding a single small town, participate personally in any but some very minor portions of the public business it follows that the ideal type of a perfect government must representative.”

Melalui lembaga perwakilan, persoalan-persoalan kompleks yang dihadapi masyarakat akan dapat diselesaikan. Lembaga perwakilan berfungsi menjembatani dan menyalurkan aspirasi rakyat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Secara umum, lembaga perwakilan ini mempunyai fungsi perundang-undangan (termasuk menetapkan APBN), fungsi pengawasan, dan fungsi penganggaran sebagai sarana pendidikan politik (Saragih 1995).

Implementasi fungsi-fungsi tersebut secara teoretis mudah dipahami, tetapi menimbulkan problematika dalam praktiknya. Apa yang diputuskan oleh lembaga perwakilan belum tentu diterima oleh masyarakat. Di

sinilah kesenjangan akan muncul antara wakil yang duduk dalam lembaga perwakilan dengan rakyat yang diwakilinya. Dalam melihat hubungan antara wakil dan yang diwakili, Bintan R. Saragih (1995) menemukan adanya enam macam teori. Keenam teori tersebut antara lain, teori mandat, teori organ, teori sosiologi Reiker, teori hukum objektif Duguit, teori Gilbert Abcarian, teori A. Hoogerwer.

Meskipun sudah dirumuskan beberapa teori yang membongkai hubungan antara sang wakil dengan mereka yang diwakilkan, demokrasi perwakilan tetaplah bermasalah. Demokrasi perwakilan, dalam praktiknya, tak bisa menghindari pandangan dan asumsi rakyat sebagai pihak yang tidak perlu dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan publik. Di bawah pemerintahan yang elitis semacam itu, warga negara menyerahkan kekuasaan yang sangat besar yang dapat dipergunakan sesukanya mengeluarkan keputusan-keputusan luar biasa penting. Walaupun diakui juga ada keuntungan-keuntungannya, inilah sisi gelap dari demokrasi perwakilan (Dahl 1998). Jadi, demokrasi perwakilan yang elitis ini adalah demokrasi semu, yang hanya diperankan oleh sekelompok orang yang mengatasnamakan rakyat melalui justifikasi pemilihan umum.

Partisipasi dapat diartikan sebagai keikutsertaan dan peran serta dalam suatu kegiatan, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi. Partisipasi dapat didefinisikan secara umum sebagai kegiatan seseorang atau sekelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan cara memilih pemimpin negara serta

secara langsung maupun tidak langsung memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*) (Budiardjo 2013). Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson (1994:17) mengartikan partisipasi politik sebagai kegiatan warga negara sipil (*private citizen*) yang bertujuan mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Dengan demikian, partisipasi politik merupakan pengejawantahan penyelenggara kekuasaan politik yang absah oleh rakyat.

Kata partisipasi menyiratkan adanya peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan (KBBBI 2011). Oleh sebab itu, partisipasi masyarakat termasuk dalam kategori partisipasi politik (Halim dan Putera 2010). Dalam partisipasi publik, pengambilan kebijakan yang mengikat seluruh warga adalah cara efektif untuk mencapai pola hubungan setara antara pemerintah dan rakyat, karena di negara-negara demokrasi partisipasi warga negara dalam proses kebijakan merupakan hal yang lazim. Tanpa adanya partisipasi dan yang diandalkan hanya mobilisasi, niscaya yang namanya demokrasi tak akan terwujud dalam sistem pemerintahan negara sampai kapan pun (Handoyo 2008). Setidaknya ada empat konsep terkait partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan. Sebagaimana dijabarkan Hamzah Halim dan Kemal Ridindo Syahrul Putera (2010:108), ia antara lain adalah:

1. Partisipasi sebagai kebijakan. Konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat

- kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan;
2. Partisipasi sebagai strategi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah;
 3. Partisipasi sebagai alat komunikasi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah (selaku pelayan rakyat) untuk mengetahui keinginan publik;
 4. Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa. Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan membangun pengertian di atas ketidakpercayaan serta kerancuan yang ada di masyarakat.

Partisipasi masyarakat merupakan prasyarat dan representasi dari terealisasinya pemerintahan yang demokratis. Dalam pemerintahan yang tak disertai partisipasi dan hanya mengandalkan mobilisasi, demokrasi niscaya tidak akan terwujud dalam sistem pemerintahan negaranya. Untuk itu, sebuah pemerintahan yang baik perlu berupaya meningkatkan arus informasi, akuntabilitas, memberikan perlindungan kepada masyarakat, serta memberikan suara bagi pihak-pihak yang paling terimbas kebijakan publik. Oleh sebab itu, sebagai salah satu prinsip *good governance* dan wujud kedaulatan rakyat, partisipasi publik dalam wujud pengambilan kebijakan publik harus terjamin konstitusi atau peraturan perundang-undangan (Putra 2012). Jaminan ini diperlukan untuk menunjukkan

bahwa publik memiliki peluang untuk terlibat baik dalam proses pelaksanaan maupun pengawasan sebuah kebijakan publik (Putra 2012).

Demokrasi partisipatoris diharapkan menjamin terwujudnya produk undang-undang yang responsif, karena masyarakat turut menyusun dan membidani lahirnya suatu undang-undang. Adanya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini akan menjadikan masyarakat lebih dipentingkan dan pemerintah lebih tanggap dalam proses demokrasi, sehingga melahirkan pemerintahan yang bermoral dan warga negara yang bertanggung jawab (Huntington 1994:25).

Demokrasi juga mensyaratkan pengakuan kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk pengakuan *civil society* sebagai kekuatan penekan dan pengimbang *vis a vis* negara. Rakyat sebagai elemen utama *civil society* secara mutlak mendapatkan kedudukan strategis yang dijamin konstitusi untuk menjalankan peran-perannya sebagai bentuk partisipasi aktif mereka. A.S. Hikam (1999) mengemukakan bahwa *civil society* dapat didefinisikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan antara lain kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self-generating*), keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian tinggi berhadapan dengan negara, dan keterkaitan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya.

Undang-undang tidak dibuat dalam ruang yang hampa tetapi dalam dinamika kehidupan masyarakat luas dengan segala kompleksitasnya. Artinya, masyarakat yang akan

dituju oleh suatu undang-undang menghadapi berbagai keterbatasan dalam menerima kehadirannya (Saidiman 2001:5). Suatu undang-undang yang dibuat secara sepihak oleh legislatif sangat mungkin kehadirannya akan ditolak karena memenuhi rasa keadilan masyarakat. Di sinilah arti penting masyarakat dilibatkan dalam proses pembentukan undang-undang.

Tuntutan demokrasi partisipatoris melibatkan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik telah menjadi isu penting dalam konteks global dewasa ini. Di Indonesia di mana yang dianut adalah sistem demokrasi, wacana tentang partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan publik ini telah menjadi bagian yang tak terpisahkan dalam proses berdemokrasi dan terasa lebih meningkat terutama setelah bergulirnya gerakan reformasi 1998. Sebagai konsekuensinya, terjadi dorongan penyediaan ruang bagi partisipasi publik yang seluas-luasnya. Selain itu, karena masyarakat terlibat dalam proses kebijakan, dengan antusias masyarakat memberikan dukungan terhadap pelaksanaan kebijakan, bahkan masyarakat berharap agar implementasi kebijakan berhasil dengan baik.

Peran berbagai elemen masyarakat sangat diperlukan dalam rangka menciptakan demokrasi partisipatoris, meskipun pada akhirnya di antara negara-negara yang telah membuka diri terhadap pendekatan sosiologis sekalipun pembuat undang-undanglah yang tetap bertanggung jawab dalam pembentukan undang-undang (Rizal 1998:7). Adanya penempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang ini berarti bahwa

pembentukan undang-undang tidak hanya dipahami sebagai bidang garapan pemerintah dan DPR saja, tetapi secara sadar pembentukan undang-undang diletakkan dalam konteks sosial masyarakat yang lebih luas. Dalam kaitan ini, Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa “Undang-undang dapat diubah sebagai sarana penyelesaian konflik, tetapi sekaligus juga bisa menimbulkan konflik-konflik baru. Suatu undang-undang yang pada saat diundangkan mendapat pujian, tidak menutup kemungkinan bagi timbulnya konflik di belakang hari. Dengan demikian dapatlah dikatakan, bahwa undang-undang menyimpan potensi konflik” (Rahardjo 1986:7). Lantaran undang-undang menyimpan potensi konflik baru di belakang hari maka pembentukan undang-undang dilakukan secara hati-hati. Di sini undang-undang perlu diletakkan sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” (Kusumaatmaja 1986:12-13).

TEORI PERUNDANG-UNDANGAN DAN TEORI PENGUJIAN UNDANG-UNDANG

Teori perundang-undangan dan ilmu perundang-undangan merupakan dua bidang ilmu yang menjadi bagian mutlak dari ilmu pengetahuan perundang-undangan (*Gezetsgebungs-wissenschaft*). Dengan kata lain, ilmu pengetahuan perundang-undangan terdiri atas dua bagian besar yakni teori perundang-undangan dan ilmu pengetahuan perundang-undangan (2008:5). Menurut Hamid S. Atamimi (1992:12), yang dimaksud dengan

kata *teori* yang dipergunakan untuk menerangkan teori perundang-undangan Indonesia bukanlah cara melakukan sesuatu sebagaimana sering diungkapkan, “orang teorinya mudah tetapi prakteknya sukar.” Sebaliknya, teori merupakan sekumpulan pemahaman, titik tolak, dan asas yang saling berkaitan yang memungkinkan kita memahami lebih baik sesuatu yang coba kita alami.

Sehubungan dengan hal tersebut, Attamimi (1992:3) mengemukakan bahwa teori perundang-undangan ialah cabang atau sisi dari ilmu pengetahuan perundang-undangan yang bersifat kognitif dan berorientasi pada mengusahakan kejelasan dan kejernihan pemahaman, khususnya pemahaman yang bersifat dasar di bidang perundang-undangan (antara lain pemahaman tentang undang-undang, pembentuk undang-undang, tentang perundang-undangan, dan lain sebagainya).

Undang-undang (*gezets*) adalah dasar dan batas bagi kegiatan pemerintahan yang menjamin tuntutan-tuntutan negara berdasar atas hukum, yang menghendaki dapat dipikirkannya akibat suatu aturan hukum serta adanya kepastian dalam hukum. Menurut pendapat Peter Badura, dalam pengertian teknis ketatanegaraan Indonesia undang-undang ialah produk yang dibentuk bersama antara DPR dengan Presiden dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 hasil perubahan pertama (Attamimi 2001:334). Sedangkan kata “perundang-undangan” menunjuk pada keseluruhan peraturan negara dan proses pembentukannya (Manan 1992:1). Dilihat dari peristilahnya, peraturan perundang-

undangan merupakan terjemahan dari *wettelijke regeling*. Kata *wettelijke* berarti sesuai dengan *wet* atau berdasarkan *wet*. Kata *wet* pada umumnya diterjemahkan dengan *undang-undang* dan bukan dengan undang. Sehubungan dengan kata dasar undang-undang maka terjemahan *wettelijke regeling* ialah peraturan perundang-undangan (Manan 1992:200). Menurut S.J. Fockema Andrea dalam bukunya *Rechtgeleerd handwoordenboek*, perundang-undangan atau *legislation/wetgeving/gezetzgebung* mempunyai dua pengertian yang berbeda yaitu (Fockema 1951):

Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara baik tingkat pusat maupun tingkat daerah; Perundang-undangan adalah segala peraturan-peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.

Di Belanda, istilah yang digunakan untuk istilah ilmu pengetahuan perundang-undangan adalah *Wetsgevingswetenschap*, *Wetgevingsleer*, atau *Wetgevingskunde* (van Polelje). Sedangkan di Jerman, ia dikenal dengan istilah *Gesetzgebungs-wissenschaft* atau *science of litigation* (Attamimi 1992:4). Pemahaman terhadap perundang-undangan tidak terlepas dari kata *wet* dari bahasa Belanda yang berarti undang-undang. Menurut Atamimi (1990:197-198), dalam kepustakaan Belanda terdapat

pembedaan antara *wet* yang formal dan yang material. Berdasarkan pembedaan tersebut, terdapat istilah *wet in formalizen* yang dapat diterjemahkan dengan undang-undang dan istilah *wet ini materiele zin* yang dapat diterjemahkan dengan peraturan perundang-undangan (Attamimi 1990:35). Sementara itu, Baqir Manan (1992:3) mengemukakan bahwa dalam ilmu hukum dibedakan undang-undang dalam arti materiil dengan undang-undang dalam arti formal. Undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berisi aturan tingkah laku yang mengikat secara umum dan dinamakan peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam arti formal, ia adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk Presiden dengan persetujuan DPR (Manan 1992:32).

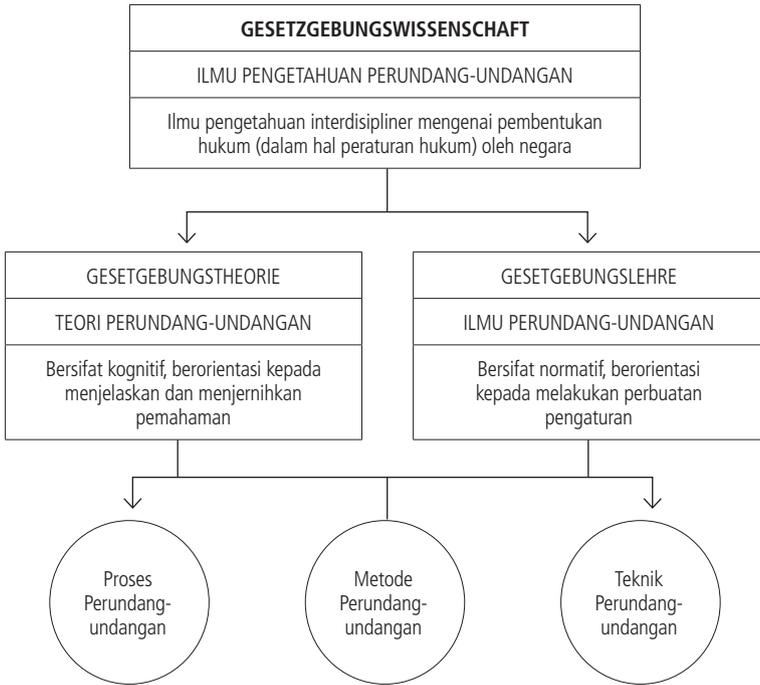
Atas dasar pemahaman terhadap undang-undang tersebut maka undang-undang dalam arti formal adalah bagian dari undang-undang dalam arti materiil. Undang-undang dalam arti formal merupakan bagian dari peraturan perundang-undangan karena peraturan perundang-undangan mempunyai sifat abstrak dan mengikat secara umum. Karena inilah peraturan perundang-undangan lazim disebut bercirikan abstrak umum atau umum abstrak (Manan 1994). Dengan demikian, undang-undang dapat dirumuskan sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga legislatif DPR bersama-sama presiden yang bersifat abstrak dan berlaku secara umum. Menurut Burkhardt Krem sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indarti Soeprapto (1998:7), ilmu pengetahuan

perundang-undangan (*Gesetzgebungs-wissenschaft*) adalah ilmu interdisipliner yang berkenaan dengan ilmu politik dan sosiologi. Secara garis besar, ia dapat dibagi menjadi dua bagian besar yang antara lain:

1. Teori perundang-undangan (*Gesetzgebungstheorie*) yang berorientasi mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian serta bersifat kognitif.
2. Ilmu perundang-undangan (*Gesetzgebungslehrie*) yang berorientasi melakukan perbuatan dalam hak pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif.

Selanjutnya menurut Kreams (Soeprapto 1998:7), substansi ilmu perundang-undangan (*Gesetzgebungslehre*) dapat dikelompokkan ke dalam tiga bagian yakni: 1). Proses perundang-undangan (*Gesetzgebung-verharen*); 2). Metode perundang-undangan (*Gesetzgebungs-methode*); dan 3). Teknik perundang-undangan (*Gesetzgebungs-technik*). Berdasarkan pembagian Burkhardt Kreams tersebut maka untuk memenuhi kebutuhan perancang peraturan perundang-undangan serta dalam rangka pengembangan selanjutnya, teori perundang-undangan dapat diberikan sebagai pendalaman. Pikiran ini nampaknya akan lebih jelas bila ditampilkan dalam konfigurasi skema Burkhardt Kreams berikut:

SKEMA 1. BURKHARDT KREMS



SUMBER: DERIVASI DARI KONFIGURASI SKEMA BURKHARDT KREMS

Agar lebih jelas maksud dari proses perundang-undangan, metode perundang-undangan, serta teknik perundang-undangan, berikut adalah pandangan Supriyan Na'a (2003:5):

Pertama, proses perundang-undangan (Gesetzgebungs-methode), yakni membahas substansi dan menganalisa proses atau mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan

hingga pengawasan dan pengujiannya; Kedua, metode perundang-undangan (*Gesetzgebungs-methode*), yakni membahas dan menganalisa substansi atau materi muatan (*het onderwerp*) peraturan perundang-undangan, termasuk cara-cara menemukan materi muatannya; Ketiga, teknik perundang-undangan (*Gesetzgebungs-technik*), yakni membahas dan menganalisa bentuk luar (*kenvorm*) peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pemahaman di atas, maka yang dimaksud dengan teori perundang-undangan tidak lain adalah serangkaian pemahaman, pendapat yang tersusun secara sistematis, logis, dan konkret perihal hakikat keberadaan setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang. Dengan demikian, dari keputusan tertulis yang ditujukan untuk mengatur tingkah laku manusia yang bersifat dan berlaku mengikat umum dapat diperoleh kejelasan dan kejernihan bersifat kognitif.

Teori pengujian peraturan perundang-undangan telah dikenal lama dalam berbagai tradisi hukum global (*global legal tradition*), sehingga ada yang dikenal dengan istilah *toetsingsrecht* dan ada pula istilah *judicial review*. Bilamana diartikan secara etimologis dan terminologis, *toetsingrecht* berarti *hak menguji*, sedangkan *judicial review* berarti *peninjauan oleh lembaga pengadilan*. Pada dasarnya, menurut I Gede Pantja Astawa, dua istilah ini mengandung pengertian yang sama yaitu (Astawa 2008:117):

kewenangan menguji atau meninjau. Perbedaannya adalah dalam istilah *judicial review* sudah secara spesifik ditentukan bahwa kewenangan tersebut dimiliki oleh sebuah lembaga pengadilan. Tidak demikian dengan *toetsingrecht* yang dapat saja oleh otoritas lain di luar lembaga pengadilan.

Sedangkan menurut John Agresto (1984), gagasan hukum ketatanegaraan ihwal perlunya pengujian UU oleh badan kehakiman sangat erat kaitannya dengan konsep konstitusi sebagai hukum tertinggi (*higher law* atau *supreme norms/fundamental law*). Sistem pengujian UU terhadap UUD oleh badan kehakiman dimaksudkan untuk melindungi konstitusi dari kesewenang-wenangan para penyelenggara negara terutama parlemen (Moclalowski dan Word 1998:40-41).

Menurut teori norma atau supremasi konstitusi, UUD adalah bentuk norma hukum tertinggi dalam suatu negara sehingga semua konstitusi negara, termasuk institusi perwakilan rakyat, terikat dan tunduk pada kaidah-kaidah UUD.³³ Menurut teori ini, lembaga yang berwenang melindungi kedudukan tertinggi kaidah-kaidah UUD adalah kekuasaan kehakiman melalui apa yang disebut *judicial*

33 Teori supremasi konstitusi ini dikemukakan oleh Hakim Agung John Marshall ketika dia memutuskan perkara Marbury dan kawan-kawan vs Madison pada awal abad ke-19. Sedangkan di Eropa, teori ini dikembangkan secara ilmiah oleh Hans Kelsen ketika ia membentuk UUD Austria pada awal permulaan abad ke-20. Meskipun demikian, faktor yang melatarbelakangi pemikiran kedua tokoh ini tidak sama. Marshall melembagakan sistem pengujian UU oleh pengadilan dalam sistem ketatanegaraan AS dengan alasan menjaga supremasi konstitusi. Ide ini diadopsi oleh Kelsen sebagai kritik teoretis atas dominasi doktrin supremasi parlemen dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di negara-negara kawasan Eropa pada abad tersebut.

review. Sementara itu, teori demokrasi menekankan bahwa kedaulatan tertinggi suatu negara adalah rakyat, sehingga kemauan atau keputusan rakyat dan wakil-wakilnya yang terejawantahkan dalam UU adalah wujud dari kehendak rakyat yang berdaulat (Harman 2013:12). Pemberian wewenang menguji dan membatalkan undang-undang produk dari rakyat yang berdaulat kepada kekuasaan yudisial adalah bentuk pengingkaran terhadap prinsip demokrasi (Dicey 1982:43).

Doktrin supremasi konstitusi itu sendiri muncul pertama kali dalam pemikiran hukum ketatanegaraan Amerika Serikat sebagai reaksi atas doktrin supremasi parlemen (*parlementary supremacy*) yang dianut dan dipraktikkan dalam sistem hukum ketatanegaraan negara-negara Eropa kontinental khususnya Inggris. Dalam khazanah konstitusi dan ketatanegaraan AS, doktrin ini diperkenalkan oleh Alexander Hamilton. Penyusun konstitusi, menurutnya, paling tidak memiliki dua macam tujuan yang hendak dicapai dengan memberikan kewenangan kepada badan kehakiman untuk menguji UU terhadap UUD. *Pertama*, untuk melindungi kekuasaan kehakiman. *Kedua*, untuk menegakkan prinsip konstitusionalisme, yaitu prinsip pembatasan kekuasaan negara oleh kaidah konstitusi (Maddison, Hamilton dan Jay 1987:438).

Pemikiran ketatanegaraan Hamilton ini kemudian menjadi dasar bagi ketua MA AS, John Marshall, dalam perkara *Marbury dan kawan-kawan melawan Madison*

(1803).³⁴ Nilai politis putusan John Marshall dalam perkara ini terletak pada konstruksi dan argumentasi hukum yang dibangun (Baredt 1988:66-67). *Pertama*, bahwa pengujian UU oleh kekuasaan kehakiman merupakan bagian integral dari konstitusi tertulis (*integral to written constitution*). *Kedua*, bahwa konstitusi mengikat para hakim di pengadilan. Karena para hakim terikat pada konstitusi, maka jika terjadi pertentangan antara konstitusi dengan UU menjadi kewajiban hakim untuk memilih mematuhi konstitusi dan mengabaikan UU. Lantaran memiliki tugas utama menegakkan kaidah-kaidah konstitusi itulah pengadilan diberi kewenangan menguji dan menyatakan UU dan peraturan yang bertentangan dengan konstitusi tidak sah (Baredt 1988:21-22).

Selain berdasarkan model John Marshall di AS yang menyerahkan kewenangan menguji UU kepada pengadilan biasa (*ordinary court*), terdapat pula rujukan model Hans Kelsen di Jerman yang menyerahkan kewenangan tersebut kepada MK. Sementara pengujian undang-undang di Indonesia juga menunjuk kewenangan kepada MK sebagai pelaku kekuasaan kehakiman untuk mengadili tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dalam menguji UU terhadap UUD³⁵ serta menguji UU terhadap

34 Putusan John Marshall dalam kasus ini telah mengguncang dunia hukum di AS pada saat itu karena konstitusi AS tidak mengatur wewenang MA untuk menguji UU terhadap konstitusi dan keputusan tersebut telah mengubah tradisi supremasi parlemen dalam sistem ketatanegaraan AS. Lihat William H. Rehnquist (1987:115-122).

35 Lihat Pasal 24A ayat (2) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Menurut ketentuan pasal tersebut, MK bukan hanya diberi kewenangan untuk menguji UU terhadap UUD tetapi juga kewenangan-kewenangan lain. Selain diberi kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji

UU itu sendiri. Pengujian ini mengandung dua pengertian yaitu menguji secara formal (*formale toetsingsrecht*)³⁶ dan menguji secara material (*materieletoetsingsrecht*).³⁷ Menguji secara formal adalah wewenang MK untuk menilai apakah UU yang merupakan produk legislatif telah mengikuti proses atau cara-cara yang diatur dan ditentukan dalam UUD. Sementara itu, menguji secara material berarti menyelidiki dan kemudian menilai apakah isi UU yang merupakan produk kekuasaan legislatif bertentangan atau tidak dengan ketentuan-ketentuan dalam UUD.

Judicial review pada prinsipnya adalah kewenangan hakim pengadilan untuk menilai apakah *legislative act, executive act, administrative act, and judgement* (tindakan legislatif, eksekutif tindakan, tindakan administratif, dan penghakiman) bertentangan atau tidak dengan UUD atau konstitusi. Menurut Jimly Asshiddiqie (2006:1), dalam praktik dikenal tiga macam norma hukum yang dapat diuji

UU terhadap UUD, ia juga berwenang memutuskan pembubaran partai politik, memutuskan perselisihan hasil pemilihan umum, dan memberikan putusan pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan Wakil Presiden menurut UUD NRI 1945. Yang dimaksud dugaan pelanggaran di sini adalah dugaan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak memenuhi syarat lagi sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya lihat Pasal 7B ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945. Bandingkan dengan UU Mahkamah Konstitusi RI, UU No. 4/2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1/2013 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi menjadi Undang-Undang.

- 36 Jadi, yang diuji adalah tata cara (prosedur) pembentukan undang-undang, apakah telah sesuai atau tidak dengan ketentuan dalam UUD yang mengatur hal tersebut. Kalau berdasarkan pengujian formal terbukti pembentukan suatu UU melanggar tata cara yang ditentukan dalam UUD, maka UU tersebut harus dinyatakan tidak sah dan tidak mengikat.
- 37 Jika berdasarkan hasil pengujian secara material isi suatu UU bertentangan dengan kaidah-kaidah dalam UUD tersebut tidak sah, ia harus dinyatakan tidak mengikat secara hukum.

atau bisa disebut *norm control mechanism*. Ketiga norma tersebut antara lain, *pertama*, keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*); *kedua*, keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*bechikking*); dan *ketiga*, keputusan normatif berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis (Belanda: *vonnis*) (Termorshuiten 1998:506). Ketiga norma ini sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum.

Ketiga bentuk hukum tersebut sama-sama dapat diuji kebenarannya melalui mekanisme peradilan (*justisial*). Proses inilah yang lantas disebut *judicial review* atau pengujian oleh lembaga yudisial atau pengadilan. Dalam praktiknya, acap terjadi kekeliruan dalam menggunakan istilah hak menguji (*toetsingsrecht*) dan *judicial review*. Keduanya tidak dapat diidentikkan. Menurut Jimly Asshiddiqie (2006:12), perbedaan keduanya yaitu:

- 1) Hak menguji (*toetsingsrecht*) merupakan kewenangan untuk menilai peraturan perundang-undangan terhadap UUD, sedangkan *judicial review* tidak hanya menilai perundang-undangan tetapi juga *executive act*, *administrative action*, and *judgement* (tindakan eksekutif, tindakan administratif, dan penghakiman terhadap UUD).
- 2) Hak menguji (*toetsingsrecht*) terhadap peraturan perundang-undangan tidak hanya dimiliki oleh hakim, tetapi juga oleh lembaga negara lain yang diberi kewenangan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, *judicial review* hanya

merupakan kewenangan dari hakim pengadilan dalam kasus konkret di pengadilan.

Berdasarkan sudut pandang kajian teori kedaulatan rakyat, teori demokrasi dan partisipasi, teori perundang-undangan dan pengujian perundang-undangan, kiranya dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam proses pembentukan undang-undang sebuah negara demokrasi modern, lembaga perwakilan perlu membuka diri secara proporsional terhadap aspirasi dan partisipasi publik meski tanggung jawab terakhir pembentukan undang-undang tetap berada pada pemegang kekuasaan legislatif. Dengan demikian, pengaruh aspirasi dan partisipasi publik dalam pembentukan dan pengawasan peraturan perundang-undangan tidak sampai menggeser kewenangan lembaga legislatif, dalam hal ini DPR, sebagaimana ketentuan yang telah diatur dalam UUD 1945 sebagai dasar hukum tertinggi.

KERANGKA KONSEPSIONAL

Sebagaimana kita ketahui, dalam penelitian hukum kerangka konseptual diperoleh dari peraturan perundang-undangan atau melalui usaha usaha membentuk pengertian-pengertian hukum. Apabila kerangka konseptual tersebut diambil dari peraturan perundang-undangan tertentu maka biasanya kerangka konseptual bersangkutan sekaligus merumuskan definisi-definisi tertentu yang dapat dijadikan pedoman operasional proses

pengumpulan, pengolahan, analisis, dan konstruksi data. Kegunaan kerangka konseptual dalam merumuskan atau membentuk pengertian-pengertian hukum tidak hanya terbatas pada penyusunan bingkai pandangan saja akan tetapi termasuk bahkan pada usaha merumuskan definisi-definisi operasional di luar peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian (Koentjaraningrat 1997:24).

Konsep merupakan pendefinisian apa yang perlu diamati. Konsep bersangkutan akan menentukan variabel-variabel mana yang ada hubungannya dengan fakta empiris. Untuk sampai kepada pemilihan konsep yang tepat, kita sebelumnya perlu membatasi ruang lingkup permasalahan sehingga konsep yang jumlahnya banyak dapat diciutkan sedemikian rupa (Saptomo 2009:60). Agar terdapat persamaan persepsi dalam membaca dan memahami penulisan dalam penelitian ini, maka sebelumnya perlu dijelaskan beberapa kerangka konseptual yang ada.

PENGARUH ASPIRASI PUBLIK DALAM PEMBAHASAN PERUNDANG-UNDANGAN

Penyampaian aspirasi publik secara umum dipahami sebagai serangkaian kegiatan berupa tuntutan ataupun “perlawanan” terhadap suatu kebijakan yang dilakukan secara sistematis dan terorganisir. Tujuannya adalah guna mempengaruhi pembentukan atau perubahan kebijakan. Ia merupakan upaya penyampaian kepentingan masyarakat di satu sisi yang berhadapan dengan sebuah kebijakan di

sisi lainnya. Untuk merepresentasikan gagasannya, rakyat dapat menyuarakan aspirasinya melalui berbagai media, baik itu cetak, elektronik, maupun media tradisional dan konvensional lainnya yang secara konstitusional dijamin dalam rangka penghormatan terhadap hak asasi manusia. Dengan memahami konsep aspirasi publik ini maka tidak dapat dielakkan bahwa materi muatan hanya dapat ditujukan untuk kepentingan rakyat. Penyelewengan terhadap materi muatan yang ditujukan untuk kepentingan rakyat berarti mengingkari hakikat keberadaan suatu undang-undang di tengah-tengah masyarakat. Pada gilirannya, berlakunya undang-undang yang tidak menopang kepentingan publik akan berbahaya bagi kelangsungan tatanan hidup masyarakat luas. Karena itulah, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis kepada lembaga DPR.

Gagasan untuk mewujudkan suatu undang-undang yang mengutamakan kepentingan umum ini menuntut adanya lembaga legislatif yang bersifat otonom³⁸ dan independen.³⁹ Bila di era otoritarianisme pemerintahan mendominasi, maka dalam era demokrasi proses pembentukan kebijakan publik dapat dipengaruhi aspirasi elemen-elemen di luar pemerintahan, utamanya kelompok-kelompok kepentingan di tengah masyarakat. Selain parlemen sebagai representasi suara rakyat, organisasi masyarakat sipil juga berperan mempengaruhi

38 Sifat otonom memungkinkan lembaga legislatif bekerja tanpa tekanan dan pengaruh dari lembaga lainnya. Hal ini diperlukan mengingat dalam suatu negara demokrasi pada dasarnya rakyat mengatur dirinya sendiri.

39 Sifat independen diperlukan agar lembaga legislatif mampu melakukan tugas dan fungsinya dalam mengatur masyarakat sebaik-baiknya.

DPR dan pemerintah. Rakyat dalam suatu negara modern berjumlah banyak dan tidak mungkin berkumpul dalam suatu tempat untuk bersama-sama menyusun aturan. Karenanya, kewenangan rakyat dilimpahkan kepada legislatif untuk melakukannya. Melalui lembaga legislatif yang otonom rakyat memperoleh representasi menyuarakan aspirasinya. Aspirasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah sekedar formalitas. Ia harus dilaksanakan oleh DPR dan Presiden.

PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

Partisipasi publik pada dasarnya adalah jaminan yang harus diberikan kepada rakyat untuk dapat turut serta dalam proses penyelenggaraan negara dan mengakses kebijakan publik secara bebas serta terbuka. Ia merupakan perwujudan dari sistem yang secara ideal mensyaratkan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan bentuk demokrasi partisipatoris. Jaminan partisipasi ini merupakan perwujudan hak partisipasi politik rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa hak politik warga negara tidak lagi sekedar memilih (hak suara dalam pemilu), namun dilengkapi dengan hak-hak sipil dan politik untuk terlibat dalam proses pemerintahan. Reformasi juga telah terjadi di pemerintahan dan parlemen, ditandai dengan makin diterimanya peran masyarakat sipil dalam mempengaruhi proses penyusunan peraturan.

Meski secara formal dalam UU No. 12/2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah diberikan jaminan bagi warga negara untuk terlibat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan di legislatif, dalam hal ini penegasannya adalah UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Namun *political will* legislatif, dalam hal ini adalah DPR, merupakan kunci penting terwujudnya partisipasi dalam proses pembentukan perundang-undangan. Bila legislatif membuka kunci ini, maka partisipasi warga masyarakat bukan suatu hal yang tidak mungkin dan bila hal ini terjadi, legislatif dan eksekutiflah yang akan menuai manfaat.

Tuntutan demokratisasi mendorong keterlibatan seluruh pemangku kepentingan dalam proses pemerintahan. Kesadaran legislatif untuk mereformasi dirinya melalui demokratisasi pembentukan perundang-undangan menjadi salah satu pendorong dibukanya ruang partisipasi dan pengawasan publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini secara khusus tampak dari lahirnya UU No 15 /2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang merupakan usulan inisiatif DPR atas rekomendasi dari Panitia Khusus Pemilu 2009.

PENGAWASAN TERHADAP PEMBENTUKAN DAN PEMBERLAKUAN PERUNDANG-UNDANGAN

Partisipasi pengawasan oleh publik dalam pembentukan dan pemberlakuan perundang-undangan merupakan satu rangkaian yang utuh karena merupakan hal yang

mengikat secara hukum. Artinya, ia harus ditaati oleh DPR dan Presiden yang terlibat secara langsung di dalam pembentukan undang-undang. Pengawasan dengan pemantauan secara kritis lahirnya kaidah hukum tertulis (peraturan perundang-undangan) sebagai wujud nyata partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik tentunya dilakukan sesuai dengan proses legislasi yang baku.

Pengawasan peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari penegakan hukum dimulai dari aspek struktur (*structure*). Aparatur pelaksana undang-undang dalam hal ini adalah pelaksana pemilu yang antara lain adalah KPU, Bawaslu, dan DKPP serta masyarakat yang berkepentingan langsung dengan penyelenggaraan pemilu. Secara umum, dalam kaitannya dengan budaya hukum (*culture*), kesadaran hukum masyarakat juga merupakan bagian penting pengawasan dan penegakan peraturan perundang-undangan. Tanpa budaya atau kesadaran hukum yang tinggi maka peraturan perundang-undangan sulit berjalan dan berlaku secara efektif di masyarakat.

Melalui pengujian UU terhadap UUD, publik berpartisipasi mengontrol produk perundang-undangan yang merupakan hasil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden. Hal ini nampak pada gugatan yang diajukan Koalisi Aliansi Masyarakat Sipil Selamatkan Pemilu (Amankan Pemilu) kepada MKterkait materi muatan syarat pencalonan sebagai penyelenggara pemilu dan penghapusan unsur utusan pemerintah dan utusan partai politik di DPR dalam DKPP sebagaimana tertera pada Undang-Undang Nomor 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

PENDEKATAN, DATA, PENGUMPULAN, DAN ANALISIS

Penelitian hukum (*legal research*) ini termasuk dalam jenis penelitian yuridis normatif dan yuridis empiris. Penelitian yuridis normatif yang dimaksudkan merupakan penelitian yang didasarkan data sekunder (Soekanto 1986:52). Sementara penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum empiris berpijak dari data primer yang langsung diperoleh melalui penelitian lapangan berupa wawancara dan observasi terhadap masyarakat sebagai sumber pertama. Penelitian jenis ini lumrahnya membahas bagaimana hukum beroperasi dalam masyarakat (Ali 2009:24).

Berdasarkan metode pendekatan yang digunakan, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif lantaran mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta norma-norma yang hidup dan berkembang di masyarakat. Untuk itu, dilakukan studi kepustakaan yang memusatkan perhatian terhadap masalah yang diselidiki dengan berpijak dari data primer/dasar.

Penelitian ini menggunakan baik data primer maupun data sekunder. Data primer merupakan bahan penelitian yang berupa fakta-fakta empiris perilaku maupun hasil perilaku manusia, baik dalam bentuk perilaku verbal, perilaku nyata, maupun perilaku yang terdokumentasi dalam berbagai hasil perilaku atau catatan-catatan (arsip) (Fajar dan Achmad 2003:104). Sementara yang dimaksud

dengan data sekunder terdiri atas bahan hukum primer (*primary sources*) dan bahan hukum sekunder (*secondary sources*). Bahan hukum primer yang dimaksud adalah Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat, sedangkan yang dimaksud dengan bahan hukum sekunder adalah ulasan atau komentar para pakar yang terdapat dalam buku dan jurnal, termasuk yang dapat diakses melalui internet. Maka selanjutnya yang diambil dari studi kepustakaan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan nonhukum (Mahmud 2010:141).

Pengumpulan data untuk penelitian ini dilakukan dalam dua tahap. *Pertama*, data sekunder dan bahan hukum akan diambil dari berbagai sumber kepustakaan. Penelitian pustaka atau literatur termasuk dilakukan dengan kajian normatif terhadap teks peraturan perundang-undangan terkait dokumen atau naskah dan risalah sidang. *Kedua*, data primer didapat melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat proses perencanaan, penyusunan, dan pembahasan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu menjadi Undang-Undang No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Selanjutnya, akan disusun berbagai matriks atau tabel dan skematisasi terkait dengan materi penelitian agar permasalahan dapat diidentifikasi dalam rangka analisis dan pengambilan kesimpulan terhadapnya.

Data yang terkumpul dianalisis dengan metode kualitatif dan diuraikan secara deskriptif dan preskriptif. Analisis

yuridis deskriptif menggambarkan kerangka regulasi (pengaturan atau norma-norma) mengenai masalah yang diteliti. Sedangkan analisis preskriptif mengemukakan rumusan-rumusan regulasi yang diharapkan untuk menjadi alternatif guna penyempurnaan norma-norma serta sistem pengaturannya di masa mendatang.

Dalam penelitian ini, analisis dilakukan secara deskriptif (Nawawi 2005:63; Soekamto 1997:23) dan kualitatif (Strauss dan Corbin 2003:5). Ia dilakukan dengan memaparkan dan menjelaskan secara rinci dan mendalam (*verstehen*) untuk mengungkap apa yang terdapat di balik peristiwa nyata dan bermaksud mencari nilai-nilai di dalamnya. Proses ini akan dilakukan dengan cara berpikir induktif yaitu menarik kesamaan nilai-nilai yang terkandung dalam berbagai fakta untuk selanjutnya dirumuskan secara umum (generalisasi) pengaruh aspirasi dan partisipasi publik dalam pembentukan dan pengawasan peraturan perundang-undangan.

BAB II

MERANGKUL PUBLIK DALAM MERENCANAKAN PERUNDANG-UNDANGAN

ASPIRASI PUBLIK DALAM PERENCANAAN PERUNDANG-UNDANGAN

Negara Indonesia adalah negara hukum. Aspirasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dengan demikian harus diakomodir dengan memperhatikan bingkai politik hukum nasional yang meletakkan visi pembangunan hukum di atas tujuan pembangunan nasional, sebagaimana diletakkan oleh *founding fathers* kita dalam pembukaan UUD 1945. Merujuk pada teori Nonet, Selznick, serta John Henry Merryman perihal hukum responsif yang mengandung makna aspiratif, Moh Mahfud MD menjelaskan terdapat tiga kualifikasi agar sebuah produk hukum dapat dikatakan responsif yang aspiratif (Mahfud MD dalam Yani 2001):

Pertama, proses pembahasannya partisipatif, dalam arti pembahasan hukum tersebut melibatkan sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat, baik melalui kelompok-kelompok sosial maupun individu-

individu masyarakat. Kedua, materi aspirasi yang menandakan bahwa materi-materi yang dituangkan dalam hukum tersebut sesuai dengan aspirasi dan kehendak masyarakat. Atau dengan kata lain, produk hukum itu merupakan kristalisasi dan kehendak masyarakat. ketiga, cakupannya rigid dan tidak mudah diinterpretasikan secara sepihak. Sehingga, hukum membuat sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksana.

Berdasarkan UUD 1945, secara yuridis konstitusional peran DPR dalam membentuk undang-undang sangat signifikan.¹ Hal ini, dikarenakan salah satu hasil amandemen atau perubahan UUD 1945 adalah bergesernya kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR. Pergeseran tersebut menyebabkan DPR lebih proaktif dalam pembentukan undang-undang walaupun dalam prosesnya tetap melibatkan Presiden (pemerintah) melalui mekanisme pembahasan untuk mendapat persetujuan bersama. Adapun tugas dan wewenang DPR terkait fungsi legislasi berdasarkan Peraturan DPR RI No. 1/2009 tentang Tata Tertib antara lain:²

- a. Membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan memberikan/tidak memberikan

1 Pasal 20 A ayat (1) jo Pasal 20 ayat (1), UUD 1945.

2 Pasal 6 ayat (1) Peraturan DPR RI No. 1/2010.

persetujuan terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU);

- c. Menerima dan membahas usulan RUU yang diajukan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI);
- d. Mengundang DPD untuk melakukan pembahasan RUU yang diajukan oleh DPR maupun Pemerintah;
- e. Memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Sebagaimana sudah dikemukakan sebelumnya bahwa setelah dilakukannya perubahan UUD 1945 terjadi pergeseran kekuasaan legislasi dari Presiden kepada DPR. UUD 1945 secara eksplisit dan definitif menegaskan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Dari bunyinya, ketentuan tersebut membawa konsekuensi logis yuridis bahwa segala rancangan undang-undang harus diajukan melalui DPR.³ Kekuasaan membentuk undang-undang lebih lanjut dielaborasi lebih terperinci dalam UU No. 12/2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan UU No. 27/2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD selanjutnya disebut dengan UU MD³⁴ serta Peraturan DPR RI tentang Tata Tertib.⁵

Pengaruh partisipasi publik dalam hal ini dilakukan oleh masyarakat yang tergabung dalam organisasi masyarakat sipil atau lembaga swadaya masyarakat yang secara khusus

3 Pasal 20 ayat (1), UUD 1945.

4 Pasal 200, UU No. 27/2009.

5 Pasal 240 ayat (1) Peraturan DPR RI.

mendorong reformasi pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia. Di antaranya adalah Eksekutif Centre for Electoral Reform (CETRO), Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (PERLUDEM), Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK). Dari pengalaman masyarakat sipil mengawal perencanaan, penyusunan, dan pembahasan RUU tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang menjadi inisiatif DPR, DPR dinilai relatif tertutup dari partisipasi publik. Bahkan berkembang pemahaman pada sebagian anggota Komisi II DPR RI di Pansus RUU tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bahwa inisiatifnya bersifat rahasia. Hubungan individual antara anggota masyarakat dengan anggota parlemen masih menjadi media untuk menyampaikan aspirasi dan mengakses rancangan perundang-undangan. Padahal semestinya hubungan kelembagaanlah yang terjalin agar semua lapisan masyarakat, baik yang memiliki hubungan individu maupun tidak, memiliki hak yang sama untuk mengetahui keberadaan suatu rancangan perundang-undangan.

Belajar dari pengalaman masa lalu, upaya perubahan terhadap UU tentang Penyelenggara Pemilu menurut pendapat Bambang Widjojanto harus diarahkan pada:⁶

1. Upaya untuk menempatkan pemilihan umum sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat;
2. Pemberian kesempatan yang sama kepada seluruh warga negara untuk mengambil bagian dalam penyelenggaraan pemilu;

6 Bambang Widjojanto, Pengantar, *Menegakkan Kedaulatan Rakyat Tiga Dasar Partisipasi Publik*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 1998), hlm. X.

3. Pengembangan kualitas penyelenggara pemilihan umum dengan memaksimalkan tingkat transparansi, partisipasi, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia.

Keberadaan panitia kerja (Panja) penyelenggara pemilu komisi II DPR RI sangat berperan dalam menyiapkan RUU tentang perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang disepakati menjadi usul inisiatif DPR. Setelah dibahas Pansus penyelenggara pemilu RUU tersebut, ia selanjutnya diserahkan ke Badan Legislasi (Baleg). Setelahnya, ia akan dimasukkan dalam Badan Musyawarah (Bamus) untuk dibahas dalam sidang paripurna DPR yang berwenang memutuskan apakah RUU Penyelenggara Pemilu sepakat dibahas melalui panitia khusus. Pembentukan Pansus menandakan pembahasan dilakukan secara lintas komisi, sedangkan bila berbentuk Panitia Kerja (Panja) pembahasan dilakukan dalam satu komisi.

Pemahaman pada sebagian anggota DPR bahwa RUU Penyelenggara Pemilu adalah rahasia bagi publik mengisyaratkan lemahnya pengetahuan tentang peraturan perundangan. Padahal, UU No. 12/2011 yang mengganti UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menganjurkan agar setiap RUU diberitakan melalui media pemerintah seperti Televisi Republik Indonesia (TVRI) dan Radio Republik Indonesia (RRI). Tujuannya, agar masyarakat mengetahui keberadaan rancangan tersebut (Putra 2006:37). Fakta ini sekaligus menandakan bahwa UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum sepenuhnya dijalankan DPR.

Sosialisasi RUU melalui media merupakan salah satu obligasi DPR. Mereka wajib mempromosikan peraturan perundang-undangan melalui saluran formal maupun informal. Saluran formal bisa melalui forum-forum resmi DPR seperti Rapat Dengar Pendapat (RDP), Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), dan konsultasi publik. Sedangkan saluran informal bisa melalui seminar, diskusi publik, serta *talkshow* melalui radio dan televisi.

Fungsi-fungsi yang seharusnya dilakukan oleh DPR untuk menjangkau aspirasi publik malah lebih berhasil dilakukan oleh masyarakat. Koalisi masyarakat peduli pemilu bersih yang terdiri dari organisasi masyarakat sipil yang hirau pada penyelenggaraan pemilu telah melakukan berbagai pertemuan seperti diskusi publik, media *workshop*, *talkshow radio*, *expert meeting*, dan penyebaran ulasan koalisi masyarakat sipil peduli pemilu bersih kepada anggota pansus RUU Penyelenggara Pemilu. Koalisi masyarakat sipil memandang pelaksanaan sosialisasi RUU Penyelenggara Pemilu perlu memiliki tujuan-tujuan sebagai berikut:

1. Untuk memberikan pemahaman dan pengetahuan kepada segenap lapisan masyarakat yang berkepentingan mengenai proses penyusunan RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu oleh Komisi II beserta substansi RUU;
2. Memberitahukan kepada segenap lapisan masyarakat seberapa penting dipertahankannya independensi KPU dalam penyelenggara pemilu;
3. Memberi kesempatan kepada KPU Daerah dan mantan Pengawas Daerah untuk menyampaikan pengalaman

penyelenggaraan dan pengawasan pemilu 2009 sebagai masukan bagi penyusunan RUU Penyelenggara Pemilu;

4. Memberikan kesempatan bagi pihak-pihak berkepentingan lain dalam masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan masukan untuk RUU Penyelenggara Pemilu;
5. Memberikan kesempatan kepada anggota Komisi II DPR untuk menguraikan proses penyusunan RUU serta substansinya, memperoleh tanggapan, dan menampung masukan yang disampaikan.

Hasil yang diharapkan oleh kelompok masyarakat yang tergabung dalam koalisi masyarakat sipil peduli antara lain agar:

1. Masyarakat mengetahui proses penyusunan RUU Penyelenggara Pemilu;
2. Anggota Komisi II DPR memperoleh tanggapan dan masukan bagi proses penyusunan dan substansu RUU Penyelenggara Pemilu;
3. Segenap lapisan dan anggota Komisi II DPR menyadari pentingnya mempertahankan independensi KPU dalam RUU Penyelenggara Pemilu.

Kelompok kepentingan yang terlibat dalam setiap kegiatan Koalisi Masyarakat Peduli Pemilu meliputi akademisi di Jakarta dan di daerah, KPU Daerah, dan Panitia/Panwas Daerah, Pemerintah Daerah, tokoh masyarakat/pemimpin agama, pemimpin ormas, pengurus partai politik di daerah,

penggiat LSM, organisasi mahasiswa, dan media massa. DPR sendiri masih belum beranjak dari perilaku pasifnya, sebagaimana sekretariat jenderal DPR yang mempunyai tugas menyosialisasikan setiap RUU sendiri belum menjalankan amanah undang-undang. Tingkat keseriusan dapat dilihat pada penyediaan informasi di situs DPR dan publikasi pihak kesekretariatan. Dengan demikian, apabila pada tahap penyiapan naskah RUU tentang Perubahan atas UU No 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu masyarakat belum dapat menggunakan hak partisipasinya lebih banyak, ia dikarenakan keterbatasan dan ketiadaan akses yang semestinya disediakan parlemen dalam hal ini adalah DPR.

Dalam hal itu, pengaruh publik dibutuhkan agar pembaharuan perundang-undangan mengarah menuju unifikasihukum yang harmonis dalam bingkai *grand design*. Dengan demikian, norma-norma tidak saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal sehingga RUU yang disahkan akan lebih bermanfaat bagi bangsa dan negara. Publik berperan memberi aspirasi terhadap pembahasan peraturan perundang-undangan dengan menyebarkan RUU sejak dimulainya penyusunan RUU yang dilakukan oleh anggota, komisi, atau Badan Legislasi. Penyebarluasan sebagaimana dimaksud dilakukan untuk memberikan informasi dan memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan. Penyebarluasan dilakukan melalui sosialisasi kepada pemangku kepentingan atau melalui media massa baik cetak ataupun elektronik.

Aspirasi masyarakat dalam proses pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang

Penyelenggara Pemilu disampaikan kepada Pansus Pemilu 2009 yaitu Komisi II DPR RI dan selanjutnya dikoordinasikan oleh Badan Legislasi. Hal ini tampak dalam daftar salinan Surat Keputusan DPR RI No. 02G/DPR RI/II/2010-2011 tentang Perubahan atas Keputusan DPR RI No. 41A/DPR RI/I/2009-2010 tentang Perubahan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014 yang menempatkan judul RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu pada nomor dua dari daftar RUU Prolegnas Tahun 2010-2014 yang memuat keterangan usul inisiatif dari DPR. Adapun RUU dan naskah akademis disiapkan oleh Komisi II DPR RI.⁷

Pada saat persiapan yang meliputi perencanaan dan penyusunan RUU, baik pemerintah maupun DPR berkonsentrasi dan bekerja di sisi internal masing-masing. Sedangkan saat pembahasan RUU, DPR dan pemerintah duduk bersama. Keberadaan UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menjadi panduan bagi para pihak ketika menjalankan perannya saat membahas RUU Penyelenggara Pemilu hingga persetujuan akhir.

Berbagai ketentuan terkait pelaksanaan fungsi legislasi DPR mewujudkan peran publik dalam perencanaan dan penyusunan peraturan perundang-undangan antara lain diatur dalam UUD 1945, UU No. 27/2009 tentang MD3, serta UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di bidang legislasi, UUD

7 Surat Keputusan DPR RI No. 02G/DPR RI/II/2010-2011 tentang Perubahan atas Keputusan Nomor 41A/DPR RI/I/2009-2010 tentang Perubahan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014.

1945 menyebutkan bahwa “DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang,”⁸ dan selanjutnya disebutkan bahwa “Anggota DPR berhak mengajukan rancangan undang-undang.”⁹ Fungsi legislasi menurut penjelasan UU MD3 adalah “fungsi membentuk undang-undang yang dibahas dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama.”¹⁰ Karena itu, lembaga DPR mempunyai peranan strategis dalam pembentukan sistem politik yang demokratis dan tanggap terhadap kebutuhan rakyat. Dalam konteks demokrasi, ia tidak berkenaan lagi dengan norma klasik yang bertumpu pada gagasan ide kedaulatan rakyat melainkan benar-benar mampu diterjemahkan dalam tataran empirik ketentuan prosedural yang sejalan dengan cita-cita ideal gagasan kedaulatan itu sendiri.

PERENCANAAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL

Pembentukan peraturan perundang-undangan sebelumnya harus mengacu kepada Prakarsa Pengajuan Rancangan Undang-undang sebagai dasar konstitusionalnya setelah perubahan UUD 1945 mengalihkan kekuasaan untuk membuat undang-undang. Sebagaimana pandangan Jimly Assihidique (2005:135), perubahan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 menjadi “Presiden berhak mengajukan rancangan kepada DPR” yang diikuti dengan perubahan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menjadi “Dewan Perwakilan Rakyat memegang

8 Pasal 20 ayat (1), UUD 1945.

9 Pasal 21, UUD 1945.

10 Pasal 25 huruf (a), UU MD3.

kekuasaan membentuk undang-undang” telah mendorong pergeseran kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentuk undang-undang dari tangan Presiden ke DPR.

Dalam mewujudkan negara hukum yang demokratis, pembangunan sistem hukum nasional perlu dilakukan dengan membentuk peraturan perundang-undangan yang aspiratif dan partisipatif, berintikan keadilan dan kebenaran untuk tercapainya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Ketentuan Pasal 1 angka 1 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan membagi mekanisme pembentukan undang-undang ke dalam beberapa tahapan yakni perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.¹¹ Perencanaan adalah suatu proses di mana DPR dan pemerintah menyusun rencana dan skala prioritas undang-undang yang dibuat oleh DPR dalam jangka waktu tertentu. Proses ini diwadahi oleh suatu program yang disebut Program Legislasi Nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas. Keberadaan Prolegnas adalah sebagai instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang terencana, terpadu, dan sistematis.¹²

Proses legislasi setelah perubahan UUD 1945 berkonsekuensi pada penyusunan Prolegnas antara DPR, DPD, dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Dalam hal ini, pekerjaan dikoordinasi oleh Baleg DPR RI. Adapun dalam tahapan koordinasi penyusunan

11 Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1, UU No. 12/2011.

12 Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 angka 9, UU No. 12/2011.

Prolegnas menurut Ahmad Yani (2011:60) meliputi:

- a. Badan legislasi melakukan koordinasi dengan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk menyusun dan menetapkan Prolegnas jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek;
- b. Koordinasi Badan Legislasi dengan pemerintahan dalam penyusunan Prolegnas dilakukan menurut tahap pembahasan, yaitu:
 1. Rapat Kerja (Raker)
 2. Rapat Panitia Kerja (Panja)
 3. Rapat Tim Perumus (Timus), dan/atau
 4. Rapat Tim Sinkronisasi (Timsin)
- c. Dalam rapat koordinasi, Badan Legislasi bersama dengan pemerintah membahas bersama daftar usulan dan RUU dari DPR dan daftar usulan RUU dari pemerintah;
- d. Prolegnas Jangka Menengah dan hasil pembahasan disepakati menjadi Prolegnas.

Penetapan prioritas Prolegnas tahunan berkaitan erat dengan penentuan arah kebijakan pembangunan politik hukum nasional. Ia menjadi dasar hukum penyusunan Prolegnas keanggotaan DPR periode 2009-2014 dengan mengacu kepada UU No. 10/2004 sebelum diganti dengan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam setiap penyusunan prioritas Prolegnas sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah, DPR, DPD, dan Pemerintah dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan dewan yang khusus menangani

bidang legislasi. Dalam hal ini yang melakukannya adalah Baleg DPR. Untuk penentuan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional salah satunya didasarkan atas aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Adapun ketentuan penyusunan Prolegnas periode 2009-2014 masih mengacu pada UU No. 10/2004 sebelum diberlakukan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang melingkupi antara lain:

1. Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berbunyi: “Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional”;
2. Pasal 5 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengelolaan Program Legislasi Nasional yang menentukan “Prolegnas ditetapkan untuk jangka waktu panjang, menengah, dan tahunan berdasarkan skala prioritas pembentukan Rancangan Undang-Undang.”
3. Pasal 106 ayat (6) Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib yang menyatakan bahwa “penyusunan dan penetapan Prolegnas prioritas tahunan sebagai pelaksanaan Prolegnas jangka menengah dilakukan setiap tahun sebelum penetapan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara.”

Program legislasi nasional sebagaimana dikenal saat ini merupakan tahapan paling awal dari proses pembentukan

peraturan perundang-undangan, yakni pada tahap perencanaan sebagaimana diatur dalam ketentuan umum UU No. 10/2004 yang telah diubah UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam ketentuan tersebut dinyatakan bahwa “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.”¹³

Namun, menurut M. Solly Lubis (2011:89-90), program legislasi kedudukannya baru setingkat rencana atau keinginan. Ia mempertanyakan mengapa banyak kalangan yang menganggapnya sebagai hal yang penting dan perlu untuk dikelola dengan baik. Sebagaimana dikatakan pada umumnya, kelemahan dalam aspek perencanaan merupakan salah satu faktor yang berkontribusi cukup besar atas tersendatnya pembangunan hukum di negara kita. Ketentuan Pasal 1 angka 9 UU No. 10/2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengartikan Prolegnas sebagai suatu instrumen atau suatu mekanisme. Apa yang dikatakan dalam pasal tersebut adalah “Program legislasi nasional yang selanjutnya disebut Prolegnas adalah instrumen perencanaan program pembentukan Undang-Undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis.”

Di samping itu, secara operasional Prolegnas sering dipakai ketika merujuk pada materi atau substansi rencana pembentukan

13 Lihat dan bandingkan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU No. 10/2004 sebagaimana telah diubah dengan Pasal 1 ayat (1) UU No. 12/2011.

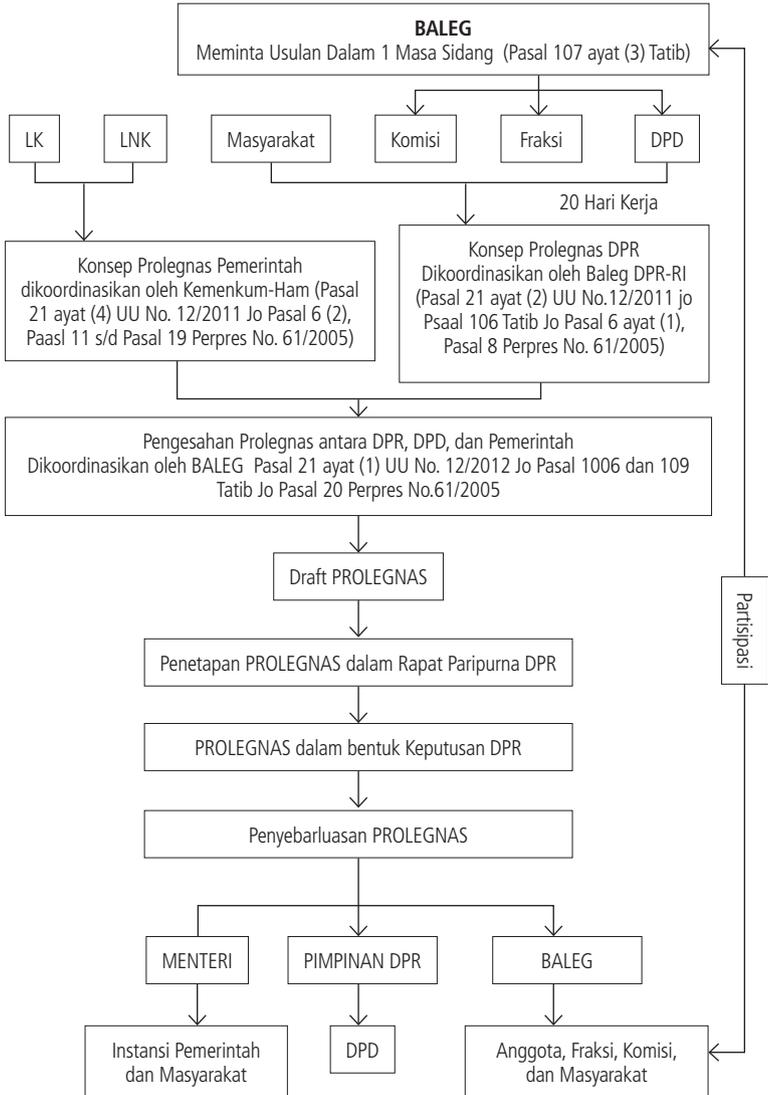
peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini, Prolegnas adalah daftar rencana pembentukan peraturan perundang-undangan yang disusun berdasarkan metode dan parameter tertentu serta dijiwai oleh visi dan misi pembangunan hukum nasional. Rencana legislasi, sebagaimana dimaksud M. Solly Lubis, adalah “Usulan-usulan berupa rencana pembentukan peraturan perundang-undangan, baik untuk jangka panjang, menengah, maupun pendek yang akan dibuat atau disusun oleh departemen/lembaga pemerintah nondepartemen dan lembaga atau institusi-institusi pemrakarsa lainnya” (Lubis 2011:90). Untuk itu, penyusunan Prolegnas sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2012 Penyusunan Rancangan Undang-Undang didasarkan atas:¹⁴

1. Perintah UUD 1945;
2. Perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Perintah Undang-Undang lainnya;
4. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
5. Rencana Pembangunan jangka Panjang Nasional;
6. Rencana Pembangunan Jangka Menengah;
7. Rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan
8. Aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Berikut ini adalah merupakan skema Penyusunan Program Legislasi Nasional yang koordinasinya berada di bawah Badan Legislasi DPR RI.

14 Lihat ketentuan Pasal 3 Peraturan DPR RI No. 1/2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

**SKEMA 2. ALUR PENYUSUNAN PROGRAM LEGISLASI NASIONAL
(PROLEGNAS)**



SUMBER: DERIVASI DARI SKEMA DEPUTI PERUNDANG-UNDANGAN SEKRETARIAT JENDERAL DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA TAHUN 2012

Berdasarkan skema di atas, ada tiga institusi yang terlibat dalam penyusunan dan penetapan program legislasi nasional yaitu: DPR, pemerintah dalam hal ini Kementerian Hukum dan HAM, serta DPD. Lebih tegas lagi, dalam ketentuan dalam Pasal 17 ayat (1) UU No. 10/2004 tersebut dinyatakan bahwa “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, dan Dewan Perwakilan Daerah disusun berdasarkan Program Legislasi Nasional.”¹⁵ Adapun posisi DPD sejak adanya Putusan MK No. 92/PUU-X/2013 pada tanggal 27 Maret 2013 harus dimaknai sebagai salah satu penyusun Prolegnas. Sebagaimana disebutkan dalam putusan tersebut, “Penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah”¹⁶

Kritik terhadap konsep Prolegnas sebagai acuan penentuan prioritas legislasi DPR sebenarnya bukanlah hal yang baru. Kenyataan di lapangan menunjukkan, penentuan prioritas tidak dipatuhi secara konstitusional oleh DPR. Terang saja, selama satu tahun berbagai judul RUU yang pada awalnya tidak terdapat dalam Prolegnas Tahunan justru dibahas dan disahkan DPR. Masuknya RUU di luar daftar prioritas yang telah ditetapkan sebelumnya mengakibatkan bertambahnya beban kerja DPR di bidang legislasi memang pada tahun 2009, ditambah sejumlah tenaga ahli tambahan

15 Pasal 17 ayat (1), UU No. 10/2004.

16 Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 92/PUU-X/2013 yang diucapkan pada tanggal 27 Maret 2013 menyatakan Pasal 20 ayat (1) UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Penyusunan Program Legislasi Nasional dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah.”

yang direkrut dan ditempatkan mendampingi para anggota DPR untuk membantu fungsi legislasi. Namun demikian, peningkatan jumlah sumber daya itu tidak menjamin DPR dapat menyelesaikan pembahasan seluruh RUU yang sudah diagendakan dalam Prolegnas.

Program legislasi dilakukan dalam rapat kerja (raker) dan panitia kerja (panja) kemudian disepakati disampaikan dalam rapat paripurna. Dua program legislasi yang ditetapkan melaluinya yakni: *pertama*, program legislasi yang memuat program dalam satu masa keanggotaan DPR yaitu 2009-2014; dan *kedua*, dari program legislasi 2009-2014 atau lima tahunan atau satu masa keanggotaan tersebut, ditetapkan prioritas setiap tahun anggaran. Untuk penyusunan program legislasi dilihat dari sisi waktu sebagaimana Johnson K. Rajagukguk (2014:47-48) menyatakan bahwa:

Satu masa persidangan itu dimulai dari 16 Agustus-16 Agustus tahun berikutnya. Dalam satu tahun setelah dikurangi untuk rises dan hari libur, maka hari sidang/kerja DPR adalah 175 hari. Tentunya ini harus menjadi pertimbangan, jika misalkan dalam satu tahun itu ada 70 RUU maka jika kita bagi 175 hari: $70 \text{ RUU} = 3 \text{ hari}$. Artinya dalam waktu 3 hari 1 RUU harus sudah ada. Apakah itu memungkinkan untuk menyelesaikan sebuah RUU.

TABEL 1. MASA SIDANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM SATU TAHUN

NO.	MASA PERSIDANGAN I		MASA PERSIDANGAN II		MASA PERSIDANGAN III		MASA PERSIDANGAN IV	
	SIDANG	RESES	SIDANG	RESES	SIDANG	RESES	SIDANG	RESES
1	16 Agst s/d Akhir Sept	Akhir Sept s/d Awal Nov	Awal Nov s/d Akhir Des	Awal Des s/d Akhir Des	Jan s/d April	April s/d Awal Mei	Awal Mei s/d Per-tengahan Juli	Pertengahan Juli s/d 16 Agustus

Masa persidangan Dewan Perwakilan Rakyat, menurut Deputi Perundang-undangan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, adalah:¹⁷

1. Pada masa persidangan 1, APBN disahkan;
2. Tanggal 20 Mei Penyampaian Pokok Pikiran APBN;
3. Hari Libur: Sabtu Minggu = 40 (empat puluh) hari;
4. Hari-hari besar = 15 (lima belas) hari;
5. Hari-hari besar: 15 (lima belas) hari;
6. Hari reses: 15 (lima belas) hari x 4 (empat) = 60 (enam puluh) hari;
7. Hari reses kunjungan kerja dapil 5 (lima) hari;
8. Hari Sidang = 365 (tiga ratus enam puluh lima) hari – 190 (seratus sembilan puluh) = 175 (seratus tujuh puluh lima) hari/4(empat) masa sidang = 43 (empat puluh tiga) hari per masa sidang.

¹⁷ Deputi Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR RI Tahun 2012.

Keputusan DPR RI No. 02G/DPR RI/II/2010-2011 tentang Perubahan atas Keputusan No. 41A/DPR RI/I/2009-2010 tentang Perubahan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014 tanggal 14 Desember 2010 menempatkan judul RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum pada nomor urut dua dari 21 daftar RUU Prolegnas Prioritas Tahun 2010 ke Tahun 2011 sebagaimana tercantum dalam lampiran II Keputusan DPR RI yang memuat keterangan usul inisiatif dari DPR. Adapun draf RUU dan naskah akademis disiapkan oleh Komisi II DPR-RI untuk selanjutnya diharmonisasi dengan peraturan perundang-undangan lainnya oleh Badan Legislasi DPR RI.¹⁸

Agenda perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu masuk dalam daftar RUU yang diluncurkan pembahasannya dari Prolegnas Prioritas Tahun 2010 ke Tahun 2011 berdasarkan Keputusan DPR RI No. 02B/DPR-RI/II/2010-2011 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2011.¹⁹ Untuk lebih terperinci dapat dilihat dalam daftar Tabel berikut:

18 Periksa Keputusan DPR RI No. 02B/DPR RI/II/2010-2011 tanggal 14 Desember 2010 tentang Program Legislasi Nasional Prioritas RUU Tahun 2011.

19 Lihat Lampiran Tabel Keputusan DPR RI No. 02B/DPR-RI/II/2010-2011 tentang Program Legislasi Nasional RUU Prioritas Tahun 2011.

TABEL 2. DAFTAR PROGRAM LEGISLASI NASIONAL PRIORITAS TAHUN 2011

NO.	JUDUL RANCANGAN UNDANG-UNDANG	DRAFT RUU DAN NA DISIAPKAN OLEH	KETERANGAN
1,.. Dst	RUU,...dst	DPR	Pembicaraan Tingkat I
14	RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	DPR	Harmonisasi

SUMBER: LAPORAN AKHIR TAHUN SEKRETARIAT JENDERAL DPR-RI TAHUN 2011

Panitia Kerja (Panja) Komisi II Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia juga tengah menyusun draf revisi undang-undang tersebut. Revisi dilakukan sebagai refleksi atas penyelenggaraan pemilu 2009 yang dinilai oleh banyak pihak bermasalah. Revisi tersebut, diagendakan secara terbatas dengan mengganti dan menambahkan beberapa ketentuan dalam pasal dan ayat yang krusial. Adapun keberadaan RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu merupakan amanat konstitusi, sebagaimana UUD 1945 menyatakan tentang penyelenggaraan pemilu, “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”²⁰ maka RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu adalah sebuah keniscayaan, sehingga RUU ini perlu segera dibahas untuk disahkan menjadi UU.

²⁰ Pasal 22E ayat (5), UUD 1945.

MENJARING PENDAPAT PUBLIK

Pelaksanaan fungsi legislasi RUU tentang Perubahan atas UU No. 27/2007 tentang Penyelenggara Pemilu sesuai dengan keputusan rapat intern Komisi II DPR RI. Di dalamnya disepakati adanya revisi yang diinisiasi oleh Komisi II DPR RI dan dibentuk Panitia Kerja untuk melakukan penyusunan draf dan naskah akademis RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Pembentukan RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, pada dasarnya, berpijak pada hasil rekomendasi Pansus DPR RI tentang Pelaksanaan Pemilu 2009 dan pendapat Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa penyelenggara pemilu tidak profesional dan memiliki banyak kelemahan. Oleh karena itu, diperlukan perbaikan terhadap penyelenggara pemilihan umum agar penyelenggaraannya dapat berjalan secara adil dan profesional.²¹

Berdasarkan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, dan DPD harus disertai Naskah Akademik.”²² Selanjutnya, ditegaskan bahwa “Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang dilakukan sesuai dengan teknik Penyusunan Naskah Akademik”²³ terhadap RUU perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Keberadaan

21 Naskah Akademis *Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, hlm. 17.

22 Pasal 43 ayat (3), UU No. 12/2011.

23 Pasal 44 ayat (1), UU No. 12/2011.

naskah akademik dan draf RUU sebagaimana dimaksud disiapkan dan disusun oleh Komisi II DPR RI periode 2009-2014 yaitu pada tahun 2010.

Dalam UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan: “Naskah Akademik adalah naskah hasil penelitian atas pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, atau Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat.”²⁴ Adapun dalam Peraturan Presiden RI No. 68/2005, yang dimaksud dengan naskah akademik adalah naskah yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai *konsepsi yang berisi latar belakang, tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan dan lingkup jangkauan, objek*, atau *arah* pengaturan RUU.²⁵

Namun secara sederhana, sebuah naskah akademik memuat sekurang-kurangnya: 1). Dasar filosofis; 2). Dasar sosiologis; 3). Dasar yuridis; dan 4). Pokok dan lingkup materi yang ingin diatur. Dengan memahami substansi naskah akademik, seseorang dapat mengetahui fondasi ilmiah suatu RUU. Melalui naskah akademik, dapat

24 Pasal 1 poin 11, UU No. 12/2011.

25 Pasal 1, Peraturan Presiden RI No. 68/2005. Hal tersebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI No. M.HH-01.01/2008 tentang Pedoman Penyusunan Naskah Akademik Rancangan Peraturan Perundang-undangan Diundangkan di Jakarta, 17 Desember 2008, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 97.

diketahui bahwa RUU tidak disusun karena kebutuhan sesaat, mendadak, atau pemikiran yang tidak mendalam, karena bagaimanapun keberadaan UU akan berkenaan dengan kehidupan rakyat banyak dan mengikat secara umum.

Perumusan RUU yang merupakan implementasi/pelaksanaan dari Prolegnas merupakan hak setiap anggota DPR, komisi, gabungan komisi dan Badan Legislasi. Perumusan RUU adalah serangkaian kegiatan mulai dari penyiapan naskah akademis, RUU, dan perumusan norma dalam bentuk RUU. Sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, ada beberapa badan yang biasanya melakukan proses penyiapan suatu RUU. Di samping itu, terdapat badan lain yang secara fungsional memiliki kewenangan mempersiapkan sebuah RUU yang akan menjadi usul inisiatif DPR. Badan ini adalah Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) yang bertugas melakukan penelitian atas substansi RUU bersama tim perancang sekretariat DPR yang menuangkan hasil penelitian tersebut menjadi sebuah rancangan undang-undang.

Penyiapan RUU merupakan rangkaian kegiatan yang menghasilkan RUU yang disebut sebagai produk awal legislasi. Sedangkan naskah akademik merupakan sesuatu yang menggambarkan alasan, urgensi, ruang lingkup RUU, serta kajian harmonisasi dengan perundang-undangan. Perumusan norma adalah kegiatan perumusan pasal demi pasal yang membentuk sistem hukum dalam suatu RUU lengkap dengan penjelasannya. Untuk itu, demi mewujudkan penyelenggara pemilu yang berkualitas dan memiliki

integritas tinggi maka perlu dilakukan penyempurnaan terhadap aturan yang telah ada melalui penambahan aturan, penegasan maksud, dan sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan yang ada. Salah satu di antaranya adalah terjaminnya penyelenggara pemilu yang independen dan tidak diskriminatif, pelaksanaan aturan yang konsisten, dan adanya sanksi yang adil kepada semua pihak. Salah satu prinsip demokrasi yang penting adalah adanya pemilu yang bebas sebagai perwujudan nyata kedaulatan rakyat atas keberlangsungan kehidupan bernegara.

Tahapan penyelenggaraan pemilu 2009 telah diawali dengan permasalahan hukum seperti penyerahan data kependudukan yaitu Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) oleh pemerintah kepada KPU yang tidak lengkap dan proses pembentukan struktur KPU di daerah yang tidak sesuai jadwal, keterlambatan pembuatan beberapa peraturan, kesalahan pengumuman Daftar Calon Tetap (DCT) dan Pengumuman Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang belum juga final. Tersedianya aturan yang konkret dan implementatif penting untuk menjamin kepastian dan keadilan hukum sehingga pemilu memiliki landasan legalitas dan legitimasi yang kuat. Hanya dengan demikian, pemerintah yang dihasilkan melalui pemilu tetap mendapatkan dukungan masyarakat luas (Yulianto dan Junaidi 2009:1-2).

Penjaringan pendapat publik dalam penyusunan naskah akademis dan pembentukan RUU perubahan atas UU No. 22/2007 menjadikan naskah akademik sangat signifikan dalam penyusunan RUU. Secara teknis, dituntut adanya

kesamaan mekanisme penulisan atau penyusunan naskah akademik karena keberadaannya diharapkan menjadi pedoman yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dalam menyusun RUU. Dengan adanya teknik penyusunan naskah akademik ini, akan terdapat keseragaman sistematika dan kesamaan substansial yang diatur di tiap-tiap babnya. Lebih jauh dari itu, pengaturan mengenai teknik penyusunan naskah akademik juga penting untuk dapat menghasilkan naskah akademis yang baik, yang dalam perkembangannya setelah dari RUU disahkan menjadi UU dapat digunakan sebagai tafsiran atau bahan pembandingan ketika suatu UU diujikan (*judicial review*).

Secara akademik, tak ada yang menyangkal tentang pentingnya naskah akademis dalam pembentukan perundang-undangan. Sebagaimana dinyatakan Yuliandri (2011:169):

... penyusunan naskah akademik merupakan salah satu bentuk perwujudan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, khususnya terkait pelaksanaan asas tujuan yang jelas (*bet beginsel van duidelijke doelstelling*), asas perlunya pengaturan (*bet noodzakelijkebeids*) dan asas dapat dilaksanakan (*bet beginsel van uitvoerbaarheid*). Naskah akademik juga merupakan penerapan dari asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan dalam peraturan perundang-undangan.

Selama ini naskah akademik acap kali kurang mendapatkan perhatian. Sekalipun sudah diwajibkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan terutama UU harus disertai dengan naskah akademik sebagaimana juga dengan RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 sebagaimana telah ditetapkan menjadi UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu, apakah naskah akademiknya sudah memenuhi harapan dalam hal ini aspirasi masyarakat menjadi pertanyaan yang lain.

Terkait dengan penyusunan naskah akademik ini, salah satu hal yang sangat penting dalam pembuatannya adalah mengaitkannya dalam konteks waktu. Bagi Indonesia di mana undang-undang merupakan cara pengaturan hukum yang utama dan pembaharuan hukum, maka konteks waktu menjadi sangat penting. Pembuatan naskah akademis sesungguhnya dimaksudkan untuk memberikan gambaran permasalahan yang ingin dipecahkan melalui undang-undang yang akan dibentuk. Menurut Sunaryati Hartono, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan biasanya peneliti dan penyusun RUU maupun yang membahas RUU hanya memperhatikan masalah yang faktual. Dengan demikian, suatu RUU yang dibahas tahun 2007 hanya mungkin sekali dibuat tahun 2002 berdasarkan penelitian yang dibuat pada tahun 2000 (Hartono 2007:9).

Berdasarkan hasil penelitian dari tahun 2009 hingga pertengahan tahun 2011, yaitu sejak terbentuknya Panitia Angket DPR tentang Pelanggaran Hak Konstitusional Warga Negara Untuk Memilih dan Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009, terbentuk pendapat,

“kelemahan KPU sebagai penyelenggara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang mudah dipengaruhi oleh berbagai tekanan publik termasuk oleh para peserta Pemilu, sehingga terkesan kurang kompeten dan kurang profesional, serta kurang menjaga citra independensi dan realitas.” Walhasil, muncul rekomendasi perubahan atas UU No 22/2007. Karena melebihi 50 persen, perubahan selanjutnya menjadi penggantian dengan lahirnya UU No 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Sesungguhnya, penjarangan aspirasi publik sudah dilakukan sewaktu proses pembentukan panitia angket DPR yakni dengan melakukan rapat dengar pendapat umum Komisi II DPR RI. Rapat dengar dilakukan antara lain, *pertama*, dengan Prof. Dr. Ramlan Surbakti pada tanggal 28 Oktober 2009. Dalam rapat ini dinyatakan bahwa ada enam masalah yang perlu disempurnakan dalam merevisi UU No. 22/2007 yaitu:²⁶

- a. Kualifikasi dan persyaratan Anggota KPU harus terkait dengan tugas dan wewenang dalam menyelenggarakan semua pentahapan Pemilu termasuk mampu melaksanakan sinkronisasi dan harmonisasi terhadap pelaksanaan semua Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu;
- b. Tim seleksi keanggotaan KPU harus memahami tentang tugas dan wewenang KPU;
- c. Mekanisme seleksi anggota KPU;
- d. Tugas dan Wewenang Sekretaris Jenderal KPU diubah

26 Naskah Akademik *Draf Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum* (Jakarta: Komisi II DPR-RI, 2010), hlm. 35-36.

dari membantu KPU menjadi menyelenggarakan Pemilu di bawah pengawasan Anggota KPU, dan struktur Sekretariat Jenderal diubah Sekretaris Jenderal dibantu oleh 3 (tiga) orang Deputi yang membidangi Pemilu, Anggaran, dan Personil, serta Inspektorat.

- e. Dewan Kehormatan KPU diubah menjadi permanen atau pembentukannya diserahkan kepada komisi II DPR RI;
- f. Anggota KPU harus mempunyai waktu antara dua setengah tahun atau tiga tahun untuk mempersiapkan Pemilu dan/atau Pemilukada.

Kedua, Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi II DPR RI dilakukan dengan Lingkar Madani Indonesia, TePi Indonesia, KIPP Indonesia, SPD, FORMAPPI, dan KRHN tanggal 28 Oktober 2009. Dalam kesempatan ini, disampaikan Petisi Panitia Pemberhentian Penyelenggara Pemilu (P4) tentang Tuntutan Pemberhentian Anggota KPU 2007-2013. Komisi II DPR RI berjanji akan menindaklanjuti petisi tersebut, sejalan hasil rekomendasi Panitia Khusus Daftar Pemilih Tetap (DPT) periode 2004-2009 bahwa usulan pemberhentian anggota KPU sesuai dengan mekanisme peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, Rapat Dengar Pendapat Umum Tim Kerja Pemerintahan Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Komisi II DPR RI dengan Direktur Eksekutif Kemitraan/Partnership tanggal 19 November 2009 berpandangan dan mengusulkan:²⁷

- a. KPU dan KPUD menanggung pekerjaan yang tak

²⁷ *Ibid*, hlm. 37-38.

terkelola yaitu terdapat 171 juta pemilih, 700 juta lembar surat suara dengan 170-an varian. Selain itu, KPU dan KPUD telah terjebak dalam urusan teknis sehingga tugas strategis seperti pendidikan pemilih menjadi terlewatkan disebabkan pengesahan undang-undang terlambat sehingga KPU tidak mempunyai waktu yang cukup untuk merencanakan dan menyiapkan pemilu dan jadwal rekrutmen anggota KPU dan KPUD tidak sesuai dengan waktu yang dibutuhkan untuk mempersiapkan penyelenggaraan semua pentahapan pemilu.

- b. Demi penyiapan pemilu yang lebih baik dan berkualitas, dan demi pelembagaan penyelenggara pemilu, maka memperpendek masa kerja keanggotaan KPU periode 2008-2013 saja tidak cukup. Hal yang sama harus dilakukan pada anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.
- c. Langkah selanjutnya mengusulkan kepada DPR agar menggunakan hak inisiatif menyusun RUU tentang perubahan UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum untuk kemudian membahasnya dengan Pemerintah, termasuk pembuatan ketentuan peralihan yang berisi keanggotaan KPU yang dilantik pada Oktober 2007 akan berakhir ketika anggota KPU baru sudah terpilih berdasarkan perubahan undang-undang ini.

Keempat, Rapat Dengar Pendapat (RDP) Komisi II DPR RI dengan Lembaga Administrasi Negara (LAN) tanggal 25

November 2009 menyampaikan rekomendasi antara lain:²⁸

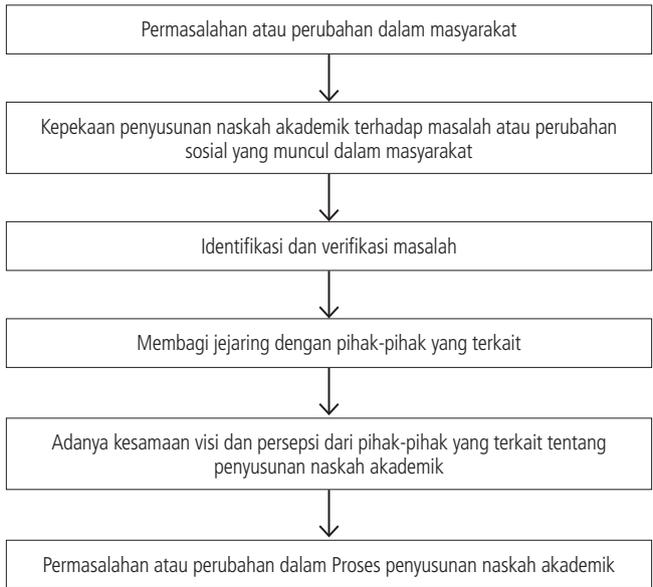
- a. Pendaftaran pemilih: a) Pendataan penduduk harus melibatkan kecamatan, kelurahan/desa hingga RT/RW karena level inilah yang paling mengetahui komposisi penduduknya masing-masing. b) Sistem KTP atau pengenalan secara online seluruh Indonesia lebih baik mulai diberlakukan untuk mencegah identitas ganda dan juga keamanan data. c) Kejelasan dalam kewenangan atas pemutakhiran data kependudukan secara kontinu dalam kurun waktu tertentu.
- b. Logistik Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota dapat membantu menyediakan tempat penyimpanan logistik sehingga aman dan dapat digunakan untuk masa yang akan datang. Desentralisasi logistik Pemilu dalam hal pembuatan dan pencetakan formula-formula dan daftar isian. Jadi di daerah mestinya dipercaya untuk melaksanakan kegiatan tersebut.
- c. KPU sebagai penyelenggara pemilu yang utama hendaknya tidak menjadi *super body* dalam melaksanakan tugas dan kewenangan tetap harus memperhatikan pilar lainnya, seperti Panwas dan KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.
- d. Revitalisasi peran Sekretariat KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota secara lebih optimal.
- e. Peningkatan kewenangan panwas terutama dalam implementasinya yang kurang berdaya menggunakan kewenangan yang tersedia dalam peraturan perundang-undangan;

28 *Ibid*, hlm, 38-39.

- f. Masa kerja panwas diharapkan sama dengan masa kerja KPU atau setidaknya lebih lama untuk menuntaskan tugas-tugasnya;
- g. Sumber daya manusia yang mengisi organisasi penyelenggara pemilu seharusnya diisi oleh orang-orang yang memiliki kapasitas dan kompetensi yang memadai.

Berdasarkan penjarangan dan masukan terhadap fakta dan data di atas, dapat ditangkap adanya semangat memperbaiki dan meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemilu tahun 2014. Kesempatan yang cukup disediakan bagi penyelenggara untuk mempersiapkan penyelenggaraan semua pentahapan pemilihan umum termasuk pemutakhiran data pemilih menjadi DPT yang akurat. Untuk mewujudkannya, revisi terbatas terhadap UU No. 22/2011 tentang Penyelenggara Pemilu adalah solusi yang diinginkan. Komisi II DPR dalam hal ini menggunakan hak inisiatif menyusun dan merumuskan RUU Perubahan atas Undang-Undang Penyelenggara Pemilu. Sebagai dasar kebutuhan pembentukan naskah akademik yang memunculkan kondisi partisipatif dan responsif, penyusunan naskah akademik dan draf RUU perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu disusun memuat skema partisipasi penyusunan berikut ini:

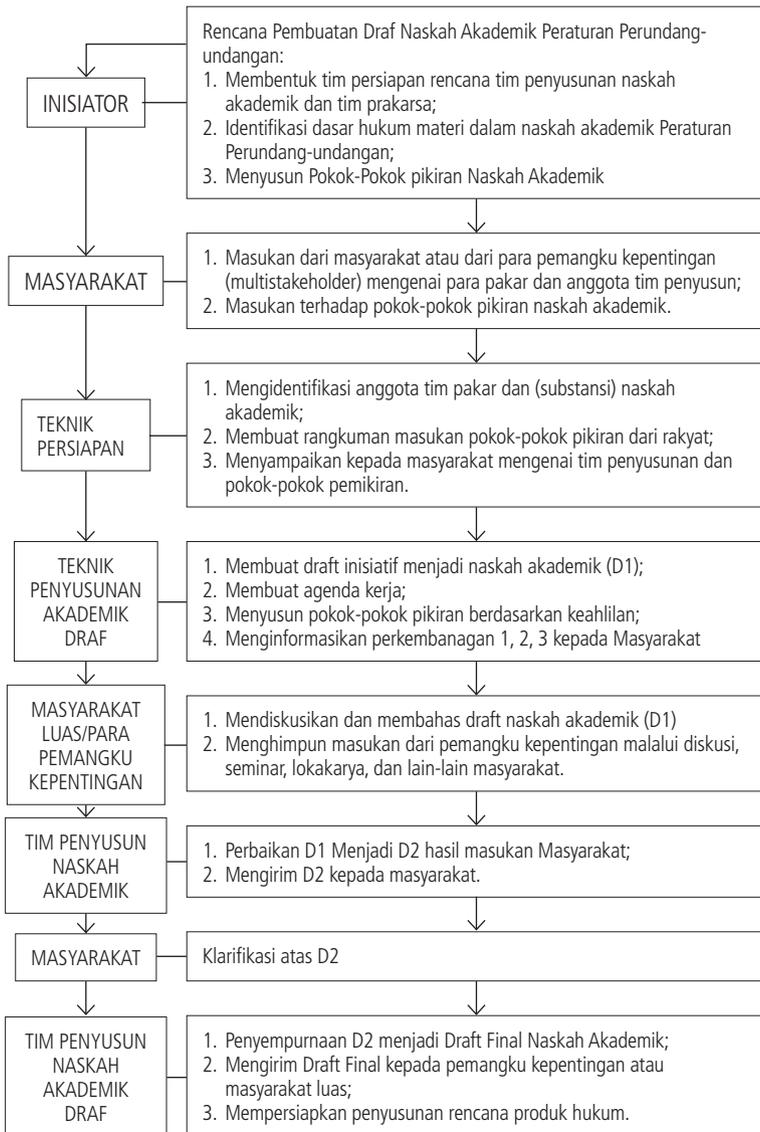
SKEMA 3. PARTISIPASI PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK



SUMBER: MAHENDRA (2007)

Skema di atas menunjukkan suatu kepekaan dalam penyusunan naskah akademik terhadap permasalahan yang timbul di masyarakat. Kepekaan diwujudkan dalam bentuk penelitian terhadap permasalahan yang timbul, mengidentifikasi, menganalisis, dan mencari alternatif solusi bagi permasalahan tersebut. Kesadaran bahwa naskah akademik merupakan wujud konkret partisipasi masyarakat telah terbangun. Maka langkah konkret yang harus dilakukan berikutnya adalah pelaksanaan penjangkaran (konsultasi) publik melalui perencanaan pembentukan perundang-undangan. Tahap penyusunan naskah akademik, menurut Mahendra Putra Kurnia (2007:66), selanjutnya digambarkan dalam skema sebagai berikut:

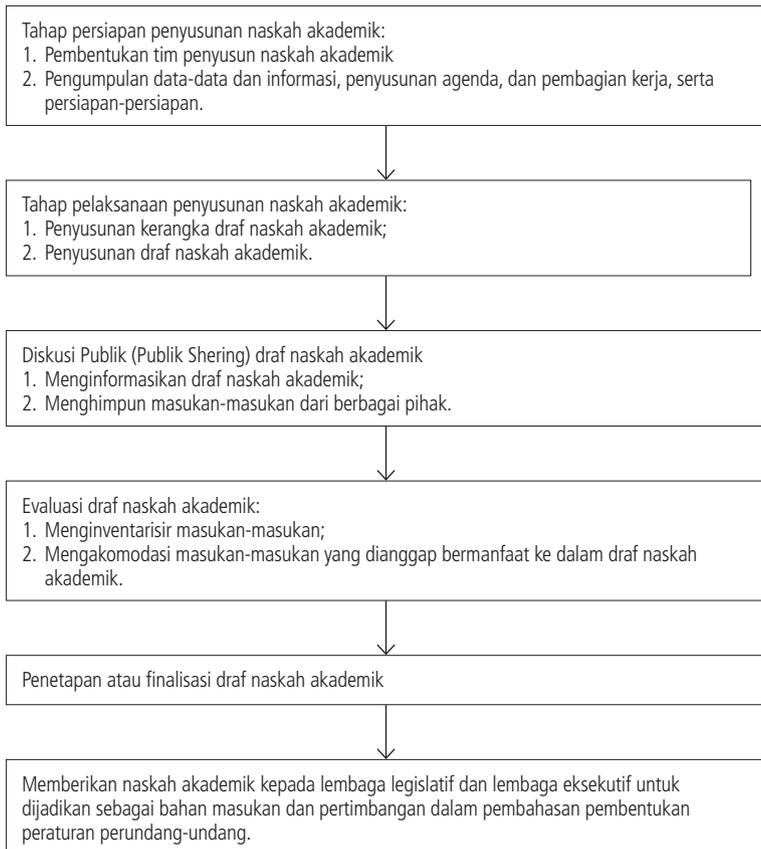
**SKEMA 4. TATA CARA PENJARINGAN PENDAPAT PUBLIK PENYUSUNAN
NASKAH AKADEMIK (ACADEMIC DRAFT)**



SUMBER: MAHENDRA (2007)

Proses dalam skema tata cara penjaringan pendapat publik penyusunan naskah akademik di atas kemudian dilanjutkan dengan proses penyusunan naskah akademik yang partisipatif. Hal tersebut bisa dijelaskan dengan skema sebagai berikut:

SKEMA 5. PROSES PENYUSUNAN NASKAH AKADEMIK YANG PARTISIPATIF



TEKNIK PENYUSUNAN DAN PERUMUSAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dalam penyusunan peraturan perundang-undangan diperlukan teknik-teknik tertentu sesuai dengan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Teknik penyusunan ini juga merupakan bagian dari rancang bangun peraturan perundang-undangan (*architectuur van wetgeving*). Oleh karena itu, agar penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan memenuhi asas-asas dan rancang bangun peraturan perundang-undangan yang baik, ia harus dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut tercantum dalam lampiran UU No. 10/2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang merupakan bagian integral dan tidak terpisahkan dari UU tersebut. Ketentuan lebih lanjut mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan peraturan perundang-undangan diatur dengan Peraturan Presiden sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden No. 87/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.²⁹

29 Pada saat Peraturan Presiden No. 87/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ini mulai berlaku: a. Peraturan Presiden No. 61/2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional; b. Peraturan Presiden No. 68/2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden; dan Peraturan Presiden No. 1/2007 tentang Pengesahan,

Dalam peraturan pembentukan perundang-undangan disebutkan bahwa teknik penyusunan merupakan salah satu dari rangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, teknik penyusunan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman teknis yang harus diikuti dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Teknis penyusunan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dilakukan mulai dari tata cara pemberian judul, tata cara sistematisasi peraturan, pembukaan, konsideran, dasar hukum, diktum, batang tubuh, hal-hal khusus, ragam bahasa, hingga bentuk rancangan undang-undang dari pembagian bab sampai penutupnya.

Namun, sebelum menyusun atau masuk ke dalam proses perancangan undang-undang sebagai suatu struktur peraturan sistematis yang dapat diimplementasikan, terlebih dahulu perlu disusun paparan akademis yang menjadi latar belakang dibutuhkannya suatu peraturan perundang-undangan, khususnya UU tentang Penyelenggara Pemilu. Sebuah UU harus disajikan dengan struktur yang sistematis agar dapat membantu pemakai UU dalam membaca, memahami, dan mengerti maksud dari undang-undang. Oleh karenanya, Pasal 64 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memberikan pedoman yang baku mengenai struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan di mana ditentukan:

Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

- ayat (1) Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan;
- ayat (2) Ketentuan mengenai teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam Lampiran II yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.
- ayat (3) Ketentuan mengenai perubahan terhadap teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.

Pedoman tersebut didasarkan pada ketentuan mengenai asas formal dan materiil pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sebagaimana dikemukakan Van der Villies (2005:252). Ia merunut asas formal dan materiil dalam satu rangkaian dari formal ke materiil sebagai berikut: 1). Asas-asas yang berkaitan dengan proses pembentukan suatu peraturan; 2). Asas-asas yang berkaitan dengan sistematika, dan pengumuman suatu peraturan; 3). Asas-asas yang berkaitan dengan urgensi dan tujuan pembuatan suatu peraturan dan; 4). Asas-asas yang berkaitan dengan isi suatu peraturan.

Berdasarkan struktur dan sistematika yang umum, sistematika UU terdiri atas dua kerangka dasar yaitu kerangka formal dan kerangka materiil. Kerangka formal berkaitan

dengan sistematika dasar. Apabila ia tidak terpenuhi maka suatu UU belum memenuhi syarat sah untuk dapat disebut sebagai suatu UU. Berbeda dengan itu, ketidaklengkapan kerangka materiil pada suatu UU tidak akan menghambat keberlakuan UU tersebut pasalnya kerangka materiil lebih terkait isi dan struktur dalam peraturan itu sendiri. Secara umum, UU No. 12/2011 menggariskan bahwa sistematika formal suatu UU adalah sebagai berikut:³⁰

- a. Judul;
- b. Pembukaan;
- c. Batang Tubuh;
- d. Penutup;
- e. Penjelasan (jika diperlukan);
- f. Lampiran (jika diperlukan).

Ini berarti unsur-unsur di atas harus mutlak ada dalam suatu peraturan, kecuali unsur-unsur yang memang sifatnya opsional seperti unsur kelima dan keenam. Di samping itu, teknik perancangan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: 1) Ketepatan struktur; 2) Ketepatan pertimbangan; 3) Ketepatan dasar hukum dan; 4) Ketepatan bahasa hukum.

Dalam menyusun peraturan perundang-undangan diperlukan teknik-teknik tertentu sesuai dengan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan

30 Lampiran II UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Teknik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan tentang Sistematika Bab I Kerangka Peraturan Perundang-undangan.

yang baik. Teknik penyusunan ini juga merupakan bagian dari rancang bangun peraturan perundang-undangan (*architecture van wetgeving*). Oleh karena itu, agar memenuhi asas dan rancang bangun peraturan perundang-undangan yang baik, penyusunan rancangan peraturan perundang-undangan harus dilakukan sesuai dengan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mengenai teknik penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut tercantum dalam UU No. 12/2011 yang merupakan bagian integral dan tidak terpisahkan dari UU tersebut.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, adanya peraturan perundang-undangan yang memadai akan sangat menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan sehingga lebih memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan negara yang kita inginkan. Sedangkan untuk menyusun suatu peraturan perundang-undangan yang baik sangat diperlukan adanya persiapan-persiapan yang matang dan mendalam, antara lain pengetahuan mengenai materi muatan yang akan diatur dalam perundang-undangan, dan pengetahuan tentang bagaimana menuangkan materi muatan tersebut dalam suatu peraturan perundang-undangan secara singkat tetapi jelas, dengan suatu bahasa yang baik mudah dipahami, disusun secara sistematis, tanpa meninggalkan tata cara yang sesuai dengan kaidah bahasa Indonesia dalam penyusunan kalimat-kalimatnya.

Apa yang dimaksud dengan teknik perundang-undangan itu adalah proses pembuatan peraturan negara. Dengan kata lain, ia melingkupi tata cara mulai dari perencanaan

(rancangan), pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan akhirnya pengundangan peraturan yang bersangkutan. Terdapat urgensi latihan keterampilan, termasuk latihan *legal drafting*, untuk mereka yang praktis turut dalam proses pembuatan peraturan. Mereka antara lain anggota legislatif di badan-badan perwakilan rakyat. Mereka yang duduk di bidang legislatif, misalnya, adalah anggota DPR dalam taraf pembahasan secara politis atas suatu RUU. Mereka menghendaki juga pengertian mengenai *legislative drafting*. Selain itu, mereka mempunyai fungsi eksekutif sampai dengan taraf tertentu. Jika mengajukan suatu draf ke badan legislatif, mereka pun memerlukan pengertian teknis tentang teknik penyusunan dan perumusan *legal drafting* yang bukan berfungsi politis tapi teknis dari segi formil dan materiil karena mereka tidak hanya perlu mempelajari segi materiil dari peraturan, tetapi juga harus mempunyai pengertian dalam segi formil dan teknisnya.

MERANGKUL ASPIRASI MASYARAKAT

Pelibatan aspirasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang membutuhkan tahap perencanaan karena diletakkan dalam konteks kebijakan (*policy*) publik yang tertulis (Riant 2003:121). Perencanaan, tentu saja, dilakukan karena kebijakan publik akan mengalami keterbatasan, baik dalam soal sumber daya manusia, dana, dan waktu. Keterbatasan-keterbatasan ini membutuhkan pengelolaan isu. Isu-isu dari aspirasi yang berkembang harus dipilah dan dipilih dalam urutan prioritas dan rencana implementasi yang menyeluruh. Perhitungan pembuat kebijakan mengenai

keterbatasan akan selalu mempengaruhi perencanaan. Sebelum dilakukan, penyusunan suatu RUU baik oleh DPR, DPD, maupun pemerintah umumnya secara teknis diawali terlebih dahulu dengan (Handoyo 2008):

- a. Seminar lokakarya, *Focus Group Discussion* (FGD) maupun *Expert Meeting Forum* yang diikuti para pakar yang spesifikasi keilmuannya berkaitan atau sedikit bersinggungan dengan Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk. Cara ini oleh tim *legal drafting* digunakan untuk menggali berbagai pandangan pakar terkait dengan Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk. Pandangan atau pendapat para pakar tersebut kemudian dirangkum untuk dijadikan bahan-bahan dalam penyusunan draf RUU dan naskah akademik;
- b. Diskusi internal tim *legal drafting* untuk menformulasikan pandangan dan pendapat para pakar hasil pertemuan pertama untuk disusun dalam draf awal draf RUU dan naskah akademik atau disesuaikan dengan kesepakatan tim;
- c. Setelah draf awal RUU dan NA selesai, tim *legal drafting* selanjutnya melakukan diskusi publik yang pesertanya adalah para pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang terkait dengan Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang akan dibentuk dan pakar-pakar ilmu yang bidang kajiannya berdekatan dengan materi muatan Rancangan Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk;
- d. Setelah melakukan kegiatan, tim *legal drafting*

kembali melakukan kegiatan diskusi kelompok untuk menformulasikan masukan-masukan pendapat atau pandangan dari pemangku kepentingan dan para pakar dalam diskusi publik tersebut;

- e. Jika pertemuan-pertemuan yang diselenggarakan oleh *tim legal drafting* sudah dipandang cukup, maka tim menyepakati agar draf awal RUU dan NA dijadikan RUU dan NA yang disempurnakan;
- f. Draft RUU dan naskah akademik selanjutnya diajukan untuk memperoleh tanggapan seperlunya;
- g. Jika tanggapan sudah diperoleh (tentunya dengan berbagai usul perbaikan) maka tim *legal drafting* melakukan perbaikan-perbaikan seperlunya seiring menyusun draft RUU yang materi muatannya bersumber dari naskah akademik.
- h. Uji sah atas draft Rancangan Peraturan Perundang-undangan dan naskah akademik. Kegiatan ini dilakukan melalui forum-forum seperti pada saat melakukan penjaringan aspirasi.

Terhadap pihak pemangku kepentingan yang terkait dengan penyusunan suatu Rancangan Peraturan Perundang-undangan, seperti dalam penyusunan RUU Penyelenggara Pemilu yang dibuat, tidak perlu baik kelompok masyarakat, organisasi masyarakat sipil, dan kelompok kepentingan untuk berbondong-bondong menghadiri pertemuan yang diselenggarakan oleh *tim legal drafting* melainkan cukup memberikan masukan melalui jaringan internet

yang tersedia. Namun demikian, harus diakui bahwa belum semua lembaga atau instansi terkait memiliki situs *e-government* atau *e-parleement* semacam. Oleh sebab itu, cara-cara konvensional sebagaimana telah dikemukakan di atas masih dipandang cukup efektif. Apalagi dalam beberapa hal, masyarakat Indonesia lebih nyaman jika menyampaikan aspirasi pendapatnya secara langsung (lisan). Tradisi tulis-menulis belum membudaya di banyak kalangan.

Jaminan aspirasi publik turut serta dalam penyusunan RUU sebelum disahkannya UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur dalam UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di sana dinyatakan: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.”³¹ Berdasarkan penjelasan dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, diterangkan bahwa implementasi hak-hak masyarakat berdasarkan Peraturan DPR tentang Tata Tertib ketentuan tersebut dicabut dan tidak berlaku.³² Selanjutnya, ia diganti dengan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terkait Partisipasi Masyarakat yang menyatakan:³³

31 Bab X tentang Partisipasi Masyarakat Pasal 53, UU No. 10/2004.

32 Pasal 53, UU No. 10 Tahun 2004.

33 Pasal 96 Bab XI, UU No. 12 Tahun 2011.

ayat (1)

Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

ayat (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.

ayat (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.

ayat (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.

Keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan dijamin oleh UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jaminan diberikan bagi pembentukan undang-undang dari tingkat pusat, provinsi,

dan kabupaten/kota sampai dengan desa.³⁴

Sebagai upaya untuk menyerap aspirasi publik dalam penyiapan atau pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang masuk dalam Prolegnas sebagai RUU prioritas tahun 2011, maka tanggung jawab penyebarluasan dan sosialisasi dilakukan oleh Badan Legislatif yang secara teknis diatur dalam ketentuan Pasal 107 Tata Tertib DPR dinyatakan:³⁵

1. Prolegnas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (11) disampaikan kepada Presiden, DPD, dan masyarakat;
2. Prolegnas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh:
 - a. Badan Legislasi kepada anggota, fraksi, komisi, dan masyarakat;
 - b. Pimpinan DPR kepada pimpinan DPD; dan
 - c. Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan kepada instansi pemerintah dan masyarakat.
3. Penyebarluasan Prolegnas kepada masyarakat dilakukan melalui media cetak, media elektronik, dan/atau media lainnya.

Pemberian aspirasi terhadap lahirnya kaidah hukum (peraturan perundang-undangan) sebagai wujud nyata dari

34 Pasal 96, UU No. 12 Tahun 2011. Periksa dan bandingkan juga ketentuan Pasal 53 UU No. 10/2004 dengan Pasal 96 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang partisipasi masyarakat.

35 Periksa ketentuan Pasal 107 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Peraturan DPR RI No.1/2009-2010 tentang Tata Tertib.

urun aspirasi masyarakat dalam kebijakan publik tentunya dapat dilakukan melalui proses baku sistem legislasi. Aspirasi secara kritis terhadap lahirnya kaidah hukum bisa diartikulasikan oleh seluruh komponen masyarakat *civil society* seperti LSM melalui proses baku yang meliputi (Handoyo 2008:162-163):

1. Membuka akses informasi seluruh komponen masyarakat tentang proses penyusunan suatu peraturan perundang-undangan;
2. Merumuskan aturan main (*rule of the game*), khususnya yang menyangkut transparansi penyusunan dan perumusan Rancangan Peraturan Perundang-undangan;
3. Untuk langkah awal pelaksanaan pemantauan, perlu dirumuskan secara bersama-sama sebuah prosedur dan tata cara pelibatan partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan.
4. Bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat menyusun kode etik sekaligus membentuk Majelis Kehormatan yang susunan keanggotaannya terdiri dari unsur Dewan, masyarakat (LSM), akademisi, dan media massa;
5. Memperluas jaringan kerja sama di kalangan *civil society* yang selama ini sifatnya *ad hoc*. Jaringan kerja sama tersebut harus bersifat permanen sekaligus ada pembagian tugas dan tanggung jawab memantau proses perumusan kaidah hukum.

Demikianlah beberapa prinsip yang harus diperhatikan

dalam meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kerangka normatif di atas tentu perlu diimplementasikan di tataran praktik. Oleh sebab itu, sistem dan tata cara perumusan Peraturan Perundang-undangan yang memperhatikan aspirasi masyarakat harus segera disusun dan sejalan dengan tuntutan kebutuhan masyarakat akan transparansi maupun akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

TAHAPAN PENYUSUNAN DAN PROSES PEMBAHASAN

TAHAP PENYUSUNAN

Tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang dalam pelaksanaannya, menurut Rachmat Trijono (2013:152-153) terbagi menjadi tiga tahap yaitu tahap pra-legislasi, tahap legislasi, dan tahap pasca-legislasi (Azis 2011). Ketiganya antara lain:

1). Tahap Pra-legislasi

Dalam tahap pra-legislasi akan dilalui proses: 1). Perencanaan RUU; 2). Persiapan penyusunan rancangan undang-undang yang terdiri dari pengkajian, penelitian, dan penyusunan naskah akademik; 3) Teknik penyusunan rancangan undang-undang yang terdiri dari pengajuan izin prakarsa kepada Presiden, penyusunan RUU yang dilanjutkan dengan finalisasi penyusunan RUU, dan; 4).

Perumusan RUU yang terdiri dari teknis penyusunan RUU dan penyampaian amanat Presiden kepada Ketua DPR.

2) Tahap Legislasi

Dalam tahap legislasi akan dilalui proses: 1).Pembahasan RUU oleh DPR; (2) Pengesahan RUU oleh Presiden; dan (3) Pengundangan RUU menjadi Undang-Undang.

3) Tahap Pasca Legislasi

Pada tahap pasca-legislasi akan dilalui proses: (1) Pendokumentasian undang-undang; (2) Penyebarluasan undang-undang; (3) Penyuluhan undang-undang; (4) Penerapan undang-undang; dan (5) Harmonisasi undang-undang.

Melengkapi aturan dasar dalam penyelenggaraan yang sangat penting bagi eksistensi dan perjuangan mewujudkan demokrasi seperti pengaturan wilayah negara dan pemilihan umum. Ketentuan yang telah dijelaskan terkait pemilihan umum dan penyelenggara pemilihan umum ialah substansi baru yang diatur dalam Bab VIIB Pasal 22E hasil amandemen ketiga UUD 1945. Adanya ketentuan mengenai pemilihan umum dan penyelenggara pemilihan umum dalam UUD 1945 dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat, karena pemilihan umum merupakan sarana kedaulatan rakyat.

Karenanya, penting untuk lebih menjamin kepastian waktu penyelenggaraan pemilihan umum secara teratur

setiap lima tahun sekali dan menjamin proses, mekanisme, serta kualitas penyelenggaraan pemilihan umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil serta agar pelaksanaannya diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat, nasional, tetap, dan mandiri. Hal ini tertera dalam UUD 1945 yang menyatakan: “ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.”³⁶ Sekalipun telah diarahkan, setiap peraturan perundang-undangan terutama UU dan Peraturan Daerah harus disertai naskah akademis, sebagaimana disebutkan dalam UU No. 12/2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan: “Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR, Presiden, atau DPD harus disertai Naskah Akademis.”³⁷

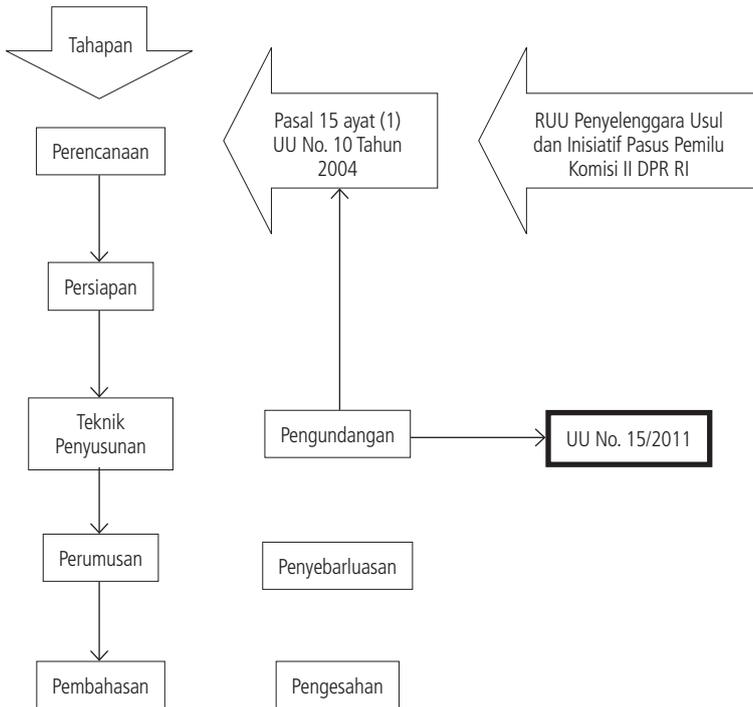
Dalam praktiknya, naskah akademis mempunyai arti penting bagi sebuah RUU. Naskah akademik itulah paradigma kehidupan bermasyarakat yang hendak dituju oleh peraturan perundang-undangan yang akan dibentuk; ia dirumuskan secara terperinci melalui pendekatan ilmiah. Naskah akademik merupakan hasil penelitian atau pengkajian hukum terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Apa yang dikaji bertitik berat pada pengaturan masalah bersangkutan dalam suatu RUU sebagai solusi terhadap permasalahan dan kebutuhan hukum masyarakat. Di bawah ini digambarkan

36 Pasal 22E ayat (6), UUD 1945. *Naskah Akademik, Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum* (Jakarta: Komisi II DPR-RI 2010), hlm. 7.

37 Pasal 43 ayat (3), UU No. 12/2011.

skema Pembentukan RUU Penyelenggara Pemilu sebagaimana dimaksud dalam UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

SKEMA 6. PEMBENTUKAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG



SUMBER: DERIVASI DARI PROSES PEMBENTUKAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2004 TENTANG PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN SEBAGAIMANA PROSES PEMBENTUKAN RUU TENTANG PENYELENGGARA PEMILU.

PROSES PEMBAHASAN

Proses pembahasan RUU inisiatif DPR dilakukan oleh alat kelengkapan atau Pansus berdasarkan penugasan oleh Badan Musyawarah. Penugasan Bamus dilakukan dengan

mempertimbangkan beberapa hal meliputi:³⁸

1. Mengutamakan alat kelengkapan yang menjadi pengusul awal RUU dengan tujuan. Alat kelengkapan tersebut telah memiliki pemahaman dan kesiapan yang lebih baik karena sejak awal mempersiapkan RUU tersebut.
2. Keterkaitan materi muatan RUU dengan ruang lingkup tugas komisi/alat kelengkapan sehingga pihak pembahas lebih menguasai dari segi materi serta memiliki kedekatan hubungan dengan mitra kerja yang akan menjadi pembahas dari pihak pemerintah.
3. Jumlah RUU yang sedang ditangani. Berdasarkan peraturan tata tertib DPR, setiap alat kelengkapan dalam satu masa persidangan maksimal diberi tugas membahas dua RUU agar dapat diselesaikan tepat waktu dan tidak terjadi penumpukan tugas yang berlebihan.
4. RUU yang materi muatannya termasuk dalam ruang lingkup satu komisi penugasan dan pembahasannya diserahkan kepada komisi tersebut.
5. RUU yang materi muatannya termasuk dalam ruang lingkup lebih dari dua komisi, pembahasannya ditugaskan kepada gabungan komisi, Badan Legislasi, atau panitia khusus.

Pola pembagian tugas pembahasan RUU sebagaimana tersebut di atas merupakan perbaikan dari pola sebelumnya dan telah diatur dalam Peraturan DPR No. 1/2010 tentang Tata Tertib, khususnya Pasal 130 dan Pasal 131 yang

38 Lihat ketentuan Pasal 130, Peraturan DPR RI No. 1/2009 tentang Tata Tertib.

berlaku efektif pada keanggotaan DPR periode 2009-2014. Pembahasan RUU oleh alat kelengkapan/pansus dilakukan dengan surat dan atau Amanat Presiden (Ampres) yang berisi penugasan kepada menteri/instansi pemerintah sesuai bidang tugasnya. Ampres bersangkutan dikirimkan Presiden sebagai jawaban atas pengajuan RUU inisiatif yang diajukan oleh pimpinan DPR.

Berdasarkan ketentuan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU No. 27/2009 tentang MD3, serta Peraturan DPR No. 1/2010 tentang Tata Tertib, maka pembahasan RUU dilakukan dalam dua tingkat pembicaraan. Tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat panitia khusus dan tingkat II dalam rapat paripurna. Adapun tahapan dalam pembicaraan tingkat I dilakukan dengan kegiatan-kegiatan sebagai berikut:³⁹

1. Pengantar musyawarah/pandangan fraksi:

Dalam rapat ini, pimpinan alat kelengkapan memberikan kesempatan kepada Presiden/menteri yang ditunjuk untuk menyampaikan keterangan tentang RUU dimaksud dan memberikan kesempatan kepada seluruh fraksi untuk memberikan pandangan. Kemudian, apabila materi RUU merupakan kewenangan DPD maka DPD juga memberikan pandangannya;

2. Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM):

DIM merupakan acuan pembahasan yang diajukan oleh

39 Lihat ketentuan Pasal 136 ayat (1), Peraturan DPR RI No. 1/2009 tentang Tata Tertib.

seluruh fraksi yang ada di DPR. Dalam konteks materi RUU juga menyangkut kewenangan DPD, maka akan dibahas pula DIM dari DPD;

3. Penyampaian pendapat mini (pengambilan keputusan):
Penyampaian pendapat mini dilakukan pada tahap akhir setelah pembahasan DIM selesai yang disampaikan oleh seluruh fraksi berisi persetujuan akhir fraksi dan pemerintah terhadap hasil pembahasan RUU.

Dalam proses pembahasan DIM, agar pembahasan materi yang acap membutuhkan diskusi mendalam dan membutuhkan waktu yang lama lebih berfokus maka komisi/baleg/pansus yang membahas RUU dapat membentuk panitia kerja (Panja), tim perumus (Timus), atau tim sinkronisasi (Timsin). Adapun mekanisme pembentukan jumlah keanggotaan dan tugas Panja, Timus, Timsin, dan Timsin adalah sebagai berikut:⁴⁰

- a. Panitia kerja (Panja)

Panja dibentuk dengan jumlah keanggotaan paling banyak separuh dari jumlah anggota alat kelengkapan yang membentuknya. Tugas panja membahas substansi RUU atau materi lain yang diputuskan sebelumnya dalam rapat kerja alat kelengkapan/pansus yang membentuknya. Rapat panja yang membahas substansi RUU berdasarkan DIM dipimpin oleh salah seorang pimpinan alat kelengkapan pansus yang diwakili oleh

40 Lihat ketentuan Pasal 144, Pasal 145, Pasal 146, dan Pasal 147 Peraturan DPR RI No. 1/2009 tentang Tata Tertib.

pejabat eselon I yang membidangi materi RUU yang sedang dibahas. Panitia kerja dapat membentuk tim perumus, tim kecil, atau tim sinkronisasi. Panitia kerja bertanggung jawab dan melaporkan hasil kerjanya pada rapat kerja alat kelengkapan/pansus apabila sudah menyelesaikan agenda pembahasan DIM.

b. Tim perumus (Timus)

Tim perumus dibentuk oleh panja. Keanggotaan tim perumus paling banyak $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota panja. Tim perumus bertugas merumuskan materi RUU sesuai dengan keputusan rapat kerja dan rapat panitia kerja dengan menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi RUU yang sedang dibahas. Rapat tim perumus dipimpin oleh salah seorang pimpinan panitia kerja. Tim perumus bertanggung jawab dan melaporkan hasil kerjanya pada rapat panitia kerja.

c. Tim kecil (Timcil)

Keanggotaan tim kecil paling banyak dua pertiga dari jumlah anggota panja. Tim kecil bertugas merumuskan materi RUU dalam konsideran menimbang dan penjelasan umum atau sesuai dengan keputusan rapat kerja dan rapat Panja dengan menteri yang diwakili oleh Pejabat Eselon I yang ditugaskan pada materi RUU terkait yang sedang dibahas. Sedangkan rapat tim kecil dipimpin oleh salah seorang pimpinan panitia kerja (Panja), adapun tim kecil bertanggung jawab dan melaporkan hasil kerjanya pada rapat panitia kerja.

d. Tim sinkronisasi (Timsin)

Keanggotaan tim sinkronisasi paling banyak dua pertiga dari jumlah anggota panja. Tim sinkronisasi bertugas menyelaraskan rumusan RUU dengan memperhatikan keputusan kerja rapat. Keanggotaan tim sinkronisasi paling banyak dua pertiga dari jumlah anggota panja. Tim sinkronisasi bertugas menyelaraskan rumusan RUU dengan memperhatikan keputusan rapat kerja dan hasil rumusan tim perumus dengan menteri yang diwakili oleh pejabat eselon I yang membidangi materi RUU yang sedang dibahas. Rapat tim sinkronisasi dipimpin oleh salah seorang pimpinan panitia kerja. RUU hasil tim sinkronisasi dilaporkan dalam rapat panitia kerja untuk selanjutnya diambilkan keputusan.

Penyampaian pendapat mini merupakan tahap akhir dari seluruh rangkaian pembahasan RUU pada tingkat I. Tahapan yang dilakukan antara lain sebagai berikut:⁴¹

- a. Pengantar pimpinan komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, panitia khusus, atau Badan Anggaran;
- b. Laporan panitia kerja;
- c. Pembacaan naskah RUU;
- d. Pendapat akhir mini sebagai sikap akhir;
- e. Penandatanganan naskah RUU; dan
- f. Pengambilan keputusan/persetujuan untuk melanjutkan pembahasan RUU dilanjutkan pada pembicaraan tingkat II.

41 Lihat Ketentuan Pasal 149, Peraturan DPR RI No. 1/2009 tentang Tata Tertib.

Setelah selesai pembicaraan tingkat I dan fraksi-fraksi maupun pemerintah telah setuju terhadap materi, maka pembahasan RUU dilanjutkan pada pembicaraan tingkat II. Dalam pembicaraan tingkat II, pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPR dihadiri oleh seluruh anggota dan pihak pemerintah dan memiliki tahapan kegiatan sebagai berikut:⁴²

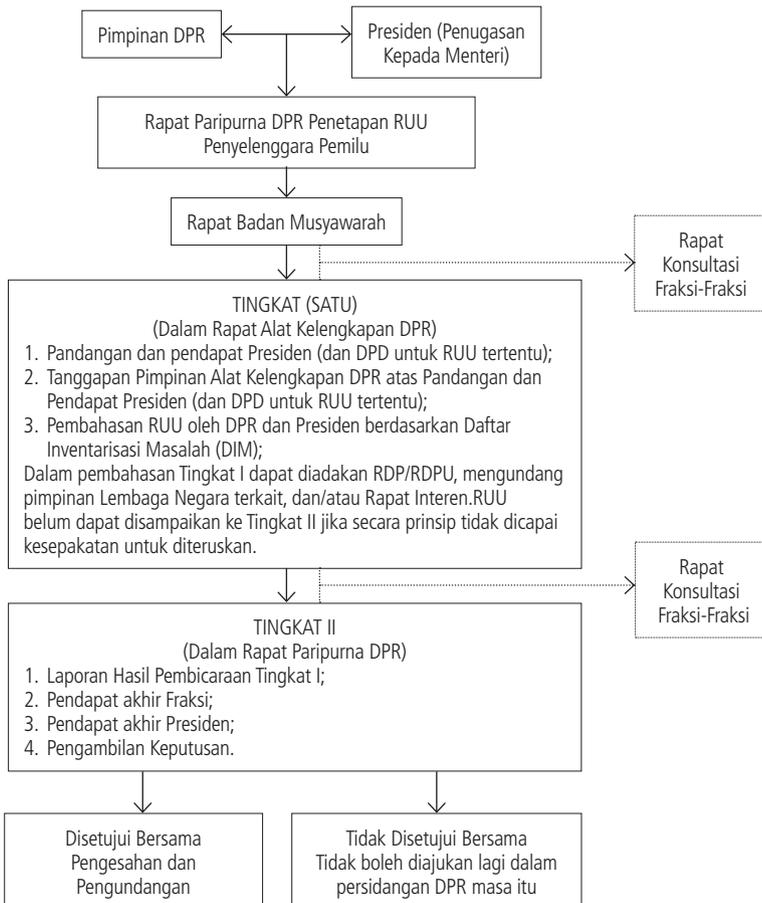
1. Penyampaian laporan berisi proses, pendapat mini fraksi, pendapat mini DPD (jika melibatkan DPD), dan hasil pembicaraan tingkat I (satu);
2. Pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna; dan
3. Pendapat pemerintah/menteri yang mewakili.

Terdapat catatan yang perlu ditambahkan dalam pembicaraan tingkat II (pengambilan keputusan). Pada pembicaraan tingkat II dimungkinkan terjadi mekanisme pengambilan keputusan dengan suara terbanyak (*voting*). Hal ini dilakukan apabila pada pembicaraan tingkat I persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, meskipun hal ini umumnya jarang terjadi. Namun, sesekali mekanisme ini dilakukan dan terbatas untuk beberapa materi saja. Apabila hal ini terjadi biasanya dalam pembicaraan akhir di tingkat I sudah disiapkan opsi atau pilihan yang akan diputuskan melalui mekanisme suara

42 Lihat Ketentuan Pasal 150 ayat (1) huruf a, huruf b, dan huruf c Peraturan DPR RI No. 1/2009 tentang Tata Tertib.

terbanyak tersebut. Dalam mekanisme ini, setiap keputusan diambil dengan persetujuan masing-masing anggota DPR dan tidak melalui fraksi, sehingga setiap anggota memiliki satu suara.

SKEMA 7. TAHAPAN PEMBAHASAN RUU INISIATIF DPR



SUMBER: DERIVASI DARI PERATURAN DPR RI NO. 1/2009 TENTANG TATA TERTIB PADA PEMBAHASAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PENYELENGGARA PEMILU INISIATIF DPR

Tahapan akhir pengesahan adalah pengambilan keputusan rapat paripurna atas RUU yang dibahas. Pengambilan keputusan biasanya diambil dengan suara bulat dari fraksi-fraksi yang ada di DPR. Setelah disahkan dalam Rapat Paripurna DPR hasil selanjutnya akan dikirimkan ke sekretariat negara untuk ditandatangani oleh Presiden, diberi nomor, dan diundangkan. Segala catatan penting, keberatan, dan perbedaan pendapat yang muncul pada rapat paripurna pengesahan suatu RUU akan dicatat dalam suatu catatan yang lazim disebut *mijnderheidsnota*. Pembicaraan tingkat II tidak akan dapat dilakukan selama secara prinsip belum tercapai kesepakatan antara DPR dan Presiden mengenai substansi dari RUU yang dibahas.

Proses pembentukan peraturan perundang-undangan ini disebut pula sebagai aspek-aspek prosedural pembentukan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana dijelaskan Baqir Manan (1992:19):

Yang dimaksud dengan aspek-aspek prosedural adalah hal-hal seperti izin prakarsa (apabila diperlukan), pembentukan panitia antar departemen, dan lain sebagainya. Sedangkan penulisan rancangan adalah menerjemahkan gagasan, naskah akademik, atau bahan-bahan lain ke dalam bahasa atau struktur yang normatif artinya bahasa yang mencerminkan asas-asas hukum tertentu, pola tingkah laku tertentu (kewajiban, larangan, hak, dan sebagainya). Bahasa normatif ini selalu tunduk pada kaidah-kaidah bahasa Indonesia yang baku, juga harus tunduk pada

bahasa hukum, sedangkan struktur normatif artinya mengikuti teknik penulisan peraturan perundang-undangan seperti pertimbangan, dasar hukum pembagian, dan seterusnya.

Dalam proses pembentukan atau perancangan peraturan perundang-undangan, sering didapati harapan atau keinginan masyarakat, terutama yang disuarakan ahli hukum yakni agar pembentukan peraturan perundang-undangan didahului dengan naskah akademik. Hal ini penting agar pembentukan UU dapat dilakukan secara terencana menurut prioritas dan sesuai perkembangan kebutuhan hukum masyarakat, bukan karena kepentingan politik sesaat.

Sementara menurut Soehino (1990:6), undang-undang sendiri biasanya dibedakan menjadi dua yaitu undang-undang dalam arti formal (*wet in formale zin*) dan undang-undang dalam arti material (*wet ini materiele*).⁴³ Artinya, pengertian undang-undang meliputi semua bentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa berwenang dan mempunyai kekuatan mengikat. Hukum yang sengaja dibuat oleh badan yang berwenang merupakan kekuatan pengikat yang paling utama. Kegiatan

43 Jadi menurut Soehino, pengertian tersebut tidak terikat oleh bentuk dan siapa yang membentuknya. Undang-undang dalam pengertian materiel ini disebut pula dengan istilah peraturan perundang-undangan, meliputi peraturan yang mempunyai tingkat paling tinggi yaitu Undang-Undang Dasar sampai dengan peraturan yang tingkatannya paling rendah. Hal ini sama dengan yang dikemukakan oleh Baqir Manan (1992:3) yang mendefinisikan undang-undang dalam arti materiel sebagai setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum.

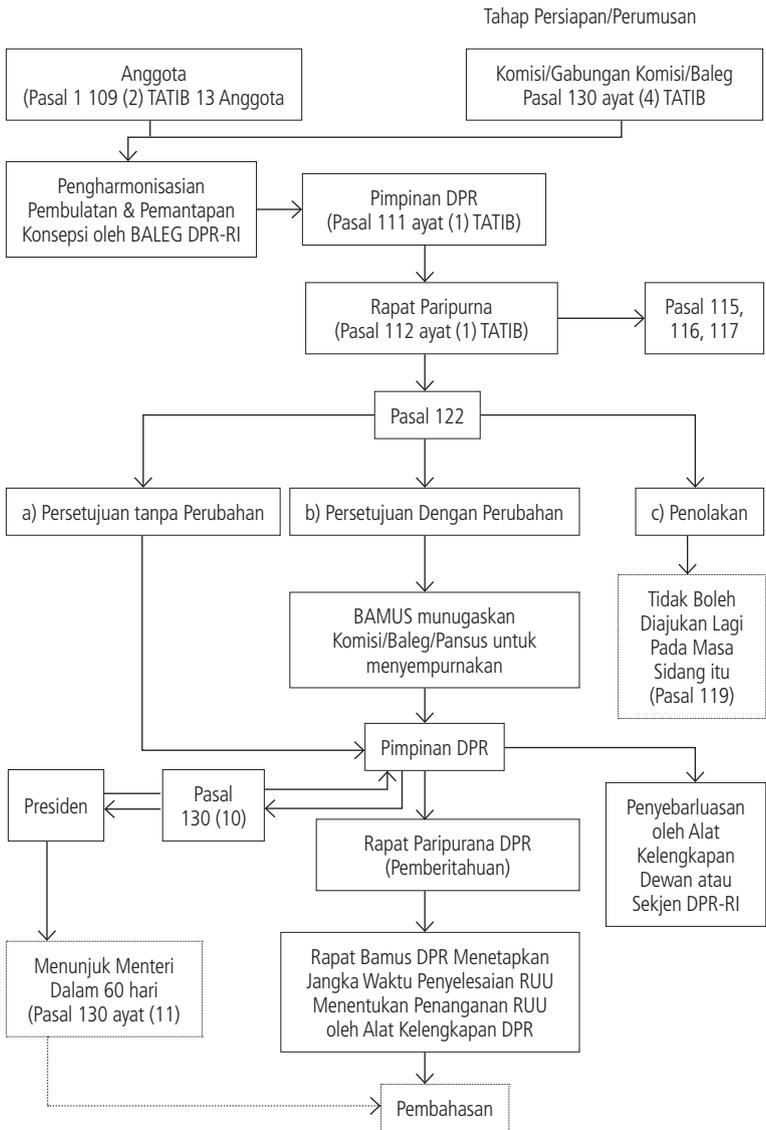
dari badan perumus hukum disebut sebagai kegiatan perundang-undangan yang menghasilkan substansi yang tidak diragukan lagi keabsahannya (*ipso jure*).

Proses pembentukan undang-undang seyogianya diartikan dalam jangkauan yang lebih luas, mulai dari penelitian, pengkajian, sampai dengan pengundangannya. Berdasarkan ketentuan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kegiatan bersangkutan pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Tahapan-tahapan dalam pembuatan undang-undang antara lain adalah sebagai berikut:⁴⁴

- a. Perencanaan (Prolegnas);
- b. Persiapan (Penyusunan naskah akademik);
- c. Perumusan (*Drafting stage*);
- d. Pembahasan (Tahapan di DPR);
- e. Pengesahan (Penandatanganan Presiden atau berlaku otomatis);
- f. Pengundangan (Menteri Hukum dan HAM);
- g. Penyebarluasan.

44 Lihat ketentuan UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

SKEMA 8. PROSEDUR PENGAJUAN RUU INISIATIF YANG BERASAL DARI DPR

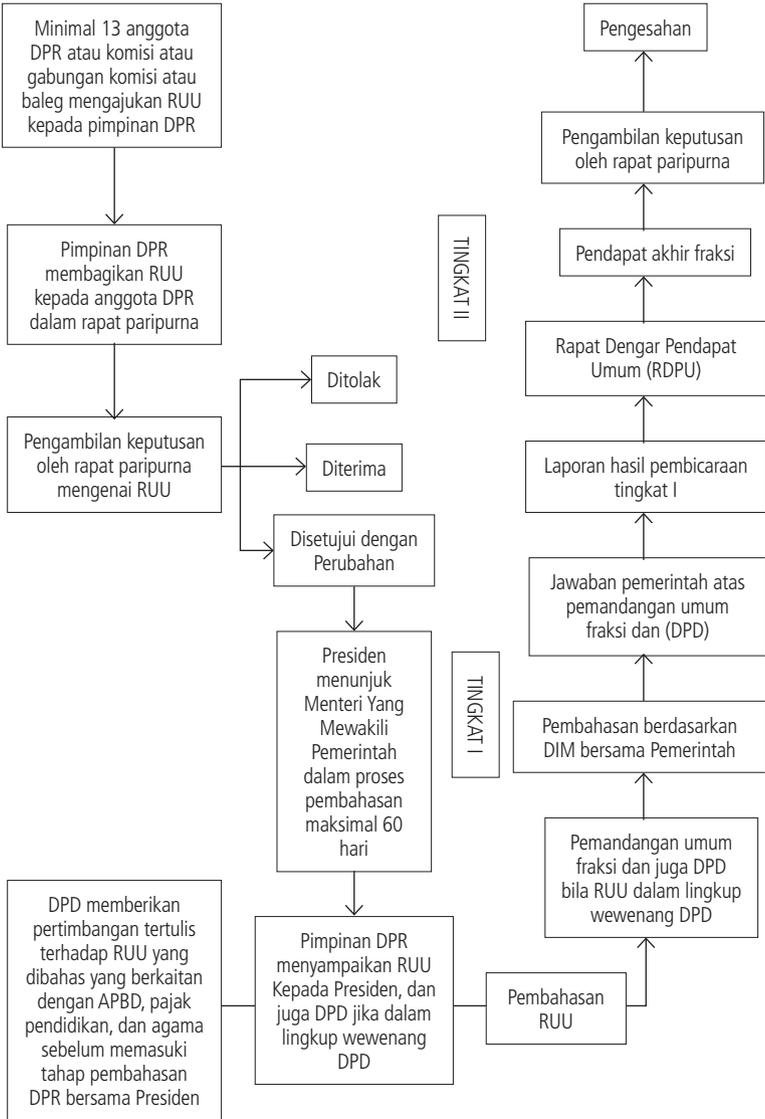


SUMBER: DERIVASI DARI PERATURAN DPR RI NO. 1/2009 TENTANG TATA TERTIB

Proses perundang-undangan tersebut sesungguhnya memiliki kekurangan. Misalnya, teknik penyusunan tak dilibatkan sebagai rangkaian dari suatu proses melainkan bagian dari perumusan. Selanjutnya, penyebarluasan diperlukan tidak hanya setelah RUU diundangkan menjadi UU (dalam arti sosialisasi) melainkan memerlukan pula tahapan penyerapan aspirasi dan partisipasi masyarakat, baik pada tahapan sebelum pembahasan maupun ketika berlangsungnya pembahasan. Dalam tahapan-tahapan prosedur pengajuan RUU oleh DPR, anggota seharusnya lebih fokus dalam pengambilan keputusan setiap tahapan DPR yang diputuskan oleh alat kelengkapan DPR (Komisi, Badan, Panja dan/atau Pansus). Di bawah adalah gambaran skema prosedur pengajuan RUU yang berasal inisiatif DPR.

Pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang berlangsung antara DPR bersama Presiden, berdasarkan tata tertib DPR, berlangsung dalam dua tingkat pembicaraan yakni pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi dan rapat Panitia Kerja (Panja) Komisi II DPR RI, dan pada pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna DPR. Adapun mekanisme pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu dapat dilihat dari skema penyiapan dan perancangan berikut:

SKEMA 9. MEKANISME PENYIAPAN DAN PERANCANGAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG



SUMBER: DERIVASI DARI SKEMA HAMZAH HALIM TENTANG PENYIAPAN DAN PERANCANGAN RUU

PEMBICARAAN TINGKAT I

Setelah terjadi kesepakatan di antara DPR dan Presiden (diwakili Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM) pada rapat panitia kerja penyusunan rancangan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu sesudah beberapa kali rapat sejak tahun sidang 2009, selanjutnya fraksi-fraksi mengkonsolidasikan diri terhadap materi draf RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang belum mendapatkan persetujuan kepada pimpinan fraksi masing-masing dengan melakukan lobi-lobi informal di antara fraksi-fraksi untuk kemudian diambil keputusan.⁴⁵ Selanjutnya, kronologi proses pembahasan adalah sebagai berikut:

- (1) Pandangan fraksi-fraksi Senin 22 Desember 2010, Rapat Timsin Komisi II DPR-RI dengan Pemerintah dengan acara pembahasan materi Timsin RUU perubahan atas UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu;
- (2) Tanggapan Presiden atas pandangan fraksi-fraksi; dan
- (3) Pembahasan RUU oleh DPR dan Presiden berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM).

Pembicaraan tingkat I dilakukan dengan urutan-urutan kegiatan sebagai berikut:

Pertama, pada agenda awal pembahasan tingkat I

45 Hasil Wawancara dengan Ganjar Pranowo selaku Ketua Panja Komisi II DPR RI Pembahasan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, 20 Juni 2012.

tanggal 31 Agustus 2010, dilakukan rapat pimpinan dengan pimpinan Kelompok Fraksi Komisi II DPR RI (lobi intern antar fraksi di Komisi II DPR RI). Hasil kesepakatan lobi tersebut antara lain:⁴⁶

- (1) Tentang komposisi keanggotaan tim seleksi anggota KPU dan Bawaslu, rapat menyepakati Presiden diserahkan untuk memilih dan mengatur mekanisme tanpa ada lagi calon yang diusulkan oleh DPR. Apabila DPR menilai terdapat nama yang pantas untuk menjadi anggota Tim Seleksi, maka DPR dapat mengajukan kepada Presiden sebagai bahan pertimbangan;
- (2) Terkait dengan nomor 1, perlu diperketat persyaratan bagi anggota Tim Seleksi guna memastikan bahwa yang menjadi anggota Tim Seleksi adalah orang yang kredibel dan kompeten dalam bidang kepemiluan serta perekrutan (*rekrutmen*);
- (3) Tentang keterlibatan DPR dalam proses seleksi adalah perlunya diatur dalam RUU ini tentang pengawasan DPR untuk setiap tahapan seleksi;
- (4) Terhadap keanggotaan KPU dan Bawaslu, belum terdapat kesepakatan terkait dengan keikutsertaan anggota Parpol dengan untuk ikut mendaftar menjadi calon anggota KPU dan Bawaslu, sehingga masih ditunda dan akan dibahas pada pertemuan berikutnya dengan terlebih dahulu dikonsultasikan kepada pimpinan fraksinya masing-masing;

46 Laporan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2009-2010 Tahun Kedua (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, 2011), hlm. 161-162.

- (5) Terhadap keanggotaan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) masih belum memperoleh kesepakatan apakah sepenuhnya berasal dari kalangan nonpartai politik atau melibatkan unsur partai politik.
- (6) Terdapat kesepakatan bahwa ketentuan yang dibuat tidak boleh mendiskriminasi partai politik.

Kedua, pada Kamis 26 Mei 2011, Komisi II DPR RI dalam Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) Pemerintah terhadap RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu menyepakati usulan DIM pemerintah terhadap RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang disampaikan kepada Komisi II DPR RI berjumlah 344 DIM. Rinciannya antara lain:⁴⁷

- I. Terhadap usulan pemerintah, sebanyak 206 DIM dinyatakan tetap, disetujui langsung ditetapkan dengan membuka ruang untuk dibahas apabila dalam pembahasan disepakati ada perubahan-perubahan atau ada substansi terkait;
- II. Terhadap usulan pemerintah sebanyak 25 DIM yang merupakan penyempurnaan redaksi, penyesuaian pasal atau ayat, disepakati dan diserahkan ke Timus/Timsin;
- III. Terhadap usulan pemerintah, sebanyak 113 DIM merupakan perubahan substansi, dihapus, atau usulan

47 Laporan Singkat Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Dalam Negeri Dan Menteri Hukum dan HAM Kamis, 26 Mei 2011, hlm. 1.

baru, dan lima usulan (antara DIM 137 138, DIM 329 330, DIM 330 331, DIM 333 334, dan DIM 334 335) yang merupakan rumusan baru atau penambahan ayat baru disepakati diserahkan ke panja.

Ketiga, pada Rabu 15 Juni 2011, dilangsungkan pembahasan DIM RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu (lanjutan panja tanggal 10-12 juni 2011). Rapat panja Komisi II DPR RI terkait Pembahasan terhadap RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu mendapatkan hasil yaitu:⁴⁸

Bahwa hasil kesepakatan Rapat Panja Revisi Undang-undang Nomor 22 tahun 2007 tentang penyelenggara pemilu, mengenai isu utama “Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu,” yang telah disepakati yakni sifat dari DKPP merupakan lembaga tersendiri, tata cara DKPP dalam melakukan pemberhentian KPU, KPU Provinsi, KPU Kab/Kota dan pengawas pemilu didahului verifikasi oleh DKPP atas pengaduan penyelenggara pemilu, rekomendasi Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kab/Kota, peserta pemilu, tim kampanye, masyarakat, dan/atau pemilih yang dilengkapi dengan identitas yang jelas.

Keempat, pada Kamis-Jumat 23-24 Juni 2011,

48 Catatan Rapat Rapat Panja Komisi II DPR RI Pembahasan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas UU No. 22/2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, Rabu, 15 Juni 2011.

dilangsungkan pembahasan DIM RUU Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Rapat Kerja Komisi II DPR RI dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum Dan HAM. Kesimpulannya antara lain sebagai berikut:⁴⁹

1. Terkait dengan Struktur Kesekretariatan Bawaslu dan DKPP, secara prinsipil model yang disampaikan pemerintah disepakati dengan beberapa penyesuaian yang mengarah kepada penyesuaian operasional guna mendukung kerja DKPP. Secara *ex officio*, Sekretaris Bawaslu menjadi Sekretaris DKPP yang secara operasional dilaksanakan oleh satu biro dan dibantu oleh bagian-bagian. Sementara dukungan teknis lainnya dilakukan oleh biro lain yang sesuai bidang tugasnya dalam lingkup kesekretariatan Bawaslu. Selanjutnya, hal ini dirumuskan dalam draf untuk kemudian disampaikan kembali ke Panja.

2. Terkait dengan persyaratan usia calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota (Pasal 11 Huruf b/DIM 34), disepakati “pada saat pendaftaran berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima) tahun untuk calon anggota KPU dan berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon anggota KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota.”

3. Terkait dengan persyaratan usia calon anggota Bawaslu, Panwaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan, serta Pengawas Pemilu Lapangan (Pasal 86 Huruf b/DIM 125), disepakati “pada saat pendaftaran berusia paling rendah 35 (tiga puluh lima)

49 Laporan Singkat Rapat Panja Komisi II DPR RI Pembahasan RUU Perubahan atas RR No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, 23-24 Juni 2011, hlm. 2-3.

tahun untuk calon anggota Bawaslu, berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota, dan berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun untuk calon anggota Panwaslu Kecamatan dan Pengawas pemilu Lapangan.”

4. Terkait dengan ketentuan (Pasal 11 Huruf c/DIM 35 dan Pasal 86 Huruf c/DIM 126), disepakati diserahkan ke Timus dengan usulan penambahan kata “menjaga NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika.”
5. Terkait dengan ketentuan (Pasal 11 Huruf d/DIM 36 dan Pasal 86 Huruf d/DIM 127), disepakati diserahkan ke Timus dengan usulan penambahan kata “bijaksana dan mampu bekerja sama.”
6. Terkait dengan ketentuan (Pasal 11 huruf f/DIM 38), disepakati “berpendidikan paling rendah S-1 untuk calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota, sedangkan berpendidikan paling rendah SLTA atau sederajat untuk PPS dan PPK, dan berpendidikan paling rendah S-1 untuk PPLN.”
7. Terkait dengan ketentuan (Pasal 86 Huruf f/DIM 129), disepakati “berpendidikan paling rendah S-1 untuk calon anggota Bawaslu, Panwaslu Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota, sedangkan berpendidikan paling rendah SLTA atau sederajat untuk Panwaslu Kecamatan dan Pengawas Pemilu Lapangan.
8. Terkait dengan ketentuan (Pasal 11 Huruf i/DIM 41 dan Pasal 86 Huruf i/DIM 132) yang berbunyi “tidak

pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan,” dikaitkan dengan (Pasal 11 Huruf n/DIM 46 dan Pasal 86huruf n/DIM 137) yang berbunyi “mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah” pada saat mendaftar sebagai calon” disepakati tidak menyebutkan jangka waktu pengunduran diri atau pengunduran diri pada saat mendaftar sebagai calon.

9. Terkait dengan ketentuan Pasal 31A/DIM 64 sampai dengan 67, Pasal 103A/DIM 188 sampai dengan 190, Pasal 118B dan Pasal 118D) tentang larangan menduduki jabatan lima tahun setelah menjabat dan diberikannya kompensasi selama lima tahun setelah menjabat serta ketentuan pidananya disepakati dihapus.
10. Terhadap keputusan ketentuan tersebut (Poin 8 dan 9) di atas, fraksi-fraksi masih menunggu keputusan dari pemerintah.
11. Rapat Panja menugaskan Tim Ahli DPR RI dan pemerintah untuk merumuskan tentang seleksi calon anggota KPU dan Bawaslu, serta seleksi calon anggota KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan catatan anggota tim seleksi berjumlah maksimal 11 orang, mempunyai unsur pemerintah dan masyarakat (profesional), serta untuk komposisi Tim Seleksi

dipertimbangkan menunjuk ketua atau *leading* sektor yang bertanggung jawab.

Kelima, Komisi II DPR RI pada masa persidangan I dalam fungsi legislasi terhadap RUU Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, sesuai dengan keputusan rapat intern Komisi II DPR RI pada tanggal 7 September 2011, menyepakati terkait RUU perubahan atas UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Pembahasan ditargetkan selesai dan ditetapkan dalam Rapat paripurna pada tanggal 20 September 2011. Secara berturut-turut, dalam proses ini dilakukan kegiatan rapat-rapat yaitu:

- (1) Kamis-jum'at (18 s/d 19 Agustus 2011) Rapat Timsin Komisi II DPR RI dengan Pemerintah dengan acara pembahasan materi Timsin RUU Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.
- (2) Senin 22 Agustus 2011, Rapat Timsin Komisi II DPR RI dengan Pemerintah dengan acara Pembahasan Mater Timsin RUU Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
- (3) Rabu 24 Agustus 2011, Rapat Timsin Komisi II DPR-RI dengan Pemerintah dengan acara Materi Pembahasan Timsin RUU Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu;
- (4) Selasa 6 September 2011, lobby Fraksi-fraksi DPR-RI dengan Pemerintah dengan acara Pembahasan Materi yang dipending yakni, terkait dengan "Persyaratan

calon anggota KPU dan Bawaslu dan komposisi DKPP;

(5) Kamis 8 September 2011, Rapat Panja Komisi II DPR-RI dengan Pemerintah dengan acara Laporan Hasil Kerja Timus/Timsin atas RUU Perubahan atas UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu,⁵⁰dengan kesimpulan sebagai berikut:

- i. Terhadap RUU tentang Perubahan atas UU No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menjadi “RUU Penggantian” karena perubahannya sudah melebihi 50% (perubahannya + 62, 4% atau 83 Perubahan). Hal ini akan memudahkan pengaturannya;
- ii. Terkait dengan substansi yang masih ditunda (jangka waktu pengunduran diri calon anggota KPU/Bawaslu dan keikutsertaan pemerintah dalam DKPP) hingga terbentuk Timus/Timsin, dalam forum lobi tanggal 6 September 2011 disepakati bahwa calon anggota KPU dan/atau Bawaslu yang berasal dari partai politik harus mundur pada saat mendaftar dengan jaminan pula bahwa setelah selesai menjabat (selama lima tahun) yang bersangkutan berhak menduduki jabatan lainnya. Sedangkan unsur keanggotaan DKPP antara lain unsur KPU, Bawaslu, parpol yang ada di DPR, pemerintah, serta perwakilan masyarakat.
- iii. Terkait dengan persyaratan calon anggota KPU, KPU

50 *Laporan Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2009-2010 Tahun Ketiga Masa Persidangan I* (Jakarta: Sekretariat Jenderal DPR RI, Agustus 2012), hlm. 54-55.

Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota Pasal 11 huruf f yang semula: “berpendidikan paling rendah S-1 untuk calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota” diubah menjadi “berpendidikan paling rendah S-1 untuk calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan paling rendah SLTA atau sederajat untuk calon anggota KPU Kabupaten/Kota.”

- iv. Terkait dengan persyaratan calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk bersedia bekerja penuh waktu, hal ini dijelaskan dengan pasal yang berbunyi “yang dimaksud dengan bekerja penuh waktu adalah tidak bekerja pada profesi lainnya selama masa keanggotaan.” Ketentuan ini termasuk berlaku pula untuk calon anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan, serta Pengawas Pemilu Lapangan.

Keenam, selanjutnya pada Kamis 15 September 2011, diselenggarakan Rapat Kerja Komisi II DPR-RI dengan Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM (diwakili) dalam laporan panitia kerja ke Pleno Komisi II DPR-RI, dengan agenda penyampaian pendapat mini fraksi-fraksi dan pemerintah dilanjutkan dengan pengambilan keputusan, dan penandatanganan draf naskah RUU yaitu dengan kesimpulan sebagai berikut antara lain:⁵¹

- I. Terhadap laporan pembahasan selama di Panja, Timus,

⁵¹ *Ibid*, hlm. 54-55.

dan Timsin terhadap RUU tentang Perubahan atas UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang kemudian diganti menjadi “RUU tentang Penyelenggara Pemilu ‘disepakati/disetujui’ oleh forum Rapat Kerja Komisi II DPR-RI”; dan

II. Terhadap draf final RUU tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, “disetujui/disepakati” oleh Forum Rapat Kerja Komisi DPR-RI dan dilanjutkan pembicaraan tingkat II pengambilan keputusan dalam Rapat Paripurna DPR-RI pada Selasa, 20 September 2011;

6) Kamis 15 September 2011, Rapat Kerja Komisi II DPR RI menyampaikan laporan hasil pembahasan tingkat I kepada Badan Musyawarah DPR RI;

PEMBAHASAN TINGKAT II

Dalam Rapat Paripurna tanggal 20 September 2011, disetujui RUU Penyelenggara Pemilu menjadi Undang-Undang. Selanjutnya, untuk mengantisipasi kekosongan hukum setelah undang-undang ini diundangkan maka disusun pasal dalam ketentuan penutup Pasal 136 yang berbunyi: “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua Peraturan Perundang-undangan yang merupakan Peraturan Pelaksanaan dari UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini.”

URGENSI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG

Tarik-menarik kepentingan muncul selama pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu, terutama saat membahas syarat pencalonan, komposisi dan kedudukan penyelenggara pemilu serta DKPP. Selain alotnya pembahasan, menurut Ignatius Mulyono selaku Ketua Baleg DPR RI, proses pembahasan agak terhambat karena adanya kisruh KPU dan Bawaslu (Mulyono 2012). Beberapa waktu lalu selanjutnya ditegaskan bahwa revisi atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu diharapkan dapat selesai di tahun 2011, khususnya di bulan September.

Setidaknya, ada tiga persoalan yang muncul dari materi undang-undang tersebut yang layak dicermati bersama. Ketiganya memungkinkan: 1). Terbukanya ruang bagi anggota partai politik untuk menjadi anggota KPU; 2). Peluang yang sama berlaku terhadap keanggotaan Bawaslu; 3). Keanggotaan DKPP secara tegas memerintahkan memasukkan perwakilan partai politik.

Mengacu kepada pengalaman selama ini, KPU selalu dibayangi oleh kepentingan partai politik. Dari tiga kali pemilu di era Reformasi, sejumlah oknum anggota KPU berafiliasi ke partai politik tertentu. Bahkan ada di antaranya yang terjerat kasus suap seperti pada kasus KPU jilid I. Ketua KPU kala itu dan beberapa anggotanya dipenjara lantaran terbukti memberi dan menerima suap. Dalam tiga kali penyelenggaraan pemilu, rekayasa penghitungan dan rekapitulasi suara hasil pemilu, mulai dari TPS, kecamatan,

sampai KPUD dan KPU pusat, begitu sulit diendus oleh hukum. Bawaslu yang sudah terpilih lima anggotanya bagaikan macan kertas lantaran tidak diberi wewenang yang memadai untuk mengeksekusi kecurangan.

Independensi dan integritas anggota penyelenggara pemilu akan dipertaruhkan sebagai salah satu lembaga kunci dalam pendewasaan demokrasi. Keberhasilan pemilu di suatu negara terletak pada independensi penyelenggara pemilu (Mas 2012). Semua proses pemilu (legislatif, Presiden, dan kepala daerah) harus berlangsung secara jujur dan adil. Apabila terdapat oknum anggota penyelenggara pemilu yang main mata dengan partai atau calon peserta pemilu tertentu, sudah pasti hal tersebut akan mengurangi kualitas hasil pemilu.

Salah satu dari delapan undang-undang yang dihasilkan pada masa sidang ke-IV tahun sidang 2010-2011 adalah UU Penyelenggara Pemilu melalui Rapat Paripurna pada tanggal 20 September 2011. DPR bersama pemerintah pada saat itu menyetujui RUU yang merupakan perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Selanjutnya, ia disahkan menjadi UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang terdiri atas 10 Bab dan 137 Pasal, lebih banyak dari UU sebelumnya yang hanya memuat 10 Bab dan 133 Pasal. Namun, secara umum undang-undang tersebut mengatur hal-hal yang terkait dengan praktik penyelenggara pemilihan umum, antara lain: 1). Asas Penyelenggara Pemilu; 2). Komisi Pemilihan Umum (KPU); 3) Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu); dan 4). Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP).

Berdasarkan dokumen keterangan dari pengusul atas RUU tentang Penyelenggara Pemilu, pengusul telah mengidentifikasi beberapa kelemahan seperti kelembagaan penyelenggara Pemilu, persyaratan sebagai penyelenggara, dan masih banyak materi terkait dengan penyelenggaraan pemilu. Sebagaimana terungkap dalam pembicaraan Rapat Tingkat I Komisi II DPR, terdapat sejumlah perubahan penyesuaian dan penambahan substansi yang diatur dalam RUU ini yang antara lain:⁵²

- (1) Perubahan pengertian penyelenggara pemilu, yakni lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggara pemilu;
- (2) Perubahan Nomenklatur, “Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”, menjadi “Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota mengikuti UUD 1945 yang merubah ketentuan umum tentang “Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”;
- (3) Tugas, wewenang, dan kewajiban KPU, dan kewajiban KPU serta Bawaslu dipertegas dalam kaitan dengan “menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan Pemilu setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah”;
- (4) Kewajiban KPU dan Bawaslu dalam mengelola, memelihara, dan merawat arsip/dokumen serta

52 Hasil wawancara dengan Ganjar Pranowo selaku Ketua Panitia Kerja Komisi II DPR RI Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu pada tanggal 20 Juni 2012.

melaksanakan penyusutannya didasarkan jadwal retensi arsip yang disusun oleh KPU dan Bawaslu serta Arsip Nasional Republik Indonesia;

- (5) Kewajiban lain adalah menyediakan data hasil pemilu secara nasional bagi KPU dan berjenjang hingga ke KPU Kabupaten/Kota untuk data/hasil pemilu disetiap tingkatan hingga di TPS;
- (6) Tentang persyaratan untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota serta Bawaslu terkait, “Jangka waktu pengunduran diri calon anggota KPU yang berasal dari Partai Politik.” Hal ini diselesaikan dalam forum lobi yakni dengan keputusan bahwa calon anggota KPU yang berasal dari partai politik harus mundur pada saat mendaftar dengan jaminan bahwa setelah selesai menjabat (selama lima tahun) yang bersangkutan berhak untuk menduduki jabatan lainnya;
- (7) Terkait dengan syarat bersedia “bekerja penuh waktu” harus ditegaskan dalam penjelasan bahwa pihak bersangkutan tidak bekerja pada profesi lainnya selama masa keanggotaan;
- (8) Tentang seleksi anggota KPU, prosesnya diawali sejak pembentukan tim seleksi yang berjumlah paling banyak sebelas orang dengan memperhatikan keterwakilan perempuan. Adapun keanggotaannya berasal dari unsur pemerintah dan masyarakat yang harus memenuhi persyaratan memiliki reputasi dan rekam jejak serta memahami permasalahan pemilu dan memiliki kemampuan melakukan seleksi;

- (9) Proses seleksi dilakukan melalui tahapan-tahapan sejak pengumuman pendaftaran hingga menyampaikan empat belas nama (dua kali lipat) untuk calon anggota KPU dan sepuluh nama (dua kali lipat) untuk anggota Bawaslu kepada Presiden;
- (10) Proses yang harus juga dilakukan tim seleksi baik untuk calon anggota KPU dan Bawaslu adalah melaporkan pelaksanaan setiap tahapan seleksi kepada DPR.
- (11) Proses uji kelayakan dan kepatutan di DPR dilakukan selama kurun waktu paling lambat tiga puluh hari kerja sejak diterimanya berkas calon anggota KPU dan Bawaslu dari Presiden. Selanjutnya DPR berhak menolak calon anggota KPU dan Bawaslu jika dinilai tidak memenuhi kriteria, namun hanya dibatasi satu kali dan selanjutnya Presiden memberikan calon anggota KPU dan Bawaslu untuk kemudian dipilih DPR sebanyak yang diperlukan (tujuh orang KPU dan lima orang Bawaslu);
- (12) Terhadap seleksi anggota KPU Provinsi, KPU membentuk tim seleksi di setiap provinsi yang berjumlah lima orang dan berasal dari unsur akademis, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas untuk bekerja sama dengan perguruan tinggi setempat. Tim seleksi melakukan tahapan seleksi seperti pada seleksi calon anggota KPU. Proses selanjutnya, KPU melakukan uji kelayakan dan uji kepatutan bagi calon anggota KPU Provinsi di setiap provinsi. Hal yang sama berlaku untuk seleksi KPU Kabupaten/Kota yang dilakukan oleh KPU Provinsi setempat;

- (13) Terkait proses penghitungan dan rekapitulasi suara, disepakati bahwa Panitia Pemungutan Suara (PPS) kembali memiliki kewenangan untuk melakukan rekapitulasi perolehan suara yang berasal dari setiap TPS di wilayah yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan agar kontrol perolehan suara di setiap tingkatan dapat lebih dipantau dan diawasi;
- (14) Tentang kesekretariatan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota berada dalam satu kesatuan manajemen kepegawaian;
- (15) Adanya kesepakatan perubahan sifat pengawas pemilu provinsi yang sebelum bersifat “*ad hoc*” diubah menjadi bersifat “permanen/tetap.” Nomenklatur berubah dari “Panwaslu Provinsi” menjadi “Banwaslu Provinsi” dengan alasan untuk meningkatkan efektivitas pengawasan. Konsekuensi dari perubahan tersebut berimplikasi pada perubahan-perubahan di antaranya terkait dengan “pembentukan/proses seleksi,” “Kesekretariatan Bawaslu Provinsi,” “tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu Provinsi” serta masalah “pendanaannya” dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara;
- (16) Adanya peningkatan kewenangan Bawaslu sesuai pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi bahwa Bawaslu adalah unsur penyelenggara Pemilu. Hal tersebut berimplikasi juga terhadap kesekretariatan Bawaslu yang dipimpin oleh pejabat setingkat eselon I;
- (17) Terhadap seleksi calon anggota Bawaslu Provinsi, Bawaslu membentuk tim seleksi di setiap provinsi yang

berjumlah lima orang dan berasal dari unsur akademis, profesional, dan masyarakat yang memiliki integritas serta mampu bekerja sama dengan perguruan tinggi setempat. Tim seleksi melakukan tahapan seleksi seperti pada seleksi calon anggota Bawaslu. Proses selanjutnya, Bawaslu melakukan uji kelayakan dan uji kepatutan bagi calon anggota Bawaslu Provinsi di setiap provinsi;

- (18) Peningkatan sifat Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dari yang semula bersifat *ad hoc* menjadi lembaga yang permanen/tetap dan hanya berada di tingkat nasional. Ia bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan merupakan satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu;
- (19) Yang menjadi unsur keanggotaan DKPP telah disepakati dalam forum lobi antar fraksi dan pemerintah. DKPP terdiri dari unsur KPU, Bawaslu, utusan masing-masing parpol yang ada di DPR, pemerintah, serta masyarakat;
- (20) Kode etik penyelenggara pemilu dan pedoman tata laksana penyelenggara pemilu dibentuk dalam peraturan bersama antara KPU, Bawaslu, dan DKPP yang ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;
- (21) Untuk menjalankan tugas dan fungsinya dalam penegakan kode etik, DKPP membentuk peraturan DKPP dan keputusan DKPP. Khusus dalam pembentukan peraturan DKPP, ia harus berkonsultasi dengan DPR dan pemerintah;

- (22) Dalam melaksanakan tugasnya, DKPP dibantu oleh sekretariat yang melekat pada sekretariat Bawaslu;
- (23) Anggaran penyelenggara pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang tentang APBN serta pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD wajib dicairkan sesuai dengan tahapan penyelenggara Pemilu;
- (24) Untuk kelancaran pelaksanaan tugas, wewenang, dan kewajibannya, penyelenggara pemilu, pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan bantuan dan fasilitas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Jika melihat banyaknya permasalahan di atas, persentase perubahan yang perlu dilakukan terhadap UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu melebihi 50 persen dari norma dan sistematika yang terkandung. Oleh karena itu, hal yang perlu dilakukan tidak sebatas perubahan melainkan penggantian meski dengan ruang lingkup yang sama. Judul RUU pengganti itu tetap sama yakni RUU tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Berdasarkan hasil laporan Komisi II, dapat diketahui urgensi penyesuaian dan penambahan substansi dalam RUU Penyelenggara Pemilu yang tepatnya sebanyak 24 perubahan dari penggantian/penyempurnaan UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Secara garis

besar, penggantian bertujuan untuk membentuk sikap dan perilaku penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP) yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Melalui RUU ini, diharapkan penyelenggara pemilu yang berkualitas sesuai dengan prinsip-prinsip umum pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, dapat terealisasi. Diharapkan, terbentuknya lembaga penyelenggara pemilu yang kuat, kredibel, profesional, dan mandiri dengan didukung anggota yang cakap, kesekretariatan yang berfungsi optimal memfasilitasi dukungan administrasi dan keahlian, serta adanya penegakan disiplin yang kuat di lingkungan anggota KPU dan Bawaslu, fungsi, tugas, dan peran penyelenggara pemilu dapat dilakukan dengan maksimal.

Sebelum pembahasan DIM, Panja mengadakan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dalam rangka menambah wawasan dan pengayaan materi/substansi. Dalam RDPU, Panja mengundang beberapa akademisi dan para pihak yang menaruh perhatian terhadap penyelenggara pemilihan umum. Selain itu, di beberapa perguruan tinggi daerah diadakan pula konsultasi publik atau uji sah oleh Panja. Pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu memperlihatkan juga pembicaraan yang cukup alot hingga perdebatan akademik. Salah satu topik yang cukup menyita waktu adalah masalah seperti masuknya orang partai politik sebagai penyelenggara pemilu. Komposisi dewan kehormatan dan kedudukannya pun masih menjadi perdebatan khususnya di Komisi II DPR RI yang membahas revisi ini.⁵³

53 "Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara

Dalam proses pembentukan UU Penyelenggara Pemilu yang baru, gejala ini dipandang oleh peneliti senior Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Syamsuddin Harris, sebagai permainan politik menjelang pelaksanaan pemilu. Akibat ketentuan baru yang memudahkan prinsip kemandirian penyelenggara pemilu, Harris berpendapat kondisi pemilu 2014 akan mundur kembali seperti 1999 ketika semua partai politik peserta pemilu terlibat sebagai panitia penyelenggara.⁵⁴ Untuk selanjutnya, lihat dalam perbandingan ketentuan terkait kemandirian penyelenggara Pemilu antara UU No. 15/2011 dengan UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebagai berikut:

TABEL 3. PERBANDINGAN KETENTUAN TERKAIT KEMANDIRIAN PENYELENGGARA PEMILU ANTARA UU NO. 15/2011 DENGAN UU NO. 22/2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM

UU NO. 15/2011 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM	UU NO. 22/2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM
<p>Pasal 11 Syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota adalah:</p> <p>i. Mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;</p>	<p>Pasal 11 Syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota adalah:</p> <p>i. tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan;</p>

Pemilihan Umum.” <http://www.hukumonline.com/berita/baca/ruu-penyelenggara-pemilu>, diakses pada 10 tanggal Juli 2012.

54 “Sejumlah Kalangan Tolak Substansi RUU Penyelenggara Pemilu.” <http://hukumonline.com/berita/baca/sejumlah-kalangan-tolak-substansi-ruu-penyelenggara-pemilu/>, diakses pada tanggal 12 Juli 2012.

**PENGARUH PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG:
TELAAH ATAS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PENYELENGGARA PEMILU**

UU NO. 15/2011 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM	UU NO. 22/2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM
<p>Pasal 85</p> <p>Syarat untuk menjadi calon anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan, serta Pengawas Pemilu Lapangan adalah:</p> <p>i. Mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;</p>	<p>Pasal 86</p> <p>Syarat untuk menjadi calon anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan, serta Pengawas Pemilu Lapangan adalah:</p> <p>i. tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan secara tertulis dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan;</p>
<p>Pasal 109</p> <p>(4) DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. 1 (satu) orang unsur KPU; b. 1 (satu) orang unsur Bawaslu; c. 1 (satu) orang utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR; d. 1 (satu) orang utusan Pemerintah; e. 4 (empat) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau 5 (lima) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap. <p>(1) Dalam hal anggota DKPP yang berasal dari tokoh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf d berjumlah 4 (empat) orang, Presiden dan DPR masing-masing mengusulkan 2 (dua) orang.</p> <p>(2) Dalam hal anggota DKPP yang berasal dari tokoh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf d berjumlah 5 (lima) orang, Presiden mengusulkan 2 (dua) orang dan DPR mengusulkan 3 (tiga) orang.</p> <p>(3)</p> <p>(4)</p> <p>(5)</p> <p>(6)</p> <p>(7) Setiap anggota DKPP dari setiap unsur dapat diganti antarwaktu berdasarkan kebutuhan dan pertimbangan masing-masing unsur sesuai dengan ketentuan yang berlaku.</p> <p>(8)</p>	<p>A. Pasal 111</p> <p>(3) Dewan Kehormatan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang anggota KPU dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU.</p> <p>B. Pasal 112</p> <p>(3) Dewan Kehormatan KPU Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 3 (tiga) orang yang terdiri atas 2 (dua) orang anggota KPU Provinsi dan 1 (satu) orang dari luar anggota KPU Provinsi.</p> <p>C. Pasal 113</p> <p>(3) Dewan Kehormatan Bawaslu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 1 (satu) orang anggota dari KPU, 2 (dua) orang anggota dari Bawaslu, dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU dan Bawaslu.</p>

Substansi dari RUU Penyelenggara Pemilu dikonstruksikan sebagai suatu perbaikan dan penyempurnaan dari Undang-Undang Penyelenggara Pemilu yang telah ada dan selanjutnya menjadi langkah maju penyempurnaan bagi penyelenggara pemilu di Indonesia. Untuk itu, perubahan/penyesuaian aturan main dalam penyelenggaraan pemilu yang menjadi bagian substansi RUU dimaksud menjadi ketentuan yang memudahkan penyelenggara pemilu menjalankan fungsi dan perannya dalam rangka menguatkan pelaksanaan demokrasi dalam sistem kepemiluan yang efektif. Dalam laporan hasil pembahasan yang disampaikan pada Rapat Paripurna DPR Selasa 20 September 2011, sesuai penugasan Bamus tanggal 24 Maret 2011 panitia kerja bersama pemerintah telah melakukan serangkaian rapat intensif guna membahas Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang 206 buahnya disetujui tetap. Adapun pembahasan dilakukan selama dua masa sidang karena dengan pertimbangan terdapat banyak perbedaan pandangan dalam anggota Panja.

DASAR HUKUM PENYELENGGARAAN PEMILU

Hasrat untuk mengadakan pemilihan umum cukup banyak disuarakan sejak zaman penjajahan. Hal ini terbukti dengan adanya gerakan besar-besaran menuntut “Indonesia berparlemen” dan meningkat menjadi tekad yang bulat semenjak kemerdekaan Indonesia diproklamirkan. Sejak awal kemerdekaan sampai dengan saat ini, negara kita Republik Indonesia telah menyelenggarakan pemilu

sebanyak sebelas kali dan tiga kali pemilu Presiden dan wakil Presiden. Pemilu diadakan satu kali pada rezim pemerintahan Orde Lama, enam kali pada rezim Orde Baru, dan pasca Reformasi tahun 1998 sebanyak empat kali. Masing-masing adalah pemilu tahun 1955, pemilu tahun 1971, pemilu tahun 1977, pemilu tahun 1982, pemilu tahun 1987, pemilu tahun 1992, pemilu tahun 1997, pemilu tahun 1999, pemilu tahun 2004, pemilu tahun 2009, dan pemilu tahun 2014 serta pilpres tahun 2004, pilpres tahun 2009, dan pilpres tahun 2014 yang baru saja terlaksana.

Pemilihan umum memang menjadi harapan bangsa Indonesia dalam rangka membentuk pemerintahan yang mampu melaksanakan aspirasi rakyat. Sejak zaman kemerdekaan khususnya setelah ditetapkannya Komite Nasional Pusat menjadi badan legislatif berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945, tidak terlaksananya penyelenggaraan pemilu pertama pada bulan Januari 1946 seperti yang diamanatkan oleh Maklumat No. X, tanggal 3 Nopember 1945 paling tidak disebabkan dua hal. *Pertama*, belum siapnya pemerintah baru, termasuk dalam penyusunan perangkat UU Pemilu. *Kedua*, belum stabilnya kondisi keamanan negara akibat konflik internal antar kekuatan politik yang ada pada waktu itu, apalagi pada saat yang sama gangguan dari luar juga masih mengancam.

Pemilu 1955 adalah pemilu pertama yang diselenggarakan dalam sejarah kemerdekaan bangsa Indonesia yang baru berusia sepuluh tahun. Pemilu 1955 dilaksanakan pada masa Demokrasi Parlementer, kabinet Burhanuddin Harahap.

Pemungutan suara dilakukan dua kali yaitu untuk memilih anggota DPR pada 29 September 1955 dan untuk memilih anggota Dewan Konstituante pada 15 Desember 1955. Dasar hukum penyelenggaraannya antara lain: 1). UU No. 7/1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR sebagaimana diubah dengan UU No. 18/1953; 2). Peraturan Pemerintah No. 9/1954 tentang Menyelenggarakan Undang-Undang Pemilu; dan 3). Peraturan Pemerintah No. 47/1954 tentang Cara Pencalonan Keanggotaan DPR/Konstituante oleh Anggota Angkatan Perang dan Pernyataan Non Aktif/Pemberhentian berdasarkan penerimaan keanggotaan pencalonan keanggotaan tersebut, maupun larangan mengadakan kampanye pemilu terhadap anggota angkatan perang.

Seiring waktu berjalan dan zaman berkembang, sebelum pemilu terlaksana pemikiran baru muncul untuk mengubah sistem pemilihan bertingkat yang dirumuskan UU No. 12/1949. Maka ditetapkanlah UU No. 7/1953 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Konstituante yang menganut sistem dan pemilihan umum secara langsung, yang selama dalam pelaksanaan ditambah dan diubah dengan UU Darurat No. 18/1955 dan UU No. 2/1956 (Supriyatno 1993:16-17).

Pemilu 1971 merupakan pemilu kedua yang diselenggarakan di Indonesia. Pemilu 1971 dilaksanakan pada pemerintahan Orde Baru, tepatnya lima tahun setelah pemerintahan ini berkuasa. Pemilu yang dilaksanakan pada tanggal 5 Juli 1971 ini diselenggarakan untuk memilih anggota DPR. Pemilu 1971 menganut sistem perwakilan

berimbang (proporsional) dengan sistem stelsel daftar. Artinya, besarnya kekuatan perwakilan organisasi dalam DPR dan DPRD berimbang dengan besarnya dukungan pemilih karena pemilih memberikan suaranya kepada organisasi peserta pemilu. Dasar hukum penyelenggaraan pemilu yaitu: 1). TAP MPRS No. XI/MPRS/1966; 2). TAP MPRS No. XLII/MPRS/1966; 3). UU No. 15/1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat; dan 4). UU No. 16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Pemilihan umum 1977, pemilu kedua pada pemerintahan Orde Baru diselenggarakan pada tanggal 2 Mei 1977. Sama halnya dengan pemilu 1971, pemilu 1977 juga menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Dasar hukumnya yakni: 1). Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Bidang Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum dan Hubungan Luar Negeri; 2). Ketetapan MPR No. VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum; 3). UU No. 3/1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya; 4). UU No. 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah; 5). UU No. 8/1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian; 6). UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa.

Pemilu pada tahun 1982 merupakan pemilu ketiga yang diselenggarakan pada pemerintahan Orde Baru. Pemilu ini diselenggarakan pada tanggal 4 Mei 1982. Sistem pemilu 1982 tidak berbeda dengan sistem yang digunakan dalam pemilu 1971 dan pemilu 1977 yakni masih dengan sistem

perwakilan berimbang (proporsional). Dasar hukum pelaksanaan pemilu pada tahun 1982 yaitu: 1). Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPR No. VII/MPR/1978 tentang Pemilu; 2). UU No. 2/1980 tentang Pemilihan Umum; dan 3). Peraturan Pemerintah No. 41/1980 tentang Pemilihan Umum.

Pemilihan umum tahun 1987 sebagai pemilu keempat pada masa pemerintahan Orde Baru dilaksanakan tanggal 23 April 1987. Sistem pemilu yang digunakan pada tahun 1987 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam pemilu 1982, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan *stelsel* daftar. Adapun dasar hukumnya adalah: 1). Ketetapan MPR No. II/MPR/1983 tentang GBHN dan Ketetapan MPR No. III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum; 2). UU No. 1/1980 tentang Perubahan atas UU No. 15/1969 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 4/1975 dan UU No. 2/1980; dan 3). Peraturan Pemerintah No. 41/1980 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No. 1/1976.

Pemilihan umum kelima pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 9 Juni 1992. Sistem pemilu yang digunakan masih sama dengan sebelumnya yakni sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan *stelsel* daftar. Adapun dasar hukumnya antara lain: 1). Ketetapan MPR No. II/MPR/1988 tentang GBHN dan Ketetapan MPR No. III/MPR/1988 tentang Pemilu; 2). Undang-Undang No. 1/1980 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 15/1969 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang

No. 4/1975 dan Undang-Undang No. 2/1980; 3). Peraturan Pemerintah No. 35/1985; 4). Peraturan Pemerintah No. 43/1985; dan 5). Peraturan Pemerintah No. 37/1990.

Pemilihan umum tahun 1997 sebagai pemilu keenam pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 29 Mei 1997. Sistem yang digunakan masih sama dengan sistem sebelumnya yaitu sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan *stelsel* daftar. Sebagai dasar hukumnya berlaku: 1). Ketetapan MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN dan Ketetapan MPR No. III/MPR/1993 tentang Pemilu; 2). UU No. 5/1996 tentang Pemilihan Umum; 3). Peraturan Pemerintah No. 35/1985 tentang Pelaksanaan UU No. 16/1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD sebagaimana telah diubah UU No. 5/1975 dan UU No. 2/1985.

Pemilu 1999 merupakan buah dari tuntutan reformasi dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat untuk ikut serta dalam penyelenggaraan negara. Pelaksanaan pemungutan suara dilaksanakan serentak pada tanggal 7 Juni 1999 di seluruh wilayah Indonesia. Sistem pemilu 1999 sama dengan pemilu 1997 yaitu sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan *stelsel* daftar. Sebagai dasar hukum penyelenggaraan pemilu yaitu: 1). UU No. 2/1999 tentang Partai Politik; 2). UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum; dan 3). UU No. 4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, dan DPRD serta memilih

langsung Presiden dan wakil Presiden. Pemilu Tahun 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 anggota DPR, 128 anggota DPD, serta anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2004-2009. Sedangkan pemilihan Presiden dan wakil Presiden masa bakti 2004-2009 diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II).⁵⁵

Sistem pemilu tahun 2004 dilaksanakan dengan sistem yang berbeda dari pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD (termasuk di dalamnya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dan daftar calon terbuka. Partai politik akan mendapatkan kursi sebanding suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Apabila tidak ada, kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Dasar hukum pelaksanaan pemilu dan pemilihan Presiden dan wakil Presiden secara langsung pada tahun 2004 adalah: 1). Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik; 2). Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD; dan 3). Undang-Undang No. 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

55 "Pemilu di Indonesia". http://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1c.pdf, diakses pada tanggal 21 Agustus 2012.

Pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga pada masa reformasi yang diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009 untuk memilih 560 anggota DPR, 132 anggota DPD, serta anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2009-2014. Sedangkan pemilihan Presiden dan wakil Presiden masa bakti 2009-2014 diselenggarakan pada tanggal 8 Juli 2009 (satu putaran). Adapun untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, sistem yang dipakai merupakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan daftar modul 1 pemilih untuk pemula calon terbuka. Kursi yang dimenangkan setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap parpol. Sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak. Pemilihan anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Distrik ditetapkan adalah provinsi di mana setiap provinsi memiliki empat perwakilan.

Penyelenggaraan pemilu 2009 memerlukan keberadaan sebuah undang-undang yang mengatur secara khusus tentang penyelenggara pemilu. Mengikutinya, lahirlah UU tentang Penyelenggara Pemilu keluar dari UU Pemilu. Dasar hukum penyelenggaraan pemilu dan pilpres yaitu: 1). UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; 2). UU No. 10/2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD merupakan hasil perubahan atas UU No. 12/2003; 3). UU No. 2/2008 tentang Partai Politik; dan

UU No. 42/2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan hasil perubahan atas UU No. 23/2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pelaksanaan pemilu tahun 2014 terdiri dari pemilihan legislatif yang bertujuan untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan DPD, serta pemilihan Presiden dan wakil Presiden. Pemilihan legislatif dilaksanakan pada tanggal 9 April 2014, sedangkan pemilihan Presiden dilakukan pada tanggal 9 Juli 2014. Bila hasil pilpres mengharuskan dua putaran, maka putaran kedua dilakukan di bulan September 2014. Pemilu dan pilpres tahun 2014 dilaksanakan didasarkan: 1). UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, 2). UU No. 8/2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD; 3). UU No. 2/2011 tentang Perubahan atas UU No. 2/2008 tentang Partai Politik; dan 4). UU No. 42/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

PROSES PERENCANAAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG

Pembentuk undang-undang, dalam hal ini anggota DPR, memegang peran penting dalam perubahan dan perkembangan negara yang mereka wakili rakyatnya. Pada saat terpilih, sebagian besar dari mereka memegang peranan ini dengan penuh idealisme dan antusiasme. Namun apabila merasa tidak berhasil mencapai hasil-hasil yang nyata, para wakil rakyat sering patah semangat. Menjadi suatu pertanyaan tersendiri mengapa anggota DPR sulit untuk mengkaji, memperdebatkan, dan menyetujui

diundangkannya suatu rancangan undang-undang yang akan membawa perubahan dan perkembangan.⁵⁶ Walaupun suatu RUU berasal dari para anggota DPR melalui usul inisiatif (lihat Pasal 21 UUD 1945), tetapi kebanyakan RUU berasal dari pemerintah (lihat Pasal 5 ayat 1 UUD 1945). Keadaan ini dikarenakan beberapa faktor (Kusnardi dan Saragih 1978:65). *Pertama*, ketersediaan ahli-ahli, peralatan yang lengkap, dan data-data yang dibutuhkan dalam perencanaan suatu RUU di pihak eksekutif. Hal ini melingkupi:

1. Ketentuan-ketentuan prosedur oleh peraturan tata tertib di DPR yang akan diuraikan dalam proses penyusunan RUU dari usul inisiatif;
2. Peran fraksi yang begitu dominan sehubungan dengan sistem pemilihan umum yang dianut (UU No. 10/2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD);
3. Kondisi Politik yang ada melahirkan suatu konvensi di antara fraksi-fraksi pendukung utama pemerintah dengan pihak pemerintah yang menghendaki fraksi-fraksi akan memberikan kesempatan kepada pihak pemerintah untuk mengajukan setiap RUU kepada DPR dan, sebaliknya, DPR tidak akan mengajukan RUU melalui usul inisiatif;
4. Terbatasnya kemampuan, peralatan dan data-data pada para anggota DPR.

56 Anggota DPR sering tidak mencapai tujuan-tujuan pembangunan negara yang diharapkan, karena mereka kurang mempunyai pengetahuan dan ketrampilan untuk menilai apakah suatu undang-undang akan membawa perubahan social yang diharapkan Lihat Maulana (2005:24).

Agar jangan ada anggapan bahwa dengan demikian DPR tidak akan berfungsi sebagaimana mestinya, maka para anggota fraksi pendukung utama pemerintah pada saat tertentu akan mengajukan/turut mendukung usul-usul lain (pernyataan pendapat, angket, dan memorandum).

Kedua, setiap RUU yang berasal dari usul inisiatif masih memerlukan pengesahan Presiden (Pasal 20 ayat 4 UUD 1945) prosedur penyusunan RUU yang berasal dari pemerintah lihat Peraturan Presiden No. 68/2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang. Sejak bulan November 2004, proses pembentukan undang-undang yang selama ini dinaungi oleh beberapa peraturan dan kini mengacu pada UU No. 10/2004 telah diganti dengan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. UU tersebut disahkan oleh Rapat Paripurna DPR pada tanggal 24 Mei 2010, akan tetapi baru berlaku efektif satu tahun terhitung sejak diundangkan pada tanggal 12 Agustus 2011.

Selain itu, proses pembuatan undang-undang yang diajukan oleh Presiden juga diatur dengan Peraturan Presiden No. 61/2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional, Peraturan Presiden No. 68/2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang dan Peraturan Presiden No. 1/2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan. Maka perpres ini dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 18 ayat (3) dan Pasal 24 UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pada dasarnya, proses penyusunan undang-undang setelah berlakunya UU No. 10 Tahun 2004 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terbagi menjadi beberapa tahapan yaitu perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan (ketentuan umum angka 1 UU No. 10/2004).

Perencanaan adalah proses di mana DPR dan pemerintah menyusun rencana dan skala prioritas UU yang akan dibuat oleh DPR dalam kurun periode tertentu. Proses ini diwadahi oleh Prolegnas. Pada tahun 2000, Prolegnas merupakan bagian dari Program Pembangunan Nasional (Propenas) yang dituangkan dalam bentuk UU. Adapun proses penyusunan Prolegnas berada pada tiga wilayah kerja yaitu (Tim PSHK 2012):

1. Lingkungan DPR (Pasal 8 dan Pasal 9 Perpres No. 61/2005, Pasal 61, dan Pasal 104 dan Pasal 105 Keputusan DPR No. 1/2009 tentang Tata Tertib DPR);
2. Lingkungan Pemerintah (Pasal 11 s/d Pasal 19 Perpres No. 61/2005);
3. Forum bersama antara DPR dan Pemerintah (Pasal 20 s/d Pasal 24 Perpres No. 61/2005 dan Pasal 106 ayat (1) s/d ayat (9) Keputusan DPR No. 1/2009 tentang Peraturan Tata Tertib DPR).

Sebelum sampai pada usul inisiatif DPR, ada beberapa badan yang biasanya melakukan proses penyiapan suatu RUU. Sementara itu, RUU tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (TCP3) dipersiapkan oleh tim ahli Badan Legislasi. Di samping itu, ada beberapa

badan lain yang secara fungsional memiliki kewenangan mempersiapkan sebuah RUU yang akan menjadi usul inisiatif DPR. Badan-badan ini adalah Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) Sekjen DPR RI yang bertugas melakukan penelitian atas substansi RUU dan tim perancang (*legal drafter*) Deputi Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR RI yang menuangkan hasil penelitian tersebut menjadi sebuah rancangan undang-undang. Dalam menjalankan fungsi sebagai penggodok RUU, baik Baleg maupun tim ahli dari fraksi memiliki mekanisme sendiri-sendiri, sedangkan pada tingkat fraksi penyusunan sebuah RUU dimulai dari adanya amanat muktamar partai. Fraksi lantas membentuk tim pakar yang merancang RUU tersebut berdasarkan masukan masyarakat melalui DPP maupun DPD partai.

Perundang-undangan diharapkan memungkinkan harmonisasi antara aspirasi masyarakat dan kebutuhan pembangunan melalui kegiatan pokok antara lain (Manan 2009:67-68):

1. Menyusun undang-undang yang mengatur tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan dan membuka kemungkinan mengakomodasi aspirasi masyarakat;
2. Menyempurnakan mekanisme hubungan antara DPR dan pemerintah dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai konsekuensi amandemen Pasal 5 (1) dan Pasal 20 UUD 1945; dan
3. Meningkatkan peran Program Legislasi Nasional (Prolegnas).

Dalam ketentuan Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebelum sebuah RUU diusulkan oleh DPR, DPD, dan Presiden, ada beberapa tahapan yang harus dilalui yaitu tahapan persiapan teknik, penyusunan, dan perumusan. Ketiga tahapan tersebut dapat dikemas menjadi satu istilah yang umum digunakan yaitu perancangan. Sementara menurut Reed Dickerson, seorang ahli perancang peraturan perundang-undangan dalam bukunya *The Fundamental of Legal Drafting*, di dunia ini sangat jarang orang mengkhususkan diri untuk menekuni bidang perancangan peraturan perundang-undangan karena di samping sulit untuk dipahami juga tidak menarik untuk dipelajari. Dengan demikian, maka untuk merancang suatu peraturan perundang-undangan diperlukan langkah-langkah meliputi:⁵⁷

a. Langkah kebijakan substantif, yakni:

1). Mengetahui apa yang diinginkan klien

Pada tahap ini, seorang perancang harus dapat mengembangkan esensi kebijakan yang kadang-kadang sangat kabur untuk diterjemahkan ke dalam ketentuan yang disusun secara terpadu. Praktik tahap ini biasanya diawali dengan kegiatan melakukan penelitian, baik penelitian lapangan maupun penelitian dokumen atau bahan-bahan kepustakaan.

2). Menyelidiki kerangka hukum

Di dalam tahap ini, seorang perancang harus

57 Sekilas tentang perancangan peraturan perundang-undangan dan perancangan perjanjian kerja-sama diadaptasi oleh Imam Wahyudi dalam Reed Dickerson (2012).

menganalisis semua instrumen hukum yang berkaitan untuk mengetahui apakah ada yang harus diubah, dicabut, atau ditambah. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih atau ketidakkonsistenan pengaturan suatu undang-undang terhadap UU lain.

3). Mengembangkan rencana organisasi

Di dalam tahap ini, perancang harus memiliki konsep yang tepat dan kemudian mencocokkan antara konsep yang satu dengan yang lain. Tahap ini adalah tahap yang paling sulit bagi seorang perancang karena harus menutup celah-celah, tumpang-tindih, atau pertentangan satu sama lainnya. Aspek yang mutlak mesti diperhatikan adalah aspek yuridis, filosofis, sosiologis, dan politis.

b. Langkah-langkah dalam komposisi

1). Membuat draf pertama

Di dalam tahap ini, perencanaan dibatasi pada kegiatan membuat sketsa atau outline untuk menuangkan pokok-pokok pikiran. Selanjutnya, hasilnya diajukan untuk dimintakan pendapat dari pihak lain yang terkait.

2). Revisi

Di dalam tahap ini, perancang menyusun ulang outline dengan memasukkan pendapat pihak lain, agar penyusunan dapat dilakukan lebih rinci, dalam rumusan pasal-pasal yang lebih konkret.

3). Dikonsultasikan pada pihak yang ahli di bidangnya

Di dalam tahap ini, perancang harus melakukan konsultasi dengan para ahli sesuai dengan bidangnya. Praktik tahap ini dilakukan dalam beberapa kegiatan berupa:

- Seminar;
 - Lokakarya; atau
 - Panel diskusi
- 4) Mengadakan penghalusan
- Pada tahap ini, perancang melakukan draf final (penghalusan konsep) yakni dengan merangkum pendapat dan hasil seminar dan sebagainya.

Namun di samping pendapat Reed Dickerson dalam konsep perencanaan peraturan perundang-undangan, terdapat juga konsep perencanaan menurut Regulatory Impact Assessment (RIA). Dalam perkembangan terakhir pada tahun 2003, berbagai negara berupaya menciptakan suatu peraturan yang efektif/mencapai tujuannya. Untuk itu, diterbitkan suatu konsep yang berfungsi sebagai kontrol kualitas produk peraturan perundang-undangan bernama Regulatory Impact Assessments (RIA) yang merupakan rumusan praktik-praktik terbaik yang diterapkan oleh berbagai negara. Berbagai negara, baik negara Barat maupun blok Uni Soviet (Rusia), saat ini tengah melakukan reformasi regulasi. Menurut Takuji Kameyama dkk. (2003:25-27), konsep perencanaan undang-undang menurut RIA mengikuti tahapan sebagai berikut:

1. Perumusan masalah atau isu yang menimbulkan

- kebutuhan untuk menerbitkan suatu kebijakan (melakukan tindakan);
2. Identifikasi tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dengan kebijakan tersebut, tahapan ini disebut penilaian risiko (*risk assessment*);
 3. Identifikasi berbagai alternatif tindakan (opsi) untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut;
 4. *Assessment* atas manfaat dan biaya (keuntungan dan kerugian) untuk setiap opsi, dilihat dari sudut pandang pemerintah, masyarakat, pelaku usaha konsumen, dan ekonomi secara keseluruhan;
 5. Konsultasi dan komunikasi dengan *stakeholder* dalam semua tahapan di atas;
 6. Penetapan opsi terbaik (yang dipilih); dan
 7. Perumusan strategi untuk menerapkan dan merevisi kebijakan.

Sesuai dengan teori dan metode perundang-undangan yang mendasarinya, maka pendekatan masalah bentuk dalam perundang-undangan ini berpijak pada dua preposisi. *Pertama*, bahwa isi memiliki hubungan yang sangat erat dengan bentuk. *Kedua*, kriteria utama untuk menilai bentuk-bentuk alternatif suatu RUU dan beberapa komponennya terdiri dari kegunaan bagi para pengguna RUU. Anggota DPR yang merupakan kepanjangan tangan dari partai politik yang diidentikkan sebagai pengejawantahan dari kedaulatan politik formal. Parpol dianggap sebagai pengendali kekuasaan pejabat yang diberi wewenang untuk

menjalankan kebijakan negara. Bagi negara yang berdaulat, eksistensi partai politik merupakan prasyarat, baik sebagai sarana penyalur aspirasi rakyat maupun penentu proses penyelenggaraan negara melalui wakil-wakilnya yang duduk dalam badan perwakilan rakyat (Ritonga 2004:7-8).

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa partai politik mempunyai peran yang sangat penting dalam melakukan perubahan hukum, baik yang berkaitan dengan hal-hal yang terjadi di dalam negeri maupun hal-hal yang terjadi di luar negeri. Selain itu di luar DPR, untuk sesuatu hal yang dianggap merugikan rakyat, anggota partai politik juga berperan dalam mengubah hukum (perundang-undangan) dengan memberikan masukan (kalau perlu dengan tekanan) kepada DPR.

MENJAMIN HAK PARTISIPATIF MASYARAKAT

Penjaminan hak masyarakat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan perlu mendapatkan sebuah indikator. Indikator tersebut paling tidak terlihat dari tiga aktivitas yang dilakukan DPR dan pemerintah meliputi: *Pertama*, penyebarluasan rencana pengajuan dan penyusunan RUU; *Kedua*, penyediaan akses dan fasilitas bagi setiap orang terutama kelompok-kelompok marjinal yang akan terkena efek serta dampak UU dalam semua proses pembahasan dan; *Ketiga*, penyediaan dokumen dan dokumentasi yang berhubungan dengan pembahasan RUU, termasuk pemutakhiran RUU yang tengah dibahas.

Mengukur daya serap aspirasi masyarakat dalam produk

undang-undang memiliki kesulitan tersendiri. Dalam proses penyusunan sebuah UU, tidak jelas benar apakah masukan dari masyarakat memang betul-betul diperhatikan dan diserap. Tidak ada penjelasan secara tertulis mengenai argumentasi panitia khusus atau panitia kerja terkait pembahasan RUU tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap masukan yang disampaikan oleh koalisi masyarakat sipil, perguruan tinggi, dan individu-individu yang hirau terhadap kepentingan pemilu.

Untuk itu, penyusunan dan pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang merupakan inisiatif DPR tidak terlepas dari naskah akademik dan materi dalam draf RUU Penyelenggara Pemilu. Pembahasan atas RUU Penyelenggara Pemilu yang dilakukan oleh DPR bersama pemerintah, baik dari sisi mekanisme dan substansi, telah memakan waktu yang cukup panjang, berakibat kesepakatan antara DPR dan pemerintah belum dapat dilaksanakan sesuai dengan komitmen.

Untuk memahami arti penting dari politik legislasi dalam transformasi sosial, sasaran yang dituju dalam politik legislasi ini bukanlah suatu transformasi sosial yang menyeluruh melainkan semangat untuk melakukan reformasi dalam waktu yang cepat dengan kekuatan memaksa, serta perannya sebagai alat untuk mendorong perubahan sosial dan hukum. Peraturan perundang-undangan yang dibuat akan muncul di tengah masyarakat dengan sifat-sifat tertentu (Ahmad dkk. 2005:8). Sifat-sifatnya akan bersesuaian dengan sifat-sifat pembentukannya yaitu sifat dari para pemegang

kekuasaan, sebagaimana yang terjadi pada Undang-Undang Penyelenggara Pemilu.

Dalam mengambil prakarsa kewenangan penyusunan RUU, perlu diperhatikan sejumlah aspek krusial dalam penyusunan sebuah RUU. Sebagaimana disampaikan oleh H.A.S. Natabaya (2006:59-61), ia antara lain meliputi:

- 1). Urgensi tujuan penyusunan RUU yang diuraikan secara singkat mencakup latar belakang filosofis, yuridis, dan sosiologis perlu disusunnya RUU serta tujuannya—apakah untuk mengatur, menetapkan, mengubah suatu UU, mengarahkan untuk mengubah perilaku masyarakat, ataukah hanya mengangkat nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat;
- 2). Sasaran yang ingin diwujudkan berisi uraian ringkas apakah RUU (UU) yang akan disusun ditujukan untuk meningkatkan kepatuhan atau kesadaran masyarakat atau memberikan beban kepada masyarakat; apakah RUU tersebut ditujukan kepada semua lapisan masyarakat ataukah hanya untuk kelompok masyarakat tertentu, misalnya RUU Advokat, RUU Praktik Kedokteran, RUU Jabatan Notaris, dan sebagainya;
- 3). Yang dimuat dalam pokok-pokok pikiran, lingkup, atau obyek yang akan diatur dalam RUU adalah substansi atau sering disebut dengan materi muatan atau isi dalam bentuk uraian singkat berupa pokok-pokok pikiran, lingkup, dan obyek yang diatur; dan
- 4). Yang dimaksud jangkauan dan arah pengaturan adalah jangkauan dan arah pengaturan RUU tersebut untuk

orang/masyarakat, yaitu apakah untuk sekelompok masyarakat atau berlaku untuk umum (seluruh warga negara/masyarakat). UU No. 29/2004 tentang Praktik Kedokteran, misalnya, jangkauan pengaturannya terutama untuk para dokter; sedangkan UU No. 22/1997 tentang Narkotika berlaku untuk siapa saja.

Secara esensial, peraturan perundang-undangan memiliki fungsi mengatur substansi perumusan yang diperuntukkan memecahkan suatu masalah yang ada dalam masyarakat. Kendati disadari bahwa setiap undang-undang yang dibentuk merupakan produk kompromi politik antara berbagai kepentingan yang sulit diharapkan bersifat sempurna, tetapi pada dasarnya, setiap undang-undang yang berhasil disusun selalu diharapkan membawa perbaikan dalam sistem hukum yang akan diberlakukan mengikat untuk umum. Tak terkecuali dalam hal ini RUU perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu yang sudah disahkan dan ditetapkan menjadi UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Oleh karena itu, sangat penting halnya perencanaan suatu undang-undang memperhatikan dan memahami dengan benar aspek-aspek yang berlaku dalam proses penyusunan materi undang-undang dan prinsip-prinsip umum yang hendak dituangkan menjadi norma hukum dalam undang-undang yang akan dibentuk. Untuk itu, para perancang harus mengerti benar garis besar kebijakan yang akan dituangkan dalam undang-undang itu melalui proses yang bersifat komprehensif dan menyeluruh, mengacu

pada tujuan pokok yang hendak dicapai dengan pengaturan materi undang-undang. Dalam penelitian ini, dengan demikian, UU Penyelenggara Pemilu harus dirumuskan sejelas mungkin. Pihak-pihak dituntut berhati-hati terhadap hal-hal yang akan dituangkan dan mengaturnya sedemikian rupa agar dapat dimengerti serta dirujuk dengan mudah. Karena itu, menyusun UU haruslah dilakukan mengikuti kepentingan pihak yang akan melaksanakan UU tersebut kelak setelah ia diundangkan.

BAB III

MEMBUKA

RUANG-RUANG

DEMOKRASI DALAM

PEMBAHASAN

PERUNDANG-UNDANGAN

PARTISIPASI PUBLIK DALAM

PEMBAHASAN PERUNDANG-UNDANGAN

Kesempatan masyarakat terlibat proses pelaksanaan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan pada saat ini sudah mulai dikembangkan. Hal tersebut terlihat dengan mulai dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) atau rapat-rapat lainnya, kunjungan kerja, pelaksanaan seminar-seminar, atau kegiatan sejenis untuk mendapatkan masukan dari masyarakat. Partisipasi masyarakat merupakan wujud demokrasi. Sebagaimana diketahui bahwa demokrasi yang dijalankan di Indonesia adalah demokrasi perwakilan. Anggota DPR merupakan representasi rakyat yang dipilih dalam pemilihan umum. DPR sebagai organ legislatif memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sebagai pemangku kepentingan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam rangka penyiapan

atau pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan dengan tata cara sesuai Peraturan DPR No. 1/2009 tentang Tata Tertib.

Urgensi partisipasi publik (masyarakat) dalam pembahasan peraturan perundang-undangan, menurut Sirajuddin (2006:119) antara lain:

- 1) Menjaring pengetahuan, keahlian, atau pengalaman masyarakat sehingga UU yang dibuat memenuhi syarat UU yang baik;
- 2) Menjamin peraturan perundang-undangan dengan kenyataan yang ada dalam masyarakat, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility*), dan akuntabilitas (*accountability*) UU tersebut;
- 3) Menumbuhkan adanya kepercayaan (*trust*), penghargaan (*respect*) dan pengakuan (*recognition*) masyarakat terhadap DPR dan pemerintah.

Ada dua catatan penting yang dikemukakan Bavitri Susanti dkk. (2006:103-105) sehubungan dengan kaitan antara partisipasi dan kualitas materi muatan suatu undang-undang. *Pertama*, partisipasi dan transparansi ini bisa diartikan berbeda oleh pihak yang berbeda. Hal ini pula yang menimbulkan kesulitan untuk menilai apakah benar suatu pembahasan sudah partisipatif atau belum. *Kedua*, partisipasi dan transparansi sering kali berupa tekanan dari luar bukan kerelaan dari pembahasannya sendiri. Untuk itu, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

yang baik, selain dilandasi oleh hal-hal yang bersifat yuridis proses ini seharusnya dilandasi pula oleh kajian-kajian yang bersifat empiris, melibatkan partisipasi masyarakat terkait untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan (Farida 2013). Dengan demikian, diperlukan peraturan perundang-undangan yang mengatur pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan yang menjelaskan bagaimana unsur-unsur tersebut dapat terpenuhi.

Keberadaan RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu merupakan usul inisiatif DPR. Selanjutnya, Badan Musyawarah mempertimbangkan alat kelengkapan DPR pengusul RUU, dalam hal ini Komisi II DPR-RI, untuk membahas RUU Penyelenggara Pemilu. Setelah itu, pimpinan DPR menerima Surat Presiden (Surpres) tentang Penyampaian RUU dan penunjukan menteri yang mewakili pemerintah dalam pembahasan RUU bersama DPR. Dalam pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu pembicaraan tingkat I (satu), sebagaimana diatur dalam peraturan DPR tentang tata tertib, dilakukan dengan kegiatan sebagai berikut:¹

- 1) Pengantar musyawarah;
- 2) Pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM);
- 3) Penyampaian pendapat mini sebagai sikap akhir; dan
- 4) Pengambilan keputusan.

Pengantar musyawarah merupakan awal pembahasan

1 Lihat Ketentuan Pasal 136 Peraturan DPR RI No. 1/2010 tentang Tata Tertib (Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2010).

RUU yang dilaksanakan dalam rapat kerja antara DPR dan menteri perwakilan pemerintah. Selanjutnya, dalam pengantar musyawarah sebagaimana dimaksud Peraturan DPR RI No. 1/2009 tentang Tata Tertib, yang dilakukan antara lain:²

- 1) DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangan apabila RUU berasal dari DPR;
- 2) DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD menyampaikan pandangan apabila RUU berasal dari DPR yang berkaitan dengan kewenangan DPD;
- 3) Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan apabila RUU berasal dari Presiden; atau
- 4) Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan DPD menyampaikan pandangan apabila RUU berasal dari Presiden yang berkaitan dengan DPD.

Daftar inventarisasi masalah dalam pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu ini diajukan oleh Presiden. Sebaliknya, apabila RUU berasal dari Presiden, pembahasan DIM-nya dilakukan oleh DPR melalui rapat Panja, rapat Timmus, dan rapat sinkronisasi (Timsin). Dalam pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu oleh Komisi II DPR-RI, dilakukan RDPU dengan masyarakat (ahli, tokoh masyarakat, organisasi masyarakat sipil, dan kampus) serta para pemangku kepentingan untuk mendapatkan

² *Ibid*, Pasal 137.

masuk materi RUU. Selanjutnya, Komisi II membentuk Panja RUU Penyelenggara Pemilu untuk membahas Daftar Inventarisasi Masalah (DIM). Panja dapat membentuk tim perumus untuk merumuskan substansi yang telah disepakati Panja, dan selanjutnya tim perumus dapat membentuk tim sinkronisasi untuk menyelaraskan rumusan dalam pasal-pasal agar tidak terjadi tumpang-tindih. Jika dalam rapat Panja tidak dapat dicapai kesepakatan atas suatu atau beberapa rumusan RUU, permasalahan dilaporkan dalam rapat kerja untuk selanjutnya diambil keputusan.

Dalam pengambilan keputusan RUU Penyelenggara Pemilu pada akhir pembicaraan tingkat I dilaksanakan dalam Rapat Kerja Komisi II DPR RI selesai dibahas dan telah disahkan dalam pengambilan keputusan tingkat pertama. Penandatanganan itu diambil dalam rapat pleno pengambilan keputusan tingkat pertama perubahan atas RUU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, “untuk disahkan dalam rapat paripurna tanggal 20 September 2011 menjadi undang-undang,” menurut Chairuman Harahap selaku ketua Komisi II DPR,³pada Kamis 15 September 2011 dilakukan persetujuan bersama dengan pemerintah dalam hal ini diwakili Gamawan Fauzi selaku Menteri Dalam Negeri dengan tahapan-tahapan sebagai berikut:

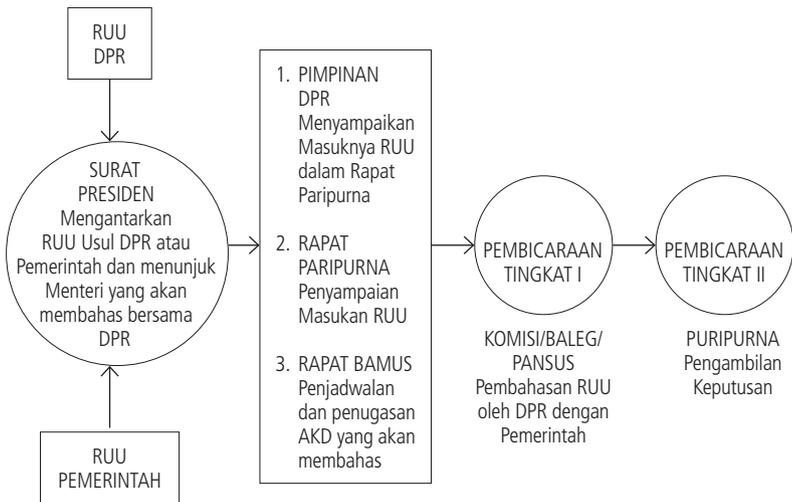
- 1) Pengantar pimpinan Komisi II DPR RI;
- 2) Laporan panitia Kerja RUU Penyelenggara Pemilu;
- 3) Pembacaan Naskah RUU Penyelenggara Pemilu;

3 “RUU Penyelenggaraan Pemilu Rampung”, Vivanews 26 Juni 2012. <http://m.news.viva.co.id/news/read/247315-ruu-penyelenggaraan-pemilu-rampung>, diakses pada tanggal 26 Juni 2012.

- 4) Pendapat akhir mini sebagai sikap akhir;
- 5) Penandatanganan naskah RUU Penyelenggara Pemilu;
dan
- 6) Pengambilan keputusan untuk melanjutkan pada
pembicaraan tingkat I.

Dalam pembicaraan tingkat II, pengambilan keputusan Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu dilaksanakan dalam Rapat Paripurna dan didahului dengan, *pertama*, penyampaian laporan yang berisi proses, pendapat mini fraksi; *Kedua*, pernyataan persetujuan atau penolakan dari tiap-tiap fraksi dan anggota secara lisan yang diminta oleh pimpinan rapat paripurna dan; *Ketiga*, pendapat akhir Presiden yang disampaikan oleh menteri yang mewakilinya. Apabila rapat paripurna tidak dapat mencapai persetujuan secara musyawarah untuk mufakat, maka pengambilan keputusan dilakukan berdasarkan suara terbanyak. Apabila RUU tidak mendapat persetujuan bersama antara DPR dan Presiden, RUU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan masa itu. Adapun RUU yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden yang diwakili oleh menteri, dalam waktu tujuh hari kerja terhitung sejak tanggal persetujuan bersama disampaikan oleh pimpinan DPR kepada Presiden untuk disahkan menjadi undang-undang.

SKEMA 10. PEMBAHASAN RUU DI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT



SUMBER: DIOLAH DARI PERATURAN DPR RI TENTANG TATA TERTIB DPR

Partisipasi masyarakat dalam pembahasan RUU juga merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* (pemerintahan yang bagus) mencakup keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi (Santosa 2001:87). Menurut Satjipto Rahardjo (1998:127), transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan) adalah menjaga netralitas. Netralitas di sini berarti persamaan, keadilan, dan perlindungan bagi seluruh pihak terutama mencerminkan perimbangan antara kekuatan dan kepentingan dalam masyarakat. Keputusan dan hasil peran serta mencerminkan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Hal ini juga memungkinkan didirikannya sumber informasi yang berguna sekaligus

mensinyalkan komitmen sistem demokrasi.

Selama ini, yang terjadi dalam penyusunan undang-undang menurut Ahmad Yani (2013:91-92), anggota DPR periode 2009-2014:

Pelibatan partisipasi masyarakat di dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terkesan hanya formalitas belaka. Karena itu, UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berusaha memperbaiki partisipasi masyarakat tersebut memperjelas kategori kelompok kepentingan yang disebut masyarakat, yaitu orang perseorangan atau kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat.

Setiap kelompok masyarakat yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan undang-undang semestinya dapat memberikan masukan atau partisipasinya secara lisan dan/atau tertulis. Penyampaian partisipasi masyarakat dilakukan baik melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi, seminar, lokakarya dan/atau diskusi. Selain itu, agar partisipasi kemudahan bagi masyarakat dalam memberikan masukan ataupun mengakses informasi terkait dengan pembahasan rancangan undang-undangan mesti dijamin.

Organisasi masyarakat sipil yang hirau kepada urusan kepemiluan telah memberikan berbagai masukan kepada

pembuat kebijakan di tataran legislatif untuk mendorong aturan hukum penyelenggaraan pemilu menjadi lebih baik daripada sebelumnya. Pada era Reformasi ini, banyak aturan hukum (undang-undang) yang dibentuk DPR bersama pemerintah terlebih dahulu dan kemudian meminta berbagai pihak, termasuk organisasi masyarakat sipil dalam bidang masing-masing memberi masukan. Dari hal yang telah dikemukakan ini, tampak bahwa pengaruh dari masyarakat dalam mengubah suatu UU yang akan diberlakukan kepada mereka cukup dominan (Manan 2009:116-117).

Berkaitan dengan partisipasi publik dalam pembahasan undang-undang, partisipasi secara kritis dilakukan terhadap lahirnya kaidah hukum bisa dilakukan oleh seluruh komponen masyarakat sipil. Partisipasi dalam pembahasan undang-undang dapat dilakukan melalui (Handoyo 2008:162-163):

1. Membuka akses informasi seluruh komponen masyarakat tentang proses penyusunan suatu peraturan perundang-undangan.
2. Merumuskan aturan main (*rule of the game*) khususnya yang menyangkut transparansi penyusunan dan perumusan rancangan peraturan perundang-undangan.
3. Untuk langkah awal pelaksanaan pemantauan, perlu dirumuskan secara bersama-sama prosedur dan tata cara pelibatan partisipasi masyarakat dalam penyusunan peraturan perundang-undangan.
4. Bersama-sama DPR (pusat maupun daerah) menyusun kode etik sekaligus membentuk majelis kehormatan

yang susunan keanggotaannya terdiri dari unsur dewan, masyarakat (LSM), akademisi, dan media massa.

5. Memperluas jaringan kerja sama dikalangan masyarakat sipil yang selama ini bersifat *ad hoc*. Jaringan kerja sama tersebut harus bersifat permanen sekaligus ada pembagian tugas dan tanggung jawab dalam memantau proses perumusan kaidah hukum.

Demikianlah prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan secara normatif. Tentu saja, apa yang disebutkan perlu diimplementasikan dalam tataran praktek. Oleh sebab itu, sistem dan tata cara perumusan peraturan perundang-undangan yang melibatkan partisipasi masyarakat harus segera disusun sejalan dengan kebutuhan masyarakat akan transparansi maupun akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.

RUANG PARTISIPASI DALAM PENYUSUNAN KEBIJAKAN

Tanpa memberikan ruang partisipasi dalam pembuatan kebijakan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik, aspirasi masyarakat tak akan terakomodasi. Hal ini terjadi pada masa Orde Baru dan diperparah dengan lemahnya kontrol legislatif terhadap berbagai produk perundang-undangan yang dibuat oleh eksekutif pada masa itu. Sejak reformasi, banyak perubahan terjadi. Keterbukaan

terutama makin terlihat akibat tuntutan dan desakan dari masyarakat. Dalam proses legislasi, anggota DPR sudah jauh lebih terbuka dan mau menerima aspirasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan.

Pembahasan RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu menunjukkan kurang diakomodirnya aspirasi dan partisipasi publik yang berujung dengan diajukannya pengujian undang-undang (PUU) kepada Mahkamah Konstitusi karena dinilai tidak mengakomodir aspirasi dan tuntutan publik. Disampaikan oleh Very Junaidi, peneliti Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), beberapa pengujian yang diajukan yakni terhadap:⁴

- a. Disetujuinya klausul dalam ketentuan Pasal 11 huruf i, Pasal 85 huruf i, UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bagi anggota partai politik untuk menjadi anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU). Peluang sama berlaku terhadap keanggotaan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu). Karena dihapusnya ketentuan syarat keanggotaan KPU dan Bawaslu, tidak menjadi anggota partai politik minimal lima tahun sebelum mendaftar;
- b. Klausul yang sama Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, huruf e, ayat (5), dan ayat (11) UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu dalam keanggotaan DKPP.

4 Hasil wawancara dengan Very Junaidi, selaku Peneliti Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Jakarta, pada tanggal 07 Mei 2012.

Bahkan keanggotaan DKPP secara tegas memerintahkan memasukkan perwakilan partai. DKPP berasal dari satu anggota KPU, satu anggota Bawaslu, satu perwakilan pemerintah, empat unsur masyarakat, dan masing-masing anggota partai politik yang duduk di DPR. Unsur masyarakat masing-masing diajukan oleh pemerintah dan DPR. Artinya, di antara hampir seluruh elemen penyelenggara pemilu, tidak satu pun yang lepas dari dominasi partai politik.

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. Di antaranya, menurut Wawan Ichwanuddin (2006:32-33):

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

Dalam konteks partisipasi pembuatan kebijakan dalam pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum, sejumlah lembaga masyarakat sipil yang peduli dengan pemilu dan individu warga negara berharap pembahasan revisi UU bersangkutan tidak dilakukan secara tertutup. Dikatakan Sulastio dari Indonesia Parliamentary

Centre (IPC), “Untuk menghindari adanya politik transaksional.”⁵ Kritik senada juga disampaikan oleh Harris Syamsuddin dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia:⁶

Penyusunan revisi UU Penyelenggaraan Pemilu harus dikawal ketat oleh semua pihak dengan harapan, jangan sampai ada campur tangan pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab dalam penyusunan revisi tersebut. Untuk itu, dewan sebagai lembaga yang memiliki tugas membuat UU, harus bisa meningkatkan kualitasnya dalam merevisi UU. Kualitas UU itu sangat ditentukan oleh hasil penyusunan yang dilakukan DPR, selama ada *politicking* dalam penyusunan, maka kualitasnya tidak akan lebih baik.

Keterbukaan informasi dalam rapat secara tegas diatur dalam ketentuan UU No. 27/2009 tentang UU MD3 jo, Peraturan DPR No. 1/2009 tentang Tata Tertib DPR.⁷ Terlebih setelah disahkannya UU No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang telah resmi berlaku, maka DPR seharusnya tunduk kepada apa yang sudah

-
- 5 Hukum Online, 27 Agustus 2010, “Pengesahan Revisi UU Penyelenggaraan Pemilu Kemungkinan Mundur”. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4e775a9b412c8/penge-sahan-revisi-uu-penyelenggaraan-pemilu-kemungkinan-mundur>, diakses pada tanggal 27 Juli 2012.
 - 6 Hukum Online, 20 Februari 2010, “Sejumlah Kalangan Tolak Substansi RUU Penyelenggara Pemilu”. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4b7f97c3a28ba/sejumlah-kalangan-tolak-substansi-ruu-penyelenggara-pemilu>, diakses pada tanggal 27 Juli 2014.
 - 7 Pasal 200, UU No. 27/2009 tentang UU MD3 jo, Pasal 240 ayat (1), Peraturan DPR No. 1/2009 tentang Tata Tertib DPR.

dibuatnya sendiri. DPR lantas merespons dengan Peraturan DPR No. 1/2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di DPR yang pada pokoknya: “daftar seluruh informasi publik yang berada di bawah penguasaannya, tidak termasuk informasi yang dikecualikan.”⁸

Jaminan konstitusional atas partisipasi publik dalam pembahasan perundang-undangan merupakan hak fundamental bagi setiap orang untuk berpartisipasi dalam penyusunan perundang-undangan. Sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada pokoknya publik berhak memberi masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁹ Namun, pengaturan partisipasi masyarakat dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan belum dapat dimanfaatkan untuk memberdayakan publik secara maksimal. Karenanya, diperlukan partisipasi semua pihak untuk ikut terlibat dalam proses pembentukan RUU perubahan atas UU No. 22/2007 Penyelenggara Pemilu. Hak masyarakat berpartisipasi dalam pembahasan rancangan undang-undang dalam UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum itu sendiri meliputi:

1. Masyarakat, orang-perorangan, maupun kelompok berhak memberi masukan dalam rangka penyiapan maupun pembahasan draf naskah akademis kebijakan publik dari peraturan perundang-undangan melalui

8 Lihat ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a Peraturan DPR RI No. 1/2010 tentang Keterbukaan Informasi Publik di Dewan Perwakilan Rakyat.

9 Pasal 96 ayat (1), UU No. 12/2011.

- penggunaan hak publik, baik diminta maupun tidak diminta oleh pemerintah maupun DPR;
2. Penyampaian masukan dapat dilakukan secara lisan maupun tertulis;
 3. Menghadiri pertemuan-pertemuan terbuka yang bersifat terbuka dalam proses pembentukan peraturan;
 4. Mendapatkan dan menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan isi atau proses pembentukan peraturan;
 5. Mengajukan usulan rancangan peraturan.

Bagaimanapun, produk perundang-undangan merupakan cerminan kepentingan kekuatan-kekuatan politik yang ada di DPR. Karenanya, keterlibatan masyarakat pada dasarnya memberikan energi dan gizi berupa input dan masukan berkaitan dengan pasal-pasal yang sedang dibahas. Hasil akhirnya berada di tangan *decision makers*, baik DPR maupun pemerintah. Dalam menjalankan perannya, tentu saja, masyarakat perlu mengetahui seluk-beluk cara menggunakan haknya untuk berpartisipasi dalam proses pembahasan peraturan perundang-undangan. Agar partisipasi berjalan sesuai yang diharapkan maka menurut A. Patra M. Zein (2006:114-116) apa dapat dilakukan antara lain:

- 1) *Siap Dokumen*;
Aturan yang lebih detail tentang proses partisipasi masyarakat utamanya diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI. Selain itu, dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 61/2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional dan Perpres

No. 61/2005 diatur tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Presiden. Di level provinsi, aturan juga dimuat dalam peraturan daerah (perda) yang memuat soal transparansi dalam pembuatan kebijakan.

2) *Siapa peta proses dan jadwal pembahasan*

Secara umum, partisipasi masyarakat dapat dilakukan sebelum dan ketika pembahasan RUU. Di tingkat pembahasan, partisipasi dapat dilaksanakan dengan keterlibatan memberikan masukan saat para wakil rakyat melakukan rapat komisi, rapat badan legislatif, rapat panitia anggaran atau rapat khusus. Pada umumnya, keterlibatan masyarakat dimaksimalkan sewaktu pembahasan daftar inventarisasi masalah (DIM).

3) *Siapa kawan di DPR dan Pemerintah*

Sebagaimana disinggung di atas, dalam pengalamannya jalur informal sering kali dipergunakan untuk turut mempengaruhi proses penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk dalam memperoleh pemutakhiran informasi dan dokumen RUU yang tengah dibahas. Karenanya, penting untuk menjalin komunikasi dengan para pembuat kebijakan (*decision makers*).

4) *Siapa masuk menjadi “bagian” atau “tim” Pembuat Kebijakan*

Jika memang strategis, ada kalanya diperlukan kesiapan pihak-pihak untuk terlibat langsung menjadi bagian

atau mempersiapkan naskah RUU serta menjadi tim yang dibentuk baik DPR maupun pemerintah.

5) *Siap membentuk dan mengelola sebuah koalisi*

Sudah menjadi fenomena yang wajar dalam proses advokasi peraturan perundang-undangan sebuah koalisi dibentuk. Bahkan wajar apabila koalisi dibentuk ditujukan untuk mengadvokasi sebuah RUU. Pembentukan koalisi juga berguna untuk menjaga daya dan energi, mengingat proses dan penyusunan peraturan perundang-undangan kerap kali memerlukan waktu yang tidak sedikit.

Namun, anggota DPR sebagai wakil rakyat yang berasal dari partai politik tentu memiliki kepentingan dalam interaksi di lembaga legislatif. Sering kali keterbukaan tersebut dimaknai memiliki nuansa politis sebagai upaya meningkatkan citra anggota DPR bersangkutan sebagai politisi. Kerap kali akibatnya dominasi kepentingan politik dari partai atau golongannya akan lebih dominan dibandingkan kepentingan masyarakat. Di samping itu, paradigma lama yang menyebutkan bahwa proses pembuatan kebijakan adalah kewenangan dari lembaga perwakilan tanpa perlu mengikutsertakan masyarakat ternyata masih kuat di kalangan elite politik. Lembaga perwakilan seperti DPR memang memiliki kewenangan legislasi dalam penyusunan sebuah kebijakan nasional. Masyarakat kemudian ditempatkan sebagai obyek yang telah terwakili secara sah melalui wakilnya di DPR, sehingga dengan sendirinya masyarakat diasumsikan telah ikut

berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan.¹⁰

TAHAPAN PARTISIPASI DALAM USAHA MEMPENGARUHI KEBIJAKAN

Partisipasi tidak cukup hanya dilakukan oleh beberapa orang yang duduk di lembaga perwakilan, karena situasi dalam institusi politik cenderung mengatasnamakan kepentingan rakyat untuk memperjuangkan kepentingan kelompok atau pribadi. Oleh sebab itu, dalam kegiatan wakil rakyat juga perlu ada ruang publik agar masyarakat berperan serta dalam proses kebijakan pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pihak-pihak yang terlibat dalam pelaksanaan partisipasi masyarakat yang paling utama adalah masyarakat itu sendiri. Yang perlu dibangun adalah kesadaran berpartisipasi dan dukungan terhadap aktivitas partisipasi melalui pendidikan politik. Namun, kini hal itu tidaklah cukup. Partisipasi masyarakat lebih dibutuhkan untuk memberi masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan dan memberi legitimasi terhadap UU tersebut.

Shery Arnesten, sebagaimana dikutip oleh Sirajuddin dkk., menjabarkan tahap peran serta masyarakat untuk mempengaruhi hasil akhir kebijakan sebagai berikut: *Pertama*, manipulasi (*manipulation*); *Kedua*, terapi (*teraphy*); *Ketiga*, penginformasian (*informing*); *Keempat*, konsultasi (*consultation*); *Kelima*, peredaman (*placation*);

10 Terlihat bahwa ruang partisipasi publik dalam ikut pembuatan kebijakan tidaklah ada dikarenakan lembaga legislatif adalah lembaga perwakilan masyarakat dalam pembuatan kebijakan.

Keenam, kemitraan (*partnership*); *Ketujuh*, delegasi kekuasaan (*delegated power*) dan; *Kedelapan*, kendali masyarakat (*citizen control*) (Sirajuddin dkk. 2006:183). Berdasarkan tahapan itu, Sirajuddin dkk. (2006:184) mengklasifikasikan kedelapan tingkat partisipasi tersebut menjadi tiga tingkat meliputi:

Tingkat Pertama, diklasifikasikan tidak partisipasi (*nonparticipation*), yaitu tingkat manipulasi dan terapi; *Tingkat Kedua*, di sebut dengan partisipasi semu (*degree of tokenism*), yaitu tingkat peredam, konsultasi, dan informasi. Dalam tingkatan kedua masyarakat didengarkan dan diperkenankan berpendapat, tetapi tidak memiliki kemampuan dan tidak ada jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan secara sungguh-sungguh oleh penentu kebijakan; dan *Tingkat Ketiga*, adalah kekuasaan masyarakat (*degree of citizen power*), yaitu tingkat kemitraan, delegasi kekuasaan, dan kendali masyarakat. Dalam tingkat ini masyarakat memiliki pengaruh dalam proses penentuan kebijakan.

Dalam menyiapkan atau membahas perancangan peraturan perundang-undangan DPR dan/atau pemerintah wajib meminta kepada masyarakat untuk memberikan masukan, baik secara lisan maupun tertulis. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana usulan catatan Koalisi Kebijakan

Publik yang disampaikan A. Patra M. Zen dkk. (2005:65-66), antara lain dengan cara seperti:

- 1) Menyampaikan pendapat baik secara lisan maupun tertulis secara langsung maupun tidak langsung;
- 2) Menghadiri pertemuan-pertemuan yang bersifat terbuka dalam proses pembentukan peraturan;
- 3) Mendapatkan dan menyebarluaskan informasi yang berkaitan dengan isi atau proses pembentukan peraturan;
- 4) Mengajukan usulan rancangan peraturan dan;
- 5) Mengajukan gugatan/permohonan uji formil terhadap peraturan yang sudah diundangkan karena tidak melalui prosedur yang tidak ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Namun, beberapa isu permasalahan dalam penerapannya telah diidentifikasi oleh masyarakat sipil.¹¹ *Pertama*, isu keterlibatan parpol menjadi paradoks dalam proses pembahasan perubahan UU ini. *Kedua*, isu masuknya partai politik dalam keanggotaan DKPP yang berpeluang memunculkan sikap tidak netral dan saling mengamankan kepentingan partai. DKPP, yang didesain untuk menjaga etika penyelenggara pemilu sehingga dapat bersikap netral dan profesional, akan melenceng tak mampu bekerja efektif dan bahkan mandul.

Kerja dari koalisi masyarakat kemudian difokuskan

11 *Position paper (kertas kerja), Independensi Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Aliansi Masyarakat Sipil Menolak Parpol Menjadi Penyelenggara Pemilu, 2010), hlm. 1-2.

pada penguatan substansi sebagai upaya mengkritik RUU tentang Penyelenggara Pemilu, meningkatkan lobi-lobi terhadap anggota DPR, dan meningkatkan dukungan serta sosialisasi. Lobi terhadap anggota DPR tidak semata memperjuangkan penolakan atas masuknya partai politik sebagai penyelenggara pemilu ke dalam RUU Penyelenggara Pemilu, melainkan mendesak arti penting dari lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Kemandirian ini harus bermakna mematuhi prinsip independen, profesional dan imparisial.

Beberapa diskusi publik digelar bersama para anggota DPR yang membidangi pembahasan RUU bersangkutan. Hal ini merupakan upaya menyerap langsung dan menerima aspirasi publik terhadap RUU tentang Penyelenggara Pemilu, khususnya berkaitan dengan syarat pencalonan sebagai penyelenggara pemilu pada klausul anggota partai politik dapat menjadi penyelenggara Pemilu. Diskusi juga mendorong agar Komisi II DPR RI kembali pada ketentuan UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Anggota harus sudah mengundurkan diri dari parpol sekurang-kurangnya lima tahun sebelum mendaftar.

Di samping itu, koalisi mengajak kalangan akademisi di beberapa kampus penting untuk aktif dan kritis terhadap naskah RUU tentang Penyelenggara Pemilu. Mengikutsertakan kalangan akademisi diakui oleh anggota koalisi sebagai salah satu strategi advokasi yang efektif (Yulianto 2010:2). Kebanyakan anggota legislatif menaruh hormat kepada para akademisi ini sehingga masukan atau ide-ide melalui mereka lebih mudah untuk diterima

kalangan anggota DPR. Secara aktif pula, koalisi dari organisasi masyarakat sipil berupaya mengangkat berbagai isu di masyarakat sebagai bagian seperti isu kemandirian penyelenggara pemilu. Hal ini diperlukan agar wacana partisipasi mudah diterima dan dicerna oleh masyarakat.

Organisasi masyarakat sipil yang tergabung dalam koalisi turut mensosialisasikan isu tersebut. Pendekatan-pendekatan khusus dilakukan kepada anggota DPR untuk memastikan isu yang didorong oleh koalisi dapat diterima dan dijadikan materi pembahasan serta diterima sebagai pasal dalam pembahasan. Namun, sembilan dari tujuh fraksi di DPR menyepakati bahwa untuk mendaftar sebagai calon penyelenggara pemilu anggota KPU, Bawaslu, anggota parpol tak membutuhkan jeda waktu sebagaimana diatur dalam UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Bahkan, pihak pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri pun mempunyai anggapan yang sama. Kendati demikian, pendekatan yang intensif dan upaya meyakinkan pihak yang potensial (terutama anggota DPR yang memiliki pemikiran terbuka) telah berhasil mendesakkan keberatan terhadapnya. Kerja koalisi dalam berpartisipasi dan menyampaikan aspirasi RUU perubahan atas UU Penyelenggara Pemilu antara lain meliputi (Salang 2006:110):

- 1) Wacana menolak partai politik menjadi penyelenggara pemilu menjadi lebih mudah diterima karena masyarakat bisa memahami isunya. Pemilu sebagai ajang kompetisi partai politik tidak mungkin dapat berjalan objektif jika dilaksanakan oleh pihak yang

berkompetisi;

- 2) Pendekatan terhadap anggota DPR menjadikan koalisi lebih dikenal gagasan serta ide-idenya dan memudahkannya untuk dimasukkan ke dalam RUU tersebut. Melibatkan anggota DPR dalam forum diskusi publik juga menambah kesempatan bagi mereka untuk menaikkan citranya di hadapan konstituen dan;
- 3) Mengajak kalangan akademisi juga memudahkan kerja koalisi ketika berhadapan dan berdebat dengan anggota DPR karena kepakaran dari kalangan akademisi. Paling tidak, koalisi mendapatkan manfaat dan makin menguatkan argumentasi serta pandangan koalisi terhadap substansi RUU bersangkutan.

Penolakan partai politik menjadi penyelenggara pemilu salah satunya diungkapkan oleh Ramlan Surbakti (2010:2) selaku akademisi dan salah satu tim ahli dari Amankan Pemilu. Menurutnya, Pasal 11 huruf i, Pasal 85 huruf i, dan Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, huruf e, ayat (5), dan ayat (11) UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu tidaklah memberikan jaminan independensi penyelenggara pemilu. Keberlangsungan pemilu akan terancam campur tangan orang-orang partai politik sebagai peserta pemilu. Undang-Undang Penyelenggara Pemilu mestinya disusun untuk mendorong pemilu yang jujur, adil, dan demokratis, bukan sekedar memasukkan kepentingan sesaat dari partai politik.

PENGGALANGAN DUKUNGAN

Dalam upaya mencari dukungan publik dan pihak-pihak yang dipengaruhi, koalisi masyarakat sipil yang tergabung dalam koalisi masyarakat sipil Amankan Pemilu melakukan berbagai kegiatan seperti diskusi publik di daerah simpul koalisi yang melibatkan anggota Komisi II DPR dan pihak pemerintah, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri, sebagai narasumber diskusi yang disiarkan melalui radio nasional. Dukungan anggota legislatif dalam acara diskusi didapatkan dari Arief Wibowo (Fraksi PDIP), A. Hakam Naja (Fraksi PAN), Agus Purnomo (Fraksi PKS), dan lainnya. Para akademisi serta penggiat pemilu terlibat dalam diskusi-diskusi tersebut sebagai usaha meningkatkan daya tawar mereka kepada pihak pemerintah dan legislatif. Di samping itu, simpul koalisi diminta untuk menyosialisasikan isu partisipasi dalam pembahasan RUU perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu kepada publik dalam hal ini masyarakat.

Dampak dari diskusi ini terlihat paling tidak dalam sosialisasi RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu kepada masyarakat yang dilakukan secara massif (terus-menerua), apalagi terkait isu independensi yang dikaitkan dengan kemandirian penyelenggara pemilu. Di samping itu, keterlibatan anggota DPR dan kalangan akademisi memberi daya tawar tinggi kepada pemerintah. Koalisi dapat lebih menampakkan sikap yang serius dalam menyikapi isu ini.

Bentuk kampanye yang lain adalah melakukan *briefing*

kepada media nasional, baik elektronik maupun cetak, untuk menyosialisasikan dan menyamakan persepsi independensi penyelenggara pemilu. Koalisi membangun komunikasi yang intensif dengan para wartawan pada setiap kegiatan yang telah diadakan oleh koalisi di Jakarta. Isu independensi penyelenggara pemilu, dengan demikian, dapat diwacanakan melalui pemberitaan media massa atas konferensi pers, pernyataan sikap menyikapi proses pembahasan di DPR atau berbagai kejadian. Komunikasi media massa menjadi agenda rutin di samping menyebarkan poster dan *leaflet* yang ditujukan kepada masyarakat luas.

Dampak dari kampanye ini adalah media memberi dukungan dengan meliput isu independensi penyelenggara pemilu. Hal ini nampak terlihat ketika koalisi intensif memantau kinerja anggota dewan dalam pembahasan RUU dan media senantiasa meliput aktivitas koalisi di setiap pemberitaannya. Yang pasti adalah opini tentang urgensi independensi penyelenggara pemilu sudah terbangun, meski pada akhirnya pemerintah dan DPR menyepakati klausul calon anggota badan penyelenggara pemilu dapat mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik tepat pada saat mendaftar sebagai calon.

Secara keseluruhan, upaya masyarakat sipil dalam melakukan partisipasi telah mendapatkan hasil meski terbilang kurang maksimal. Paling tidak, tuntutan agar terdapat jaminan hukum akan hak partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan telah tercantum dalam Pasal 53 UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Ichwanuddin 2006:39-41). Dampak

kebijakan dapat dilihat empat dimensi yakni dimensi substantif, dimensi prosedural, dimensi struktural, dan dimensi *sensitizing*.¹²

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lebih banyak dilakukan di ranah legislatif. Alasannya adalah badan legislatif merupakan lembaga yang bertugas menyusun sebuah undang-undang serta pada hakikatnya merupakan lembaga perwakilan dari rakyat secara keseluruhan. Dalam partisipasi pembentukan peraturan perundang-undangan, masyarakat perlu

12 Secara substansif, ada perubahan dari pengaturan yang selama ini tidak ada jaminan terhadap partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan menjadi adanya jaminan hukum yang jelas mengenai hak partisipasi masyarakat. Dengan demikian, peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia harus memperhatikan klausul ini bila ingin membuat kebijakan khususnya menyangkut semua peraturan perundang-undangan. Pertama, secara prosedural, ada perubahan di prosedur mekanisme pembuatan peraturan perundang-undangan terutama di pemerintahan. Awalnya, birokrasi maupun anggota DPR beranggapan bahwa prosedur pembuatan kebijakan sudah terwakili secara sah melalui wakil-wakil rakyat di DPR sehingga keterlibatan masyarakat secara luas tidak diperlukan lagi, di samping ada kebiasaan pemerintah dan legislatif untuk melakukan pembahasan dan pembuatan kebijakan terutama peraturan perundang-undangan dilakukan secara tertutup. Di tambah lagi, tertutupnya mekanisme serta prosedur keterlibatan masyarakat yang tidak jelas menjadi salah satu penyebab tertutupnya ruang partisipasi. Namun saat ini, birokrasi menjadi lebih terbuka karena hak kelompok masyarakat yang ingin mengajukan usul dan mengkritik RUU serta Perda sudah terjamin dalam undang-undang. Mekanismenya pun kemudian lebih terbuka akibat adanya jaminan tersebut. Dengan demikian, kelompok masyarakat dan pihak pembuat kebijakan menjadi lebih mudah untuk berkomunikasi dan berinteraksi dalam proses tersebut. Kedua, secara struktural, perubahan terjadi dalam hal pembuatan kebijakan tidak lagi serta-merta menjadi monopoli legislatif dan eksekutif karena semua pihak bisa terlibat dalam pembuatan kebijakan, termasuk masyarakat luas. Implikasinya, institusi politik seperti partai, eksekutif, legislatif, yudikatif dan kelompok masyarakat punya hak yang sama untuk ikut terlibat dalam pembuatan kebijakan. Ketiga, secara sensitizing, ada semangat dari berbagai kelompok masyarakat untuk terlibat dalam pembuatan kebijakan. Hal ini sebagaimana terjadi pada pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Nampak keinginan berbagai LSM yang tergabung dalam Amankan Pemilu maupun berbagai individu untuk mengkritik dan memberikan pengaruh terhadap berbagai kebijakan, baik yang berada di tingkat nasional atau di daerah. Anggota legislatif di pusat maupun di daerah juga memiliki semangat yang sama membuka ruang seluas-luasnya bagi partisipasi publik. Bagi mereka, masukan dari kelompok masyarakat menjadi nilai tambah dalam proses pembahasan.

jaminan hukum yang pasti pihaknya dapat berperan mempengaruhi pembuatan kebijakan. Masyarakat memiliki hak karena mereka sendirilah yang merupakan obyek dari UU bersangkutan. Dalam keseluruhan proses pembuatan kebijakan, keterlibatan masyarakat baik untuk memberi masukan ataupun kritik terhadap substansi kebijakan amatlah penting. Pada saat proses pembahasan DIM dimulai oleh DPR dan pemerintah, badan yang bertugas membahasnya (komisi, panja atau gabungan komisi) akan memanggil beberapa komponen masyarakat yang terkait dengan substansi yang dibahas. Pada saat itulah masukan-masukan masyarakat atas suatu RUU diterima oleh anggota DPR.

Dalam perjalanan untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan, koalisi ini aktif dengan terus-menerus mengkritik dan mengawal proses pembuatan peraturan yang partisipatoris yaitu RUU Perubahan atas UU No. 22/2011 tentang Penyelenggara Pemilu dari tahun 2010 hingga RUU tentang Penyelenggara Pemilu diundangkan. Proses pendahuluan dimulai pada awal bulan November 2010 hingga September 2011 ketika UU tentang Penyelenggara Pemilu disahkan. Pada saat koalisi melakukan penyusunan kajian awal terhadap RUU tentang Penyelenggara Pemilu yang dikeluarkan oleh pihak DPR. Maka langkah selanjutnya, koalisi mengidentifikasi pasal-pasal krusial yang menjadi perdebatan dan pengumpulan informasi tentang prospek pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu di

DPR.¹³

Sebelumnya, perlu untuk diketahui latar belakang urgensi partisipasi masyarakat dalam perancangan pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi (Halim dan Putera 2010:103-105):

- 1) Partisipasi masyarakat sangat diperlukan untuk memberikan masukan kepada pemerintah tentang masalah yang dapat ditimbulkan oleh suatu rencana tindakan DPR bersama pemerintah dengan berbagai konsekuensinya. Dengan demikian, pemerintah dan DPR akan dapat mengetahui adanya pelbagai kepentingan yang bersinggungan dan perlu diperhatikan. Masukan dari masyarakat tentang masalah-masalah yang mungkin timbul, yang merupakan partisipasi mereka bagi proses pengambilan keputusan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, akan dapat meningkatkan kualitas keputusan dan dengan demikian partisipasi masyarakat tersebut akan dapat meningkatkan kualitas kebijakan negara di bidang bersangkutan.
- 2) Masyarakat yang telah memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan cenderung memperlihatkan kesediaan yang lebih besar menerima dan menyesuaikan diri dengan keputusan bersangkutan. Dengan demikian, hal ini akan menurunkan secara drastis kemungkinan timbulnya pertentangan, asal partisipasi tersebut dilaksanakan

13 Hasil wawancara dengan Khoirunnisa Agustyati selaku Peneliti Centre for Electoral Reform (CETRO), Jakarta, pada tanggal 08 Mei 2012.

pada waktu yang tepat. Akan tetapi, perlu dipahami bahwa suatu keputusan tidak pernah akan memuaskan kepentingan semua golongan atau semua warga masyarakat. Namun kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan dapat ditingkatkan.

- 3) Membantu perlindungan hukum apabila keputusan akhir diambil dengan memperhatikan keberatan-keberatan yang diajukan oleh masyarakat selama proses pengambilan keputusan berlangsung. Dengan demikian, setelah keputusan diambil keberatan dari warga masyarakat akan berkurang atau lebih kecil kemungkinannya, pasalnya semua alternatif sudah dibicarakan setidaknya-tidaknya sampai tingkatan tertentu. Apabila sebuah keputusan mempunyai konsekuensi yang mendalam, sangat diharapkan setiap orang yang terimplikasi keputusan ini diberitahukan dan diberi kesempatan mengajukan keberatan-keberatannya sebelum keputusan diambil.
- 4) Mendemokratisasi pengambilan keputusan di dalam hubungan dengan partisipasi masyarakat ini. Ada pendapat yang menyatakan bahwa dalam pemerintahan dengan sistem perwakilan, hak untuk melaksanakan kekuasaan ada pada wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat.

Dengan demikian, tidak ada keharusan adanya bentuk-bentuk dari partisipasi masyarakat. Dalam sistem perwakilan, partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan menimbulkan masalah keabsahan demokrasi, karena warga masyarakat, kelompok, atau

organisasi yang turut serta dalam proses pengambilan keputusan tidaklah dipilih atau diangkat secara demokratis. Menurut Gundling seperti dikutip Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera (2010):

- (1) Demokrasi dengan sistem perwakilan adalah salah satu bentuk demokrasi, bukan satu-satunya;
- (2) Sistem perwakilan tidak menuntut bentuk-bentuk demokrasi langsung;
- (3) Bukanlah warga masyarakat, kelompok warga masyarakat, atau organisasi yang sesungguhnya mengambil keputusan. Mereka hanya berperan serta/berpartisipasi dalam tahap-tahap persiapan pengambilan keputusan;
- (4) Monopoli lembaga negara dan lembaga-lembaganya untuk mengambil keputusan tidaklah dipersoalkan oleh adanya peran serta masyarakat. Peran serta masyarakat/partisipasi masyarakat dapatlah dipandang untuk membantu negara dan lembaga-lembaganya guna melaksanakan tugas dengan cara yang lebih dapat diterima dan berhasil guna.

Pada dasarnya, partisipasi masyarakat bukanlah tujuan akhir. Tujuan yang sebenarnya adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat dan khususnya bagi kelompok-kelompok masyarakat yang terpinggirkan atau rentan. Hal ini ditujukan agar mereka mampu memberikan pengaruh yang berarti terhadap proses pemerintahan dalam arti luas, mulai dari proses pengambilan keputusan,

pelaksanaan, hingga evaluasinya. Mengutip pendapat Hans Kelsen, dalam pengambilan keputusan perlu untuk, “Mengemukakan keterbukaan dalam prosedur, memungkinkan masyarakat untuk mengetahui (*meeweten*), ikut memikirkan (*meedenken*); bermusyawarah (*meespreken*); dan ikut memutuskan dalam rangka pelaksanaan (*meebeslissen*), serta hak ikut memutuskan (*medebes lissingsrecht*)” (Kelsen 1986:38).

Dalam pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu dengan melibatkan masyarakat, sebagaimana yang disampaikan Ganjar Pranowo selaku Ketua Panja Komisi II DPR-RI, disepakati pembahasan dilakukan menggunakan sistem *cluster*. Isu-isu dikelompokkan berdasarkan substansi permasalahan aspirasi dan partisipasi masukan masyarakat kepada Panja Penyelenggara Pemilu.¹⁴ Untuk itu, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan dan pembahasan RUU dan Ranperda sebagaimana diatur dalam Bab X Pasal 53 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan peraturan daerah.”¹⁵ Asas keterbukaan peran serta masyarakat merupakan suatu hal yang amat esensial dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Menurut Muhammad A.S. Hikam (1999:43):

14 Catatan Rapat Panja Komisi II DPR RI Pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu pada hari Rabu, 15 Juni 2011.

15 Lihat ketentuan Pasal 53 UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Partisipasi masyarakat dalam rangka pembentukan peraturan perundang-undangan sudah mulai terbangun. Awalnya partisipasi masyarakat dimulai dengan memberikan masukan kepada DPR, baik melalui komisi, atau badan legislasi mulai dari penyusunan program legislasi, penyiapan rancangan undang-undang. Partisipasi itu kemudian meningkat dengan memberikan masukan kepada fraksi-fraksi atau langsung kepada anggota DPR. Peningkatan partisipasi juga terlihat dengan seiring diadakannya seminar-seminar atau kegiatan semacamnya yang berkaitan dengan isu-isu yang berkaitan dengan Rancangan Undang-Undang.

Dalam tulisan selanjutnya berkaitan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, Muhammad A.S. Hikam (1999:44) menyatakan bahwa:

Kegiatan proaktif tidak saja dilakukan oleh masyarakat, akan tetapi DPR, khususnya Baleg, juga mencoba melakukan kegiatan proaktif. Hal itu dibuktikan dengan kunjungan kerja yang dilakukan oleh Baleg ke daerah-daerah harus selalu dikaitkan dengan satu rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas. Apabila pleno Baleg sudah memutuskan menyetujui beberapa Rancangan Undang-Undang maka RUU tersebut, dikirimkan ke daerah-daerah yang dikunjungi hal ini, dimaksudkan untuk

mendapat tanggapan baik dari pemerintah daerah setempat maupun dari universitas setempat dan biasanya pemerintah daerah setempat mengundang organisasi-organisasi non-pemerintah yang ada di daerah itu untuk memberikan tanggapan terhadap Rancangan Undang-Undang yang sedang dibahas.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan perundang-undangan menjadi penting karena menurut Hamzah Halim dan Kemal Redindo Syahrul Putera (1999:118-119) hal ini dapat

Pertama, menjangkir pengetahuan, keahlian atau pengalaman masyarakat sehingga peraturan perundang-undangan benar-benar memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang baik; *kedua*, menjamin peraturan perundang-undangan sesuai dengan kenyataan yang hidup di dalam masyarakat (politik, ekonomi, sosial dan lain); *ketiga*, menumbuhkan rasa memiliki (*sense of belonging*), rasa bertanggung jawab (*sense of responsibility dan sense of accountability*) atas peraturan perundang-undangan tersebut; *keempat*, akhir-akhir ini para anggota DPR dalam pengambilan keputusan sering kali mengabaikan aspirasi publik yang diwakilinya, mereka asyik dengan logika kekuasaan yang dimilikinya dan cenderung menyuarakan dirinya sendiri.

Dalam hal peran serta masyarakat ini, penulis

beranggapan bahwa masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksudkan dengan istilah “masyarakat.” Ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat. Menurut Maria Farida Indarti (2012:263), yang dimaksudkan masyarakat dalam hal ini adalah termasuk semua pengertian di atas. Jadi pengertian masyarakat meliputi setiap orang pada umumnya terutama masyarakat yang “rentan” terhadap peraturan tersebut, setiap orang, lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat yang terkait.

Keterlibatan partisipasi masyarakat dapat tergantung pada keadaan dan pembentukan peraturan perundang-undangan sendiri, oleh karena UUD 1945 dan berbagai peraturan perundang-undangan telah menetapkan lembaga mana yang dapat membentuk undang-undang tersebut. Permasalahannya adalah apakah para pembentuk peraturan perundang-undangan tersebut telah memenuhi aspirasi masyarakat atau tidak. Pembentukan undang-undang adalah hak DPR bersama Presiden, sedangkan pembentukan peraturan pelaksanaannya menjadi hak Presiden dan lembaga-lembaga pemerintah lainnya. Apabila pihak-pihak berwenang telah dapat menampung aspirasi masyarakat luas, peran serta masyarakat tidak akan terlalu dipaksakan pelaksanaannya.

Oleh karena itu, perlu peningkatan kualitas para anggota DPR, DPD, maupun seluruh jajaran pemerintah terutama yang mempunyai tugas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Walaupun peran serta masyarakat

telah diatur dalam undang-undang, namun demikian jangan sampai hal itu diperalat oleh para pembentuk undang-undang yang berasal dari masyarakat untuk kepentingan diri dan kelompoknya. Apabila masyarakat sampai berlomba-lomba memberikan berbagai rancangan undang-undang, maka seyogianya para pembentuk undang-undang juga melakukan pengkajian dan penelitian kembali apakah rancangan undang-undang bersangkutan memang diperlukan atau tidak. Dengan cara seperti itu, diharapkan terbentuk peraturan perundang-undangan yang baik dan menampung aspirasi masyarakat, sehingga dalam penerapannya tidak menimbulkan keresahan masyarakat (Farida 2012:264).

Peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan saat ini telah dirasakan dan mulai mendapat sambutan dari berbagai kalangan seperti DPR, DPD, kementerian atau lembaga pemerintah nondepartemen, bahkan berbagai perguruan tinggi dan organisasi masyarakat sipil yang mempunyai perhatian dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat dilihat dari terselenggaranya berbagai seminar, diskusi, pertemuan-pertemuan lainnya dalam rangka mengkaji dan menindaklanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah. Dengan adanya kesungguhan dari berbagai kelompok menyiapkan suatu rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah, diharapkan pembentukan peraturan perundang-undangan di masa yang akan datang dapat lebih baik daripada saat ini.

KONSTITUSIONALITAS PUBLIK DALAM PEMBAHASAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Dari segi konstitusi, keberadaan UU tentang Pembentukan Perundang-Undangan diatur oleh UUD 1945 yang menyatakan, “ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang.”¹⁶ Ketentuan ini merupakan penegasan prinsip konstitusionalisme agar berbagai undang-undang yang dibentuk oleh DPR dan Presiden tidak bertentangan dengan konstitusi. Sebagaimana yang diidentifikasi B. Hestu Cipto Handoyo (2008:159-161), ada empat proses baku legislasi antara lain:¹⁷

- 1) Naskah akademik konsep kaidah hukum yang akan dilahirkan wajib disandingkan dengan *counter academic draft* yang disusun dan dirumuskan komponen masyarakat yang terkait dengan persoalan yang terangkum kaidah hukum yang akan dilahirkan tersebut. LSM atau komponen masyarakat sipil lainnya harus berperan sebagai pelopor dalam menyusun *counter academic draft* tersebut. Oleh sebab itu, kemampuan menyusun naskah akademis dan legal *drafting* harus dimiliki;
- 2) Parlemen sebagai institusi legislasi kaidah hukum harus membuka seluas-luasnya partisipasi dari komponen masyarakat. Tidak cukup dengan cara-cara *hearing* atau

16 Pasal 22A, UUD 1945.

17 B. Hestu Cipto Handoyo, Prinsip-Prinsip Legal., Loc. Cit, hlm. 159-161.

rapat dengar pendapat misal melalui MUSRENBANG. Komponen *civil society* yang hirau terhadap kebijakan publik harus proaktif dan aktif melalui upaya pengkajian akademis terhadap naskah rancangan peraturan perundang-undangan yang sudah ada di parlemen;

- 3) Seluruh alur dan proses penyusunan kaidah hukum harus terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Alur dan proses penyusunan yang dimaksud melingkupi baik ranah eksekutif maupun legislatif. Komponen *civil society* dituntut untuk menguasai alur dan proses penyusunan kaidah hukum. Seluruh proses dan prosedur wajib diikuti sampai tuntas dan dipantau hasil-hasilnya;
- 4) Jika perlu, rumusan konsep kaidah hukum (rancangan peraturan perundang-undangan) direferendumkan yakni dengan meminta pendapat rakyat secara langsung tentang kebijakan publik berupa berbagai peraturan perundang-undangan.

Demokrasi merupakan pilihan politik atas pemerintahan yang mempunyai nilai lebih dibandingkan dengan yang lainnya. Menurut Sri Hastuti Puspitasari (2011:374), setidaknya ada beberapa pertimbangan mengapa demokrasi perlu dipilih. *Pertama*, demokrasi sangat menghargai posisi rakyat, baik dalam konteks prosedur demokrasi maupun dalam hal praktek kekuasaan negara secara umum. *Kedua*, demokrasi mengandung sejumlah nilai yang harus mengejawantah dalam praktek demokrasi seperti keadilan, kejujuran, transparansi, partisipasi, pemberdayaan dan

non-diskriminasi.

Jika dua hal di atas benar-benar menjadi pegangan penyelenggara negara, maka kehidupan demokrasi tidak perlu diwarnai dengan konflik, kecurangan, penindasan, apalagi perilaku koruptif dalam lingkaran kekuasaan. Dalam demokrasi rakyat mempunyai hak untuk mengontrol penguasa secara penuh, termasuk kekuasaan dalam bidang legislatif. Rakyat bahkan dapat menentukan hukum dan hak-hak yang harus mereka miliki. Rakyat juga ikut menentukan kekuasaan pemerintahan yang manakah yang harus dilaksanakan serta apa yang harus dilakukan oleh negara, dalam hal ini DPR, untuk memberikan pelayanan terhadap rakyatnya.

Dalam sistem kedaulatan rakyat, kekuasaan tertinggi dalam suatu negara dianggap berada di tangan rakyat. Kekuasaan itu hakikatnya berasal dari rakyat, dikelola oleh rakyat, dan untuk kepentingan seluruh rakyat. Pada hakikatnya, kedaulatan rakyat harus dijamin. Rakyatlah yang sesungguhnya memiliki negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara di bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan, dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap fungsi-fungsi kekuasaan itu.

Dengan mengaitkan fungsi legislasi yang dimiliki DPR dalam kerangka sistem politik di Indonesia dengan “demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam perundang-undangan,” maka demokrasi bisa kita anggap sebagai *independent variable* yang mempengaruhi fungsi legislasi

termasuk tata tertib dan produk-produk legislatif yang dihasilkan lembaga perwakilan rakyat. Gambaran mengenai aktivitas DPR itulah yang dijadikan tolak ukur demokrasi (Santoso 1997:40-41). Meskipun saat ini disadari DPR menangani beban persoalan legislasi yang sangat besar, mereka juga harus memperhatikan tuntutan aspirasi dan partisipasi publik untuk turut serta dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana terhadap RUU tentang Perubahan UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Mempertimbangkan demokrasi tidak akan terselamatkan hanya lewat pemilu yang periodik, maka prinsip-prinsip demokrasi harus didukung dan dipertahankan lewat mekanisme akuntabilitas. Mekanisme akuntabilitas ini meliputi pengawasan dan perimbangan (*checks and balances*) yang dilindungi konstitusi dan saluran-saluran pemerintahan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Meskipun secara umum telah ada peningkatan partisipasi pengawasan publik, dalam proses legislasi seperti pada UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu terdapat pelajaran berharga mengenai makna partisipasi yaitu pemetaan pemangku kepentingan dan aparat pelaksana dalam proses pembahasan. Hal ini penting karena akan mempengaruhi keterlibatan elemen-elemen masyarakat sipil dalam proses pembahasan.

Salah satu kerumitan demokrasi adalah keharusan menyelaraskan antara partisipasi dan otoritas. Keduanya dalam dunia politik tampak kontradiktif. Di satu sisi, partisipasi merupakan prasyarat mutlak bagi demokrasi,

sementara otoritas memberi hak kepada individu tertentu untuk menerapkan kekuasaan terhadap orang lain dan membuat keputusan yang mengikat mereka. Kalau teori demokrasi meletakkan partisipasi sebagai nilai sentral, seharusnya konsep otoritas dinetralisir atau “disingkirkan” sedemikian rupa. Sebab, seperti kata Robert Paul Wolf, “semua bentuk otoritas tidak selaras dengan otonomi individu dan oleh karena itu tidak ada otoritas yang dapat dibenarkan” (Wolf 2003:17-23). Dalam negara demokrasi yang berkedaulatan rakyat, idealnya DPR harus bisa mewujudkan suatu partisipasi yang tertinggi (kedaulatan rakyat) di mana di dalamnya teranut prinsip kemitraan, pendelegasian kekuasaan, dan pengawasan oleh warga. Tetapi dalam proses Pembentukan UU No. 15/2015 tentang Penyelenggara Pemilu, kita tampaknya baru sampai pada tahap partisipasi yang disebut tokenisme. Tokenisme adalah kebijakan sekedarnya yang berupaya melibatkan masyarakat tetapi sifatnya sangat artifisial (dangkal). Apa yang dilakukan pengambil kebijakan—pemerintah dan DPR—barulah bersifat konsultasi, menginformasikan informasi yang bersifat penentruman dan hanya terpaut satu tangga dengan praktik-praktik politik di negara otoriter yang melakukan manipulasi dengan mengatasnamakan rakyat.

Hak publik dalam pembentukan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan memuat hak partisipasi publik untuk melahirkan undang-undang. Ketentuan ini sekaligus mewajibkan DPR

untuk mempromosikan, menghormati, melindungi, dan memenuhi hak tersebut. Selanjutnya, hal ini diperjelas melalui Peraturan DPR No. 1/2009 tentang Tata Tertib. Dengan demikian, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Sejumlah kewajiban diberikan kepada DPR guna menjamin hak partisipasi masyarakat. Berikut adalah kewajiban-kewajiban DPR tersebut:¹⁸

- 1) Mempromosikan, menghormati, melindungi dan memenuhi, memfasilitasi hak masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan dan tertulis dalam proses *penyiapan* dan *pembahasan* RUU, termasuk menyediakan sarana dan prasarana agar hak partisipasi masyarakat dapat maksimal;
- 2) Dalam proses *penyiapan* RUU, jika masukan tertulis dari masyarakat disampaikan kepada pimpinan DPR dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari, pimpinan DPR harus meneruskan masukan masyarakat ini kepada alat kelengkapan DPR. Sama halnya dalam proses *pembahasan* RUU, hak partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan dilakukan sebelum tahap II. Sementara, jika masukan disampaikan secara lisan, maka pimpinan alat kelengkapan menentukan waktu pertemuan dan jumlah orang yang diundang dalam pertemuan, dan wajib menyampaikan undangan kepada pihak penyampai masukan. Bentuk pertemuan: 1).

¹⁸ Lihat ketentuan Pasal 114-126 Peraturan DPR RI No. 1/2009 tentang Tata Tertib.

Rapat dengar pendapat umum; 2). Pertemuan dengan pimpinan alat kelengkapan, atau; 3). Pertemuan alat kelengkapan didampingi beberapa anggota yang terlibat dalam penyajian RUU.

- 3) Hasil pertemuan dengan masyarakat wajib menjadi bahan pertimbangan dan masukan terhadap RUU yang sedang dipersiapkan atau terhadap RUU yang sedang dibahas bersama Presiden.

Sebelum pada pembicaraan tingkat II, masyarakat berhak menyampaikan masukan secara tertulis kepada alat kelengkapan dewan, baik komisi yang membidangi maupun Badan Legislasi yang diberi tugas membahas RUU, untuk selanjutnya ditembuskan kepada pimpinan DPR. Penyebarluasan dilakukan agar publik dapat memberikan masukan atas materi RUU yang sedang dibahas DPR secara lisan dan atau tertulis. Adapun penyebarluasan RUU dilakukan melalui media elektronika seperti televisi, radio, internet dan media cetak (surat kabar, majalah, edaran dan yang lainnya). Hal sama berlaku pada Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) baik di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota.¹⁹ Penyebarluasan RUU usulan DPR dilakukan Sekretariat Jenderal DPR/D.²⁰

Setelah RUU disetujui bersama DPR dan pemerintah

19 Lihat ketentuan Pasal 92 dan Pasal 93 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

20 Lihat ketentuan Pasal 22 ayat (1) jo. Pasal 30 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan DPR RI No. 1/2010 tentang Tata Tertib sementara untuk penyebarluasan RUU yang berasal dari Presiden, dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa, dan yang berasal dari gubernur/bupati/walikota dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah.

serta kemudian disahkan oleh Presiden menjadi UU, ia wajib pula disebarluaskan melalui media elektronik atau media cetak. Begitu pula peraturan perundang-undangan daerah. Pemerintah pusat dan daerah mempunyai kewajiban menyebarluaskan peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara dan Berita Negara. Pada masa Presiden Sukarno, peraturan perundang-undangan disebarkan melalui surat kabar harian *Berita Republik Indonesia*, suatu penerbitan resmi Pemerintah Republik Indonesia. Naskah Undang-Undang Dasar telah disebarluaskan melalui harian yang diterbitkan pada 15 Februari 1946 dengan nama UUD 1945.²¹

Berdasarkan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, penjaminan partisipasi masyarakat setidaknya memiliki empat ukuran pokok yakni:²²

1. Penilaian terhadap kewajiban DPR dalam membuka peluang dan kesempatan publik terlibat dalam membahas RUU;
2. Pelaksanaan advokasi RUU menggunakan klausul jaminan hak partisipasi masyarakat yang dinyatakan dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
3. Sebagaimana keterlibatan publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;

21 Harian tersebut dapat ditemukan dalam lampiran Saafroedin Bahar, A.B. Kusuma dan Nannie Hudawati (1995).

22 Lihat ketentuan Pasal 96 UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

4. Kendala yang dihadapi dalam implementasi hak masyarakat untuk terlibat dalam penyusunan dan pembahasan peraturan perundang-undangan.

Evaluasi terhadap proses advokasi RUU Penyelenggara Pemilu memberikan pelajaran sekaligus inspirasi bagi masyarakat dan juga para pembuat kebijakan (*decision makers*) agar terus berupaya memenuhi hak hukum masyarakat, yakni terlibat (*full and meaningful participation*) dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan rekomendasi panitia hak angket Komisi II DPR RI, salah satu persoalan yang muncul pada kisruh pemilu tahun 2009 tak lain karena kelemahan UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Berangkat dari hal tersebut maka revisi UU Penyelenggara Pemilu masuk menjadi prioritas Prolegnas 2010. Selanjutnya, Panja Komisi II DPR juga menyusun draf revisi UU tersebut, di mana diagendakan secara terbatas penggantian dan penambahan ketentuan pasal dan ayat krusial.²³

Pasca pelantikan, anggota DPR periode 2009-2014 segera menjadwalkan perubahan atas UU tentang Penyelenggara Pemilu melalui Komisi II yang selanjutnya membentuk Panja Komisi II DPR RI untuk melakukan revisi atas UU No. 22/2007. Sampai pertengahan September 2010, Panja belum berhasil menyusun satu draf utuh dan masih merampungkan draf revisi. Ada permasalahan yang sulit mendapatkan titik temu di kalangan anggota Komisi II. Permasalahan tersebut

23 Naskah Akademis RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Komisi II DPR RI Tahun 2010 hlm. 17, belum dipublikasikan.

antara lain: 1). Komposisi keanggotaan DKPP, apakah perlu menerima usulan memasukkan anggota parpol atau tidak dan; 2). Syarat nonpartisan calon anggota KPU dan Bawaslu di mana tujuh fraksi (PDIP, Gerindra, Hanura, Golkar, PPP, PKS, dan PKB) menyetujui usulan memberi ruang bagi parpol, sedangkan dua fraksi (PAN dan Demokrat) menolaknya (Kompas, 22 September 2010).

Melihat agenda revisi tersebut, koalisi organisasi masyarakat sipil yang dikoordinasikan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) mengusulkan agar revisi UU No. 22/2007 tidak hanya didasarkan latar belakang kepentingan pragmatis semata. Perlu kiranya disusun politik hukum kelembagaan penyelenggara pemilu yang diarahkan untuk memperkuat prinsip-prinsip yuridis konstitusional sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

DPR adalah salah satu aktor dalam membentuk undang-undang. Untuk itu, tidak salah kiranya mengurai rendahnya pandangan publik terhadap kualitas undang-undang dari lembaga pembentuknya. Legislasi acap kali mengikuti konfigurasi politik yang berkembang. Maka tidak heran, selain hukum legislasi juga produk politik yang mengikuti ritme politik yang dimainkan oleh aktornya. Keterlibatan publik merupakan hubungan timbal-balik, bukan soal siapa jempuit siapa. Dalam hal ini, adalah kewajiban DPR untuk dapat berinisiatif melibatkan publik. Begitupun dengan publik. Publik memiliki hak untuk turut terlibat dalam pembahasan peraturan yang tentu berpengaruh bagi hak sebagai warga negara.

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. Pertanyaannya kemudian, siapakah yang dimaksud dengan publik yang dilibatkan dalam pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu? Secara garis besar, publik yang dilibatkan adalah akademisi dari berbagai universitas dan organisasi masyarakat sipil yang aktif memantau pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu.

IMPLEMENTASI PARTISIPASI PUBLIK

Adanya jaminan partisipasi publik yang seluas-luasnya dalam setiap proses pemilu merupakan salah satu prasyarat prinsipiil yang tidak bisa tidak harus dijamin keberadaannya. Jika satu atau sebagian dari hak-hak tersebut diadakan, baik sengaja ataupun tidak untuk satu kepentingan (politik) tertentu, sebagaimana telah terjadi di Indonesia, sangat sulit untuk menyatakan penyelenggara pemilu melangsungkan

pemilihan dalam tata cara yang jujur dan adil.

Melalui *position paper*, koalisi masyarakat sipil memandang pembahasan RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu hendaknya dilakukan secara menyeluruh. Revisi terbatas dikhawatirkan menimbulkan benturan pengaturan dan terkesan parsial. Akibatnya, tujuan penataan kelembagaan tidak berjalan secara maksimal. *Position paper* ini menyajikan pokok-pokok perubahan yang lebih luas, melingkupi kelembagaan KPU atau Bawaslu dengan mekanisme seleksi dan syarat anggota KPU dan Bawaslu baik di tingkat pusat maupun daerah, anggaran, daftar pemilih, hingga penataan kesekretariatan KPU dan Bawaslu. Bahkan untuk persoalan kesekretariatan, paper ini mencoba memberikan pandangan lain tentang penataan birokrasi dan kepegawaian sehingga mendorong kelembagaan KPU dan Bawaslu yang mandiri.

Adapun *position paper* yang disusun oleh tim Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) yang mengejawantahkan implementasi partisipasi publik dalam pembentukan RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu dilakukan melalui serangkaian kegiatan sebagai berikut (KRHN 2010:8-9):

1. *Pengumpulan Data*

Kegiatan pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran data, konsep dan informasi terkait dengan permasalahan yang dialami oleh penyelenggara pemilu. Kegiatan ini dilakukan dalam bentuk studi literatur, *browsing* data elektronik, penelusuran dokumen resmi pemerintah, maupun data lain yang dimiliki lembaga

masyarakat. Sebagian bahan yang digunakan sebagai rujukan dalam penulisan ini merupakan hasil dari beberapa diskusi informal yang pernah dilakukan oleh KRHN bekerja sama dengan Yayasan Tifa. Melalui kegiatan ini dihasilkan gambaran tentang implementasi UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu baik dalam Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden maupun Pemilu Kepala Daerah. Keluaran dari kegiatan ini berupa analisis awal sebagai bahan untuk melakukan kajian lebih lanjut.

2. *Serial Diskusi*

Serial diskusi dilakukan dengan mengelaborasi lebih lanjut terhadap kajian awal yang telah dihasilkan dalam kegiatan pengumpulan data. Serial diskusi dilakukan di Jakarta, Surabaya, Padang dan Makassar. Setiap diskusi melibatkan beberapa kelompok masyarakat yakni akademisi, partai politik, pemerintahan, penyelenggara pemilu baik KPU maupun pengawas pemilu, pemantau atau pengamat pemilu, dan media massa. Dari kegiatan serial diskusi, didapatkan beberapa masukan dan gagasan dari peserta tentang kecenderungan arah desain pembangunan penyelenggara pemilu yang mandiri.

3. *Analisis Data*

Kegiatan ini bertujuan untuk mencari benang merah, memberikan penilaian terhadap data-data yang telah terkumpul dalam kegiatan pengumpulan data dan serial diskusi di daerah. Melalui kegiatan ini muncul kesimpulan tentang pembangunan penyelenggara pemilu yang mandiri sebagai masukan

bagi revisi UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Kegiatan analisis dilakukan dengan melibatkan beberapa ahli di bidang Hukum Tata Negara, Politik dan Administrasi Pemerintahan.

Implementasi partisipasi publik memberikan masukan secara tertulis revisi atas UU tentang Penyelenggara Pemilu oleh masyarakat sipil. Rekomendasi dari kerja yang dilakukan oleh KRHN ini terlihat pada tabel sebagai berikut:

TABEL 4. REKOMENDASI KONSORSIUM REFORMASI HUKUM NASIONAL (KRHN) REVISI ATAS UU NO. 22/2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM

NO.	ISU POKOK	UU NO. 22 TAHUN 2007	DRAFT KOMISI II DPR RI	USULAN KRHN
Rekomendasi Pengaturan KPU				
1	Syarat non-Partisan	Pasal 11 huruf i menyebutkan bahwa syarat menjadi anggota KPU, KPU/Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota adalah tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan dalam surat pernyataan yang sah atau sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan	Pasal 11 huruf i dihapuskan	Pasal 11 huruf i UU No. 22/2007 tetap dipertahankan

NO.	ISU POKOK	UU NO. 22 TAHUN 2007	DRAFT KOMISI II DPR RI	USULAN KRHN
Rekomendasi Pengaturan Bawaslu				
19	Syarat tidak menjadi anggota dan atau pengurus partai politik	Pasal 86 menyebutkan bahwa syarat untuk menjadi calon anggota Bawaslu, Panwaslu Provinsi Panwaslu Kabupaten/ Kota, dan Panwaslu Kecamatan, serta Pengawas Pemilu Lapangan adalah: Huruf (i): tidak pernah menjadi anggota partai politik yang dinyatakan secara tertulis dalam surat pernyataan yang sah atau sekurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun tidak lagi menjadi anggota partai politik yang dibuktikan dengan surat keterangan dari pengurus partai politik yang bersangkutan; Huruf (k): tidak sedang menduduki jabatan politik, jabatan struktural, dan jabatan fungsional dalam jabatan negeri.	Pasal 86 huruf i dan k dihapuskan.	Ketentuan Pasal 86 huruf i dan huruf k hendaknya tetap dipertahankan.
Rekomendasi Pengaturan Dewan Kehormatan				
28	Komposisi Anggota Dewan Kehormatan	Pasal 111 ayat (3) berbunyi: Dewan Kehormatan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 5 (lima) orang yang terdiri atas 3 (tiga) orang anggota KPU dan 2 (dua) orang dari luar anggota KPU.	Pasal 111 ayat (4) berbunyi:DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berjumlah 15 (lima belas) orang yang terdiri dari 1 (satu) orang unsur KPU, 1 (satu) orang unsur Bawaslu, 4 (empat) orang tokoh masyarakat, dan 9 (sembilan) orang utusan wakil partai politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat	Komposisi Dewan Kehormatan yaitu: 1 orang dari KPU, 1 orang Bawaslu, dan 3 orang mewakili masyarakat

SUMBER: REKOMENDASI KONSORSIUM REFORMASI HUKUM NASIONAL (KRHN) UNTUK REVISI PERUBAHAN ATAS UU NO. 22/2007 TENTANG PENYELENGGARA PEMILIHAN UMUM.

Kualifikasi anggota KPU, selain berlatar belakang non-partisan, independen, dan mandiri, harus didukung dengan profesionalisme sebagai penyelenggara. Beberapa cara untuk memverifikasi kandidat yang profesional (syarat menjadi anggota KPU) antara lain:²⁴

1. Memiliki pengetahuan, keahlian dan/atau pengalaman tentang pemilu di tingkat nasional. Alat verifikasinya bisa berupa catatan rekam jejak kandidat.
2. Memiliki integritas baik yang terlihat dari rekam jejak yang bersih dari keterlibatan pada kasus-kasus hukum dan moralitas.
3. Syarat pendidikan, komposisinya tidak perlu dibuat ketat tetapi lebih difokuskan kepada keahlian dan pemahamannya dalam bidang-bidang terkait kepemiluan seperti: ahli pemilu, ahli hukum, ahli manajemen dan organisasi, dan ahli komunikasi politik.

Dengan pertimbangan di atas, penyelenggara pemilu haruslah dilihat dari sebuah proses politik yang melibatkan atau memberikan ruang partisipasi bagi masyarakat dan publiksecaraluas. Pemilu sebagai salah satu pengejawantahan hak dan kedaulatan rakyat jelas tidak dapat dilepaskan dari peran dan partisipasi publik. Namun dalam kenyataannya, proses pemilu bisa saja mereduksi sedemikian rupa hak dan kedaulatan itu. Pemilu selama rezim Orde Baru telah membuktikan dan memberi pelajaran mengenai proses pereduksian dan pengembirian hak dan kedaulatan rakyat

24 *Ibid*, hlm. 10

ke dalam bentuk partisipasi minimal rakyat, baik melalui peraturan perundang-undangan pemilu (*electoral law*) maupun dalam proses-proses pemilu (*electoral process*).

Partisipasi masyarakat merupakan wujud demokrasi. Sebagaimana diketahui, demokrasi yang dijalankan Indonesia adalah demokrasi perwakilan. Anggota DPR merupakan representasi rakyat yang dipilih dalam pemilihan umum. DPR sebagai organ legislatif memegang kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan. Sebagai *stakeholders*, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan dan/atau pembahasan rancangan undang-undang dengan tata cara sesuai dengan tata tertib DPR.

Hal tersebut dikuatkan oleh pendapat M. Solly Lubis (1995:1). Menurutnya, pembentukan peraturan perundang-undangan tidak pernah lepas dari tiga landasan penyusunan yaitu: *Pertama*, landasan filosofis/paradigma filosofis; *Kedua*, landasan yuridis/paradigma yuridis dan; *Ketiga*, landasan politis/paradigma politis. Jika landasan politis yang lebih mendominasi pembentukan peraturan perundang-undangan, maka wakil rakyat kerap kali tidak mengindahkan kepentingan yang diwakili (rakyat), melainkan lebih mengutamakan kepentingan kendaraan partai politik yang mengusungnya atau bahkan kepentingan pribadinya. Sejalan dengan Satjipto Rahardjo yang menyatakan bahwa dalam pembentukan perundang-undangan perlu memperhatikan konflik yang terjadi. “Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai medan pembentukan dan pergumulan kepentingan dan sebagai suatu pelembagaan konflik sosial,

memandang bahwa undang-undang sekaligus berfungsi sebagai sarana penyelesaian konflik, dengan demikian peraturan perundang-undangan mencerminkan suasana konflik antar kekuatan dan kepentingan dalam masyarakat” (Rahardjo 2003:127).

Melibatkan publik tidak hanya membantu lembaga DPR dengan memberikan pertimbangan awal dalam perancangan peraturan, tetapi juga berfungsi memasyarakatkan peraturan tersebut terlebih dahulu sebelum peraturan itu diberlakukan. Jika suatu peraturan dikeluarkan setelah terlebih dahulu “berkonsultasi” dengan masyarakat, maka peraturan itu lebih mudah dan cepat diterima oleh masyarakat pada saat diberlakukan. Hal ini juga merupakan suatu metode untuk menyelaraskan sumber informasi di antara masyarakat selama penyusunan peraturan.

Tujuan lain dari partisipasi publik mengarah pada peningkatan dukungan, legitimasi, transparansi, dan responsivitas suatu kebijakan. Ketika kebijakan diambil secara tertutup, kecurigaan dapat muncul mengenai kriteria dalam menentukan “siapa mendapatkan apa.” Di sisi lain, ketika proses pengambilan kebijakan dibuat terbuka, dan ketika informasi dua arah tentang proses tersebut disediakan, kesan bahwa “tidak ada yang disembunyikan” akan menguat dan legitimasi dari kebijakan yang diambil pun niscaya bertambah.

Sebagai sebuah terminologi, konsep, dan praktik baru dalam sistem bernegara dan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, pelebagaan partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan khususnya proses legislasi

masih menghadapi berbagai hambatan. Hambatan paling serius terhadap partisipasi publik adalah ketika struktur pengambilan kebijakan tidak mampu mengelola harapan dan tuntutan masyarakat yang beragam.

Dewasa ini masalahnya adalah keterlibatan publik dalam perancangan suatu produk hukum yang baru masih lemah. Badan Legislasi, komisi yang membidangi, cenderung menjaga jarak dengan masyarakat dan merasa bahwa penyusunan peraturan harus dilakukan secara “rahasia.” Mereka tidak merasa perlu memperhatikan partisipasi masyarakat dan memasukan pendapat mereka dalam rancangan. Akibatnya, masyarakat “protes” terhadap peraturan yang tidak akomodatif terhadap kepentingan masyarakat.

Proses pembentukan undang-undang pada dasarnya, menurut Ahmad Ubbe, dapat dibagi dalam tiga tahap. Tahapan-tahapan tersebut antara lain tahap pralegisasi, tahap legislasi, dan tahap pascalegisasi (Ubbe 2005:14). Di antara ketiga tahap tersebut, pada dasarnya masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukannya sesuai dengan keinginannya. Partisipasi pengawasan masyarakat pada tahap pascalegisasi atau sesudah menjadi undang-undang memang tidak diatur dalam UU No. 12/2011. Namun, hal ini tidak berarti tertutupnya kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi menggunakan haknya (Siahaan 2012:438).

Keterlibatan publik akan membantu DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, khususnya tentang RUU perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Publik terlibat melalui

partisipasi awal dalam diskusi penyusunan peraturan dan juga akan berfungsi memasyarakatkan peraturan tersebut. Dengan cara ini, jika sebelum RUU Penyelenggara Pemilu dikeluarkan telah diadakan konsultasi terlebih dahulu dengan masyarakat, maka konsekuensinya RUU Penyelenggara Pemilu lebih mudah diterima.

Dilainpihak, DPR dalam hal ini Pansus RUU Penyelenggara Pemilu malah tetap mempertahankan keputusannya, tanpa memperhatikan aspirasi dan partisipasi publik. Selain itu juga, RUU ini belum didiskusikan dengan pihak-pihak yang terkena dampaknya, sehingga berakibat RUU Perubahan atas UU No. 22/2007 setelah ditetapkan menjadi UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu menghadapi keberatan dari masyarakat. Dalam hal ini, organisasi masyarakat sipil yang tergabung dalam Amankan Pemilu mengajukan *judicial review* atau permohonan pengujian undang-undang atas Undang-Undang Penyelenggara Pemilu kepada Mahkamah Konstitusi.

Keberadaan UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang diuji materi ke MK merupakan salah satu gambaran bahwa saluran aspirasi dari masyarakat buntu dan tidak diakomodasi oleh pembentuk undang-undang. Selain itu, jelas ada pertentangan antara apa yang dibicarakan pembentuk undang-undang dan apa yang dibicarakan oleh masyarakat. Membuat undang-undang adalah persoalan merumuskan kesepakatan mengenai bagaimana menangani suatu isu publik. Maka, ukuran kinerja DPR dan pemerintah dalam proses legislasi bukanlah soal kuantitas dan judul undang-undang, tetapi soal isi undang-undang (Setyowati 2007:47).

KEBERADAAN ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL

Masyarakat sipil adalah satu dari tiga sektor penting dalam masyarakat bersama-sama dengan pemerintah dan bisnis. Sebagai salah satu unsur terpenting dalam proses demokrasi di Indonesia, kekuatan dan kelemahannya menentukan baik kecepatan maupun kedalaman transisi serta kelak, pada waktunya, akan membantu menopang sistem demokrasi itu sendiri. Demokrasi juga mensyaratkan adanya pengakuan kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk pengakuan *civil society* sebagai kekuatan penekan dan pembanding *vis a vis* negara. Rakyat sebagai elemen utama *civil society* mutlak mendapatkan kedudukan strategis yang dijamin konstitusi untuk menjalankan perannya sebagai bentuk partisipasi aktif mereka. Organisasi masyarakat sipil yang kuat akan mendorong negara untuk memperkuat dirinya agar terjadi keseimbangan kekuasaan. Dengan demikian, tercipta keseimbangan yang bermuara pada terjadinya *cheks and balances* dalam proses penyelenggaraan negara.

Istilah “masyarakat sipil” saat ini sering digunakan di Indonesia, tetapi yang mengherankan tidak ada kesepakatan mengenai bagaimana istilah ini sebaiknya diterjemahkan ke bahasa Indonesia. Unsur-unsur yang terkandung di dalamnya pun dipahami secara berbeda-beda oleh banyak orang. Masyarakat sipil di Indonesia adalah suatu arena yang diartikan sebagai organisasi tempat masyarakat bersatu, mendorong terjadinya demokrasi yang lebih maju dalam negara (International IDEA 2000:107).

Pranata dan organisasi masyarakat sipil dalam pengertian ini disusun dari dua komponen yakni pranata masyarakat sipil dan organisasi masyarakat sipil. Rahmat A. Prakoso (2011) menjelaskan:

Pertama, merupakan pranata-pranata masyarakat yang bertujuan memajukan demokrasi, aturan hukum, transparansi, dan pertanggungjawaban. Ini bisa meliputi pula media dan universitas-universitas yang menjadi tugas masyarakat memikirkan kepentingan umum untuk menjaga agar pranata-pranata ini tidak melupakan atau menyimpang dari tujuan; dan *Kedua*, mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi merupakan amanat reformasi yang harus segera dipenuhi penyelenggaranya di Negara Republik Indonesia sebagai konsekuensinya, adalah penyediaan ruang bagi partisipasi publik yang seluas-luasnya.

Oleh sebab itu, keterlibatan masyarakat sipil dalam proses pembahasan RUU Perubahan atas UU penyelenggara pemilu sangat membantu DPR dan pemerintah dalam mengatasi persoalan prioritas pembahasan yang akan diputuskan.

Ada dua agenda utama yang kini dikejar secara simultan. *Pertama*, harus diambil langkah-langkah untuk menciptakan kembali ruang pembangunan aktif pranata dan organisasi masyarakat sipil untuk memajukan dan

memperkuat demokrasi. Ketika pemerintah dan organisasi-organisasi masyarakat sipil mempunyai agenda yang sama, maka peran organisasi masyarakat sipil adalah mendukung dan memperkuat kemampuan pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang demokratis. *Kedua*, dan pada saat yang sama, perlu kewaspadaan yang terus-menerus untuk mengawal pranata-pranata masyarakat sipil ini agar tidak menyimpang dari tujuan mereka yaitu mendukung demokrasi dan bukan mengembangkan faksionalisme, ekstremisme, atau penonjolan kepentingan perorangan. Dengan kata lain, mereka sebaiknya mewakili kepentingan masyarakat sipil secara keseluruhan, bukan berbicara atas nama masyarakat demi kepentingan mereka sendiri, pribadi, dan golongan.

Organisasi masyarakat sipil yang tergabung dalam Amankan Pemilu terdiri antara lain dari: CETRO, FORMAPPI, KIPP Indonesia, PSHK, LSPP, SPD, Seknas FITRA, TePI, JPPR, KRHN, ICW, IBC, LIMA, SSS, PUSKAPOL UI, SIGMA, IPC, PERLUDEM, YAPPIKA, The Indonesian Institute, PSPK, LBH Jakarta mengajukan Permohonan Pengujian Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i sepanjang frasa “mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik ...pada saat mendaftar sebagai calon”; Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, huruf e sepanjang frasa “4 (empat) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau ... dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap”, ayat (5), dan ayat (11) UU No. 15/2011

tentang Penyelenggara Pemilu terhadap UUD 1945.²⁵

Sayangnya, gagasan ideal organisasi masyarakat sipil selama ini belum ditanggapi secara cepat dan serius oleh DPR maupun oleh pemerintah. Penyusunan regulasi pemilu yang disusun secara parsial sudah terlanjur diselesaikan sebagian. Target DPR untuk merevisi UU bidang politik yang telah jauh melampaui tenggat waktu kini harus ditambah dengan target penyelesaian revisi UU Pemilu Legislatif, UU Pilpres, dan UU Pemilukada sebelum Pemilu berikutnya. Meskipun demikian, penyelesaian tentunya tidak boleh melupakan kualitas substansi serta pintu partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya. Pemilu bukanlah peristiwa insidental sehingga perlu desain dan perencanaan yang matang. Para legislator perlu memikirkan kelanjutan pesta demokrasi untuk semua penduduk negeri, bukan lagi mengurus untung-rugi pribadi atau hanya mengutamakan segelintir golongan.²⁶

PELEMBAGAAN PARTISIPASI PUBLIK

Dalam sebuah negara demokrasi, sistem dan kelembagaan negara idealnya dibangun atas dasar prinsip penyelenggaraan negara yang partisipatif. Hal ini berarti warga negara tidak hanya memiliki hak, namun juga berkewajiban berpartisipasi dalam struktur dan proses

25 Lihat Perbaikan Permohonan I Perkara No. 81/PUU-IX/2011 Perihal Pengujian UU No. 15/2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Pasal 11 huruf i, Pasal 85 huruf i, Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, huruf e, ayat (5), dan ayat (11) terhadap UUD 1945, hlm. 1.

26 Hukumonline.com, 12 Juli 2012, "Regulasi Pemilu Harus Dirancang Tahan Lama". <http://hukumonline.com/berita/lt4b961437e8doa/regulasi-pemilu-harus-solid/>, diakses pada tanggal 12 Juli 2012.

kenegaraan. Pasalnya, mengandalkan demokrasi perwakilan sepenuhnya lewat pemilu dan percaya wakil rakyat akan bertindak sesuai dengan kepentingan pemilih tidaklah cukup. Rakyat berhak memastikan bahwa para wakil mereka terus terinformasikan mengenai permasalahan yang dihadapi rakyat dan berbagi pandangan dengan rakyat tentang bagaimana permasalahan tersebut seharusnya diselesaikan. Dalam konsep *participatory governance*, rakyat tidak semestinya berdiam diri dan mengeluhkan pemerintahan yang tidak peduli persoalan rakyat. Dalam konsep ini, rakyat juga punya hak dan bahkan kewajiban untuk menyampaikan pesan pada pemerintah tentang kebutuhannya serta bagaimana pemerintah seharusnya memenuhi kebutuhan mereka tersebut lewat kebijakan yang diambil (Susanti 2006:59).

Partisipasi bertujuan untuk memastikan keberhasilan pelaksanaan suatu kebijakan. Tujuan ini berkenaan dengan efektivitas, pembagian beban, dan efisiensi. Meningkatkan partisipasi akan membantu memastikan bahwa kepentingan rakyat dapat lebih besar dipenuhi. Meningkatkan partisipasi juga dapat menghasilkan titik temu kepentingan tersebut dengan solusi yang diambil, yang pada akhirnya meningkatkan kepuasan banyak pihak akan suatu kebijakan. Banyak bukti yang menunjukkan bahwa ketika kelompok-kelompok yang dituju suatu kebijakan terlibat dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi mereka, maka hasil kebijakan yang lebih baik dapat dicapai. Paling tidak ada lima model yang bisa dikembangkan dalam pelebagaan partisipasi masyarakat yakni (Brinkrehoff dan

Crosby dalam Susanti 2006:60):

- 1) Mengikutsertakan anggota masyarakat yang dianggap ahli dan independen di dalam tim atau kelompok kerja dalam penyusunan peraturan perundang-undangan;
- 2) Melakukan *public sharing* (diskusi publik) melalui seminar, lokakarya, atau mengundang pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*) dalam rapat-rapat penyusunan peraturan perundang-undangan;
- 3) Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan;
- 4) Mengadakan kegiatan musyawarah atas peraturan perundang-undangan sebelum secara resmi dibahas oleh institusi yang berkompeten dan;
- 5) Mempublikasikan rancangan peraturan perundang-undangan agar mendapat tanggapan dari masyarakat/publik.

Rendahnya kemampuan lembaga negara dalam mengelola partisipasi akan berarti bahwa sebagian tuntutan warga tidak mendapat perhatian memadai atau diabaikan begitu saja. Prosedur kerja lembaga-lembaga negara yang bersifat *top down* dan arogansi pejabat negara sisa-sisa kebiasaan sistem pemerintahan yang tertutup adalah faktor yang paling mempengaruhi rendahnya kemampuan mereka mengelola partisipasi publik. Selain itu, praktik administrasi yang bersifat rutin dan mekanistik juga melemahkan kemampuan mengelola partisipasi. Sebagai contoh, jadwal yang kaku dan waktu yang tidak memadai

dalam mengumumkan rapat-rapat konsultasi publik, serta pembatasan untuk menerima masukan hanya dalam format tertentu atau dalam bahasa resmi, dapat menjadi ganjalan bagi partisipasi (Brinkrehoff dan Crosby dalam Susanti 2006:60). Sejak tahun 1970-an, sejumlah organisasi nonpemerintah yang sadar diri dan mempunyai komitmen untuk pembaharuan menyeluruh sudah mulai bermunculan. Sebagai implikasinya, mereka berminat menggarap kembali tatanan politik yang ada. Digambarkan Daniel S. Lev (2013:487) tentang peran organisasi nonpemerintah:

Eksistensi organisasi-organisasi ini mencerminkan argumen umum dan pernyataan sosial mengenai perlunya pemisahan negara dan masyarakat dan legitimasi bagi diakuinya upaya-upaya masyarakat yang dimobilisasi secara swasta baik dalam upaya pembangunan pedesaan maupun perlindungan lingkungan, perjuangan intelektual ataupun dengan melakukan pembaharuan hukum.

Aspek lain yang mempengaruhi kemampuan mengelola partisipasi publik adalah keterbatasan sumber daya manusia. Ketika sebuah lembaga tidak punya dana memadai untuk mendiseminasikan informasi, mengadakan rapat dengar pendapat umum, mengirim staf untuk menemui warga dan mendengar pendapat mereka, maka kesempatan memuka ruang partisipasi menjadi sangat problematik. Ketertutupan proses pengambilan kebijakan dan sempitnya media yang tersedia bagi dialog dan debat atas suatu proses

pengambilan kebijakan menjadi hambatan berikutnya dalam melembagakan partisipasi. Ketika pengambilan kebijakan dilakukan secara ketat dan terkonsentrasi pada segelintir orang, akses akan menjadi sulit, dan partisipasi, terutama oleh kelompok yang tidak memiliki akses khusus seperti kaum miskin, akan sangat terbatas.

Partisipasi publik dalam proses legislasi di DPR, khususnya pada rentang waktu tahun 2011 yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil seperti Perludem, PSHK, KRHN, CETRO dan individu atau mereka yang hirau pada advokasi RUU tentang Penyelenggara Pemilu, kurang mendapat respons positif dari lembaga legislatif. Berbagai usulan dan rekomendasi isu krusial yang disampaikan tidak diakomodir. Berangkat dari pengalaman sebagaimana telah diuraikan di atas, nampak bahwa partisipasi mengalami bagi pelembagaannya. Aktivitas partisipasi dalam proses legislasi tertentu di tahun sidang tersebut dapat dikatakan relatif setia pada tujuannya, meski pada akhirnya terbentur oleh hambatan-hambatan klasik pelembagaan partisipasi. Ada pula hambatan partisipasi yang sebenarnya relatif telah teratasi, namun muncul kembali ketika DPR harus dihadapkan pada hambatan yang sifatnya lebih struktural, seperti batasan konstitusi yang harus ditaati serta ketika ada pertemuan kepentingan yang sejalan antara DPR di satu sisi dengan pemerintah di sisi lain. Terdapat pula kasus pengesampingan partisipasi yang semata-mata terjadi karena dominannya cara pandang pengambil kebijakan (legislator pada khususnya), bahwa partisipasi berikut tujuannya, tidak disyaratkan atau tidak akan berpengaruh

signifikan terhadap proses legislasi pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu, yang dibahas Panitia Khusus bentukan Komisi II DPR RI.

Keberadaan Pasal 20 UUD 1945 yang kemudian diturunkan dalam dalam UU tentang MD3 dan lebih spesifik lagi UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebenarnya telah mengatasi salah satu hambatan bagi pelembagaan partisipasi publik yaitu sempitnya ruang bagi dialog dan debat terhadap proses pengambilan kebijakan. DPR selaku lembaga perwakilan diberi mandat tidak hanya membuka peluang bagi partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang namun juga memfasilitasinya. Dengan bergeraknya pendulum kekuasaan legislasi ke parlemen, DPR telah berevolusi dari sekedar lembaga yang mengesahkan keputusan eksekutif menjadi suatu organ yang berfungsi membuka debat kebijakan. Dalam melaksanakan setiap proses pengambilan kebijakan, DPR seharusnya melibatkan partisipasi masyarakat secara luas dan perlu dilakukan uji publik terhadap produk kebijakan yang akan dikeluarkan berupa peraturan perundang-undangan.

**PENGARUH PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG:
TELAAH ATAS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PENYELENGGARA PEMILU**

BAB IV

ARTI PENGAWASAN PUBLIK DALAM PROSES LEGISLASI

PENGUNDANGAN DAN PENYEBARLUASAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Persetujuan perubahan atas UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden dalam rapat paripurna pada tanggal 20 September 2011. Selanjutnya, pimpinan DPR menyampaikan kepada Presiden untuk mensahkannya menjadi UU. Penyampaian RUU dilakukan dalam jangka waktu paling lambat tujuh hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama DPR dan Presiden. RUU yang telah disetujui bersama dan disampaikan oleh DPR disahkan oleh Presiden dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh hari sejak RUU tersebut disetujui. Apabila RUU tidak ditandatangani Presiden dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh hari sejak RUU disetujui bersama, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya RUU, kalimat pengesahannya berbunyi: “Undang-undang ini dinyatakan sah berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (5) UUD 1945.” Kalimat pengesahan harus dibubuhkan pada

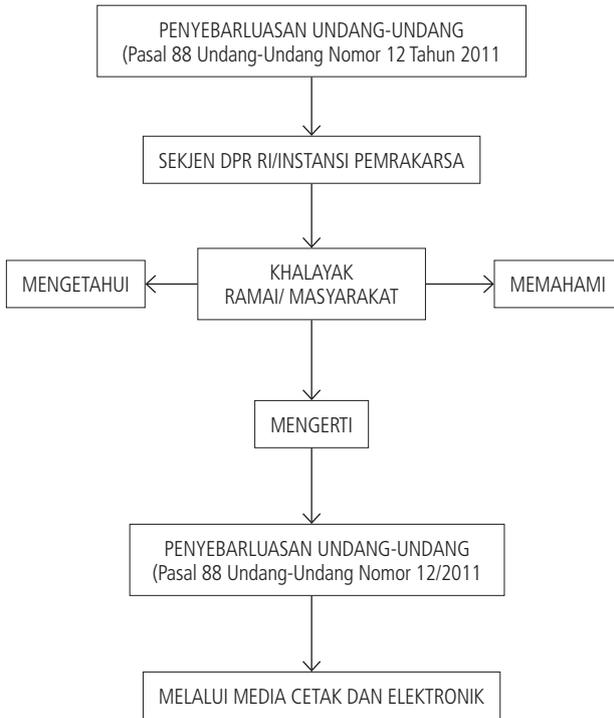
halaman terakhir UU sebelum pengundangan naskah UU ke dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LN-RI).

Dalam ketentuan UU No. 10/2004 sebagaimana telah diubah dengan UU No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Penyebarluasan RUU yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal DPR RI. Sementara itu, penyebarluasan RUU yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa. Maksud dan tujuan penyebarluasan adalah agar khalayak ramai mengetahui RUU yang sedang dibahas di DPR guna memberikan masukan atas materi RUU bersangkutan. Penyebarluasan dilakukan baik melalui media elektronik seperti TV, radio, internet, ataupun media cetak seperti surat kabar, majalah, dan edaran. Apabila tujuan penyebarluasan tercapai diharapkan hak publik untuk memberikan masukan RUU yang dibahas dapat terpenuhi.¹

Penyebarluasan undang-undang sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, selain menyebutkan bahwa penyebarluasan UU dilakukan secara bersama-sama oleh DPR dengan pemerintah, dapat pula melibatkan DPD sepanjang berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah dalam konteks otonomi daerah. Berikut skema penyebarluasan suatu RUU, baik pada saat proses persiapan, pembahasan di lembaga pembentuk undang-undang, baik DPR maupun bersama-sama dengan pemerintah:

1 *Febrian, Buku Panduan Legislasi Untuk Anggota Dewan Perwakilan Rakyat* (Jakarta: Kerjasama Sekretariat Jenderal DPR-RI dan United Nation Development Programme, Tanpa Tahun), hlm. 29.

SKEMA 11. PENYEBARLUASAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG



SUMBER: SKEMA DIOLAH DARI PERATURAN TATA TERTIB DPR

PEMANTAUAN DAN EVALUASI PEMBENTUKAN PERUNDANG-UNDANGAN

Monitoring dan evaluasi dalam proses pembentukan UU sarat dengan tarik-menarik kepentingan dan berbagai kekuatan politik yang ada dalam suatu negara. Penyalahgunaan kekuasaan dapat terjadi melalui pembentukan UU. Pemegang kekuasaan legislatif dapat

memasukkan visi, misi kepentingan politik sesuai keinginannya. Dalam kaitan dengan ini, Moh Mahfud M.D. menegaskan bahwa watak atau karakter suatu UU sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik pada waktu UU ditetapkan (Mahfud MD 2010:15). Pemahaman bahwa UU ditujukan untuk masyarakat akan membawa konsekuensi dalam materi muatan UU. Dengan mendengar aspirasi publik, akan dapat diketahui apakah suatu UU berpihak kepada masyarakat luas ataukah hanya untuk kepentingan individu, kelompok, maupun golongannya. Hal ini dapat dilihat dari materi muatan UU bersangkutan (Ahmad 2006:11).

Pada saat merevisi UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Panja Komisi II DPR RI telah merampungkan pembahasan tentang isu-isu substantif yang butuh diubah. Salah satu poin penting yang telah disepakati adalah soal pengizinan kader parpol untuk menjadi penyelenggara pemilu. Poin ini dianggap kemunduran besar bagi pembangunan institusi penyelenggara yang independen. Apabila ia tetap dipaksakan, pemilu yang mendatang akan menghadapi ancaman yang serius.

Di luar isu pelemahan independensi penyelenggara pemilu, problematika seputar peraturan perundang-undangan terkait pemilu sesungguhnya dihadapkan pada ketiadaan desain besar mengenai pengaturan pemilu untuk kebutuhan jangka panjang. Rezim pemilu yang berlaku di Indonesia saat ini mengenal tiga jenis pemilu yaitu: 1). Pemilu legislatif untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD; 2). Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (pilpres)

dan; 3). Pemilihan Kepala Daerah (pilkada). Dalam kurun waktu tiga belas tahun setelah rezim orde baru berakhir, tiga kali pemilu legislatif dilaksanakan yakni pada 1999, 2004, dan 2009. Dari sisi regulasi DPR dan pemerintah pasca 1998, perubahan UU pemilu legislatif telah dilakukan tiga kali yakni pada tahun 1999, 2003, dan 2008. Perubahan ini belum menghitung pengaturan pilpres dan pilkada yang dimuat tersendiri dalam undang-undang.²

Panja Komisi II DPR-RI yang menyusun revisi Undang-Undang Penyelenggara Pemilu telah melakukan distorsi dengan menyusun kebijakan yang parsial dan insidental. Kata “mandiri,” yang menjadi salah satu sifat utama penyelenggara pemilu, disimpangkan. Ketentuan UUD 1945 menyebutkan: “Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.”³ Sifat kemandirian tersebut, menurut Jimly Ashhiddiqie (2010:2), berarti penyelenggara pemilu terdiri dari orang-orang yang netral dan tidak boleh memihak. Maka seharusnya sejumlah pihak tidak boleh menjadi penyelenggara pemilu dan mereka antara lain partai politik, DPR, calon legislatif, calon Presiden dan wakilnya beserta calon kepala daerah dan wakil mereka. Alasan utamanya adalah pihak-pihak tersebut mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan keputusan-keputusan yang akan diambil oleh KPU sebagai penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu seharusnya terbebas dari

2 <http://www.perludem.or.id/index-persoalan-di-seputar-undang-undang-no-15-tahun-2011-tentang-penyelenggara-pemilu>-diakses pada tanggal 7 September 2012.

3 Ketentuan Pasal 22e ayat 5, UUD 1945

kemungkinan-kemungkinan dipengaruhi oleh para pihak ini.

Apabila RUU sudah disahkan menjadi sebuah undang-undang, apakah berarti partisipasi dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan selesai? Tentu tidak. Memang, pengesahan seolah-olah menjadi muara akhir partisipasi dalam pembahasan RUU. Namun dalam kenyataannya, lahir babak baru untuk memulai monitoring dan evaluasi terhadap produk legislasi. Tidak ada lagi proses pembahasan, memang, namun fokus dititikberatkan pada pemeriksaan implementasinya. Kebutuhan ini muncul karena pada tataran implementasinya, sebuah UU tidak jarang menimbulkan permasalahan, sebagaimana yang terjadi dengan disetujuinya ketentuan Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i, Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, huruf e, ayat (5) dan ayat (11) Undang-Undang Nomor 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu terhadap UUD 1945.

Monitoring dan evaluasi sangat penting karena dilihat dari segi produk legislasi yang dihasilkan oleh DPR, terdapat lima gejala empiris dalam perundang-undangan di Indonesia. Menurut Sulistyowati Irianto dkk. (2003:56), gejala-gejala tersebut antara lain meliputi:

- a. *Pertama*, undang-undang tidak efektif dalam arti tidak dapat mencapai tujuan yang diharapkan;
- b. *Kedua*, undang-undang tidak implementatif;
- c. *Ketiga*, undang-undang yang tidak responsif, yang sejak dirancang dan diundangkan mendapatkan penolakan yang keras dari masyarakat;

- d. *Keempat*, undang-undang bukannya memecahkan masalah sosial, tetapi malah menimbulkan kesulitan baru di masyarakat dan;
- e. *Kelima*, muncul undang-undang yang tidak relevan dengan kebutuhan atau permasalahan yang ada di masyarakat.

Bangsa Indonesia sudah berkali-kali menyelenggarakan pemilu legislatif. Setidaknya, pasca Reformasi 1998, Indonesia telah empat kali melangsungkan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Perlu diketahui bahwa sudah pada dua kali pemilu, tahun 2009 dan 2014, sistem proporsional daftar terbuka serta sistem distrik berwakil banyak digunakan yakni untuk pemilihan anggota DPD.

Meskipun UU No. 22/2007 telah diganti dengan UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu, tiga tahun pergantiannya sebelum pemilu tahun 2014 diselenggarakan dari batas maksimal dua tahun sebelum pelaksanaan patut untuk diapresiasi. Sehubungan dengan pelaksanaan pemilu legislatif dan Pemilu Presiden 2014, DPR telah memecah ketentuan perundang-undangan pemilu menjadi UU Penyelenggara Pemilu, UU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, UU Pemilihan Presiden dan UU Pemilihan Kepala Daerah.

Bertolak dari ketentuan penyelenggara pemilu sebelumnya, Pasal 11 huruf i UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu lebih terperinci mengatur jeda waktu

penyelenggara pemilu tidak lagi menjadi anggota partai politik yakni lima tahun; hal ini merupakan penegasan dan pengaturan yang lebih mendetail dari syarat nonpartisan yang disinggung dalam Pasal 18 huruf i UU No. 12/2003 tentang Pemilu. Penyempurnaan terhadap Pasal 18 huruf i UU No. 12/2003 menjadi Pasal 11 huruf i UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu merupakan kebutuhan untuk tetap menjaga imparisialitas anggota KPU. Ketentuan tersebut mencoba memisahkan antara keanggotaan KPU dan Bawaslu dari unsur keanggotaan partai politik. Pemisahan yang tegas antara kontestan, penyelenggara, dan pengawas bertujuan untuk menghindari konflik kepentingan.

Dalam rangka memuluskan pembahasan atas RUU Penyelenggara Pemilu, beberapa kelompok masyarakat yang salah satunya adalah Perludem telah melakukan kajian terhadap efektivitas kinerja penyelenggara pemilu yang terdiri dari KPU selaku pelaksana dan Bawaslu selaku pengawas (Supriyanto 2004:vi-vii). Koalisi masyarakat sipil yang tergabung dalam Amankan Pemilu melakukan advokasi kebijakan yang menjadi sorotan publik, didahului dengan pengumpulan data yang diperlukan dan penelitian lapangan untuk mendapatkan informasi serta mengetahui kondisi objektif persoalan yang menjadi bidang garapannya. Dengan memantau dan mengevaluasi dampak pemberlakuan UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu, akan terkumpul data dan bahan yang berfaedah sebagai bahan perbaikan agar ketentuan dapat diperbaiki menjadi sebagaimana yang diinginkan.

Langkah awal yang dilakukan koalisi masyarakat sipil

yang tergabung dalam Amankan Pemilu adalah analisis terhadap dinamika yang terjadi selama proses pembahasan. Pekerjaan ini penting untuk menilai proses legislasi dan produk yang dihasilkan dalam proses tersebut. Pertanyaan yang dapat diajukan, misalnya, bagaimana menilai aspek formal dalam proses legislasi? Apakah pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu dilakukan dalam kerangka peraturan yang mengatur kinerja legislasi sebagaimana mengacu pada ketentuan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan tata tertib? Apakah proses legislasi telah menerapkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik? Apakah aspirasi masyarakat diakomodir? Apakah masyarakat mendapatkan porsi memadai untuk berpartisipasi dalam proses legislasi dan sejauh mana tarik-menarik kepentingan yang berakibat pada kontaminasi politik berlangsung dalam proses itu?

Dalam mengawasi DPR yang menjalankan tugas sebagai legislatif dalam suatu masyarakat yang merdeka di bawah *rule of law*, masyarakat bertugas bukan hanya menciptakan dan memelihara kondisi-kondisi yang akan mempertahankan pengakuan hak sipil dan politiknya tetapi juga pemantapan kondisi sosial, ekonomi, pendidikan dan kebudayaan yang esensial. Sebagaimana yang tertera dalam *The Rule of the Law and Human Right, Principles and Definitions* (Suny 1997:29-30), secara lebih lengkap kondisi-kondisi tersebut antara lain:

1. Prinsip-prinsip yang terkandung dalam Universal Declaration of Human Right;
2. Persetujuan-persetujuan internasional dan regional;

3. Pembatasan-pembatasan yang berikut badan legislasi harus:
 - a. Tidak mengadakan diskriminasi dalam undang-undang dalam hubungan individu, tingkat golongan minoritas, atas dasar ras, agama, kelamin atau lain-lain sebab;
 - b. Tidak campur tangan mengenai kebebasan bergama dan berkepercayaan;
 - c. Tidak menolak anggota masyarakat atas haknya untuk memilih pemerintahan berdasarkan perwakilan;
 - d. Tidak menempatkan pembatasan-pembatasan terhadap kebebasan berbicara, kebebasan berkumpul dan kebebasan berserikat;
 - e. Abstain dari perundang-undangan yang berlaku surut;
 - f. Tidak memihak dalam pelaksanaan hak-hak asasi dan kebebasan-kebebasan individual;
 - g. Menetapkan *procedural machinery (procedural due process)* dan *safeguards* di mana kebebasan-kebebasan di atas itu diperlukan dan dilindungi.

Demikian ketujuh prinsip yang dapat diberlakukan dalam pengimplementasian Demokrasi Pancasila. Paling tidak terdapat dua kemungkinan penyebab dari ketidakseriusan melaksanakan politik hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga fungsi legislasi yang dijalankan DPR dianggap tidak strategis. Sebagaimana mengutip catatan Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK)

tentang kinerja legislasi DPR 2010 yang disampaikan Siti Maryam Rodja (2010:35) dkk.:

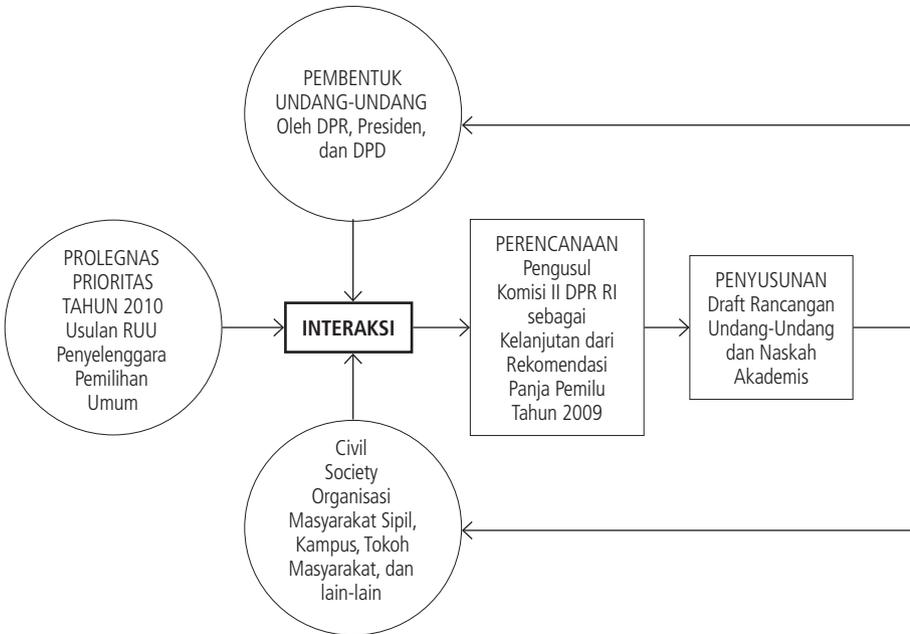
1. Fungsi legislasi berjalan lambat dan membutuhkan penguasaan substansi serta teknis yang tinggi karena pembahasannya mencakup pengaturan yang sifatnya rinci dan;
2. Banyak kompromi yang bisa diakomodasi dalam rincian pasal-pasal sehingga kontroversinya lebih sedikit dibandingkan unjuk sikap pada fungsi pengawasan dan anggaran.

Sudah saatnya bagi DPR untuk menjadikan peraturan perundang-undangan yang telah tersedia sebagai pagar yang terkunci rapat agar dapat bekerja dalam koridor yang benar. Penerapan ketentuan dalam UU No. 27/2009 tentang MD3 dan Peraturan DPR tentang Tata Tertib secara ketat seharusnya sudah cukup menjamin agar persiapan, penyusunan, pembahasan, hingga persetujuan RUU Penyelenggara Pemilu berlangsung dalam proses yang transparan sehingga dapat dipertanggungjawabkan dan mengakomodir aspirasi masyarakat, melibatkan partisipasi aktif publik serta para pemangku kepentingan.

Terlepas dari fakta bahwa DPR tidak hanya berperan sebagai lembaga perwakilan rakyat tetapi juga perwakilan partai politik, implementasi peraturan secara benar dalam proses legislasi dapat menjaga DPR sebagai lembaga politik untuk terus bekerja sesuai aturan main dalam sistem ketatanegaraan yang berlaku. Substansi undang-

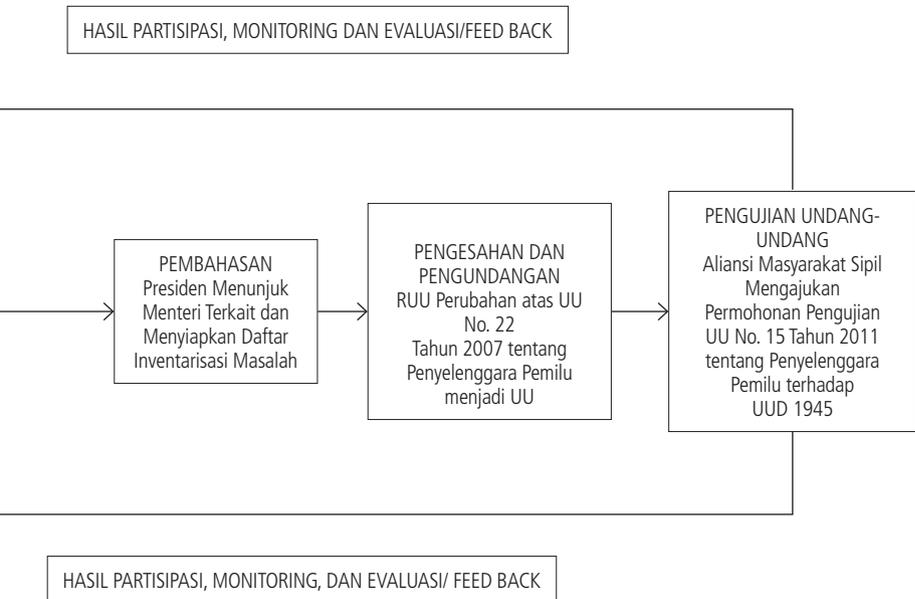
undang yang memiliki muatan politik pada umumnya akan membutuhkan waktu pembahasan yang lebih lama, sebagaimana RUU Penyelenggara Pemilihan Umum yang sudah disahkan menjadi UU No. 15/2011, dibandingkan dengan undang-undang yang substansinya “kurang politis.” Selanjutnya, untuk lebih mempertajam pemantauan dan evaluasi, berikut adalah skema pemantauan dan evaluasi partisipasi publik dalam pembentukan dan pengawasan peraturan perundang-undangan yang dapat dirujuk:

SKEMA 12. PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN DAN PENGAWASAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN



SUMBER: DERIVASI DARI SKEMA LUBIS (2009).

Mekanisme pengawasan di atas memberikan gambaran skema pembentukan produk legislasi yang dihasilkan oleh DPR selaku lembaga legislatif. Lebih jauh, menurut Setyowati dkk., gejala empiris dalam pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi: *Pertama*, undang-undang tidak efektif dalam mencapai tujuan yang diharapkan; *Kedua*, undang-undang tidak implementatif dalam arti tidak dapat dijalankan sejak diundangkan atau gagal sejak dini; *Ketiga*, undang-undang yang tidak responsif dalam melihat reaksi masyarakat dalam perencanaan dan pembahasannya; *Keempat*, undang-undang yang bukannya memecahkan masalah sosial, malah menimbulkan masalah



sosial baru di masyarakat dan; *Kelima*, undang-undang yang tidak relevan dengan kebutuhan atau permasalahan yang ada pada masyarakat.

PENGAWASAN PUBLIK MELALUI PENGUJIAN UNDANG-UNDANG

Sebagian besar perjuangan dari kalangan *civil society* yang tergabung dalam Amankan Pemilu dengan mengajukan *judicial review* No. 81/PUU-IX/2011 kepada MK atas ketentuan terkait dengan independensi anggota penyelenggara pemilu dalam UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dikabulkan oleh MK.⁴ Melalui putusan yang dibacakan pada tanggal 4 Januari 2012, MK menyatakan pasal-pasal persyaratan menjadi calon anggota KPU dan Bawaslu bersifat konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Artinya, pasal-pasal sepanjang frasa “mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik ... pada saat mendaftar sebagai calon” dianggap bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon.”

Putusan itu pun mengabulkan keinginan para pemohon uji materi untuk meniadakan unsur partai politik dalam komposisi keanggotaan DKPP. Hal ini tidak sekadar

4 Melalui Putusan Nomor 81/PUU-IX/2011, MK mengabulkan permohonan para pemohon untuk sebagian. Artinya, MK tidak mengabulkan seluruh permohonan para pemohon karena terdapat beberapa pertimbangan dan pendapat yang berbeda dengan alasan yang diajukan oleh para pemohon. Walaupun permohonan dikabulkan hanya untuk sebagian, putusan itu telah membentuk ketentuan-ketentuan inti dalam pasal-pasal yang diuji materi.

menjadikan partai politik yang memiliki fraksi di DPR kehilangan wakil di DKPP, MK juga menyatakan keberadaan unsur pemerintah dalam DKPP sebagai kondisi yang inkonstitusional. MK berpendapat, keberadaan pemerintah dalam sistem politik Indonesia tidak dapat dipisahkan dari kedudukan partai politik pemenang pemilu.

Pemberlakuan Pasal 11 huruf i, Pasal 85 huruf i, Pasal 109 ayat 4 huruf c, huruf d, huruf e, ayat 5 dan ayat 11 UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 telah mengakibatkan kerugian secara langsung maupun tidak langsung atau setidaknya berpotensi merugikan hak-hak konstitusional warga negara. Akibatnya adalah merosotnya kualitas penyelenggaraan pemilu yang detailnya antara lain:⁵

- a. Berkurangnya kualitas hasil proses pemilu yang jujur dan adil akibat penyelenggara pemilu yang tidak independen dan mandiri;
- b. Tidak terfasilitasinya pemenuhan hak pilih pemilih untuk mendapatkan pemilu yang jujur dan adil oleh lembaga yang independen dan mandiri;
- c. Tidak terpenuhinya kebutuhan pemilih untuk mendapatkan proses pemilu yang jujur dan adil oleh lembaga yang independen dan mandiri;

Partai politik yang kalah dalam pemilihan umum berusaha memasukkan orang-orangnya dalam keanggotaan

5 Lihat *Permohonan Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum* (Aliansi Masyarakat Selamatkan Pemilu, Jakarta: 08 Desember 2011), hlm. 27.

KPU dengan menghapuskan ketentuan Pasal 11 huruf i UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu, khususnya terkait syarat tidak menjadi anggota partai politik minimal lima tahun sebelum mendaftar. Upaya memberlakukan persyaratan yang menyatakan, “mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik ... pada saat mendaftar sebagai calon” muncul sebagai manuver partai politik yang kecewa dengan kekalahannya, sebagaimana terasa dari beberapa komentar anggota panitia kerja RUU Penyelenggara Pemilu. Ganjar Pranowo, selaku ketua Panitia Kerja UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum misalnya menyatakan: “Problemnya, ketika terjadi hal-hal [dengan] daftar pemilih tetap dan kelak di kemudian hari terungkap Andi Nurpati masuk Demokrat setelah Pemilu 2009, itu menjadi kondisi empiris dan sosiologis.”⁶

Pernyataan serupa juga diungkapkan oleh Arif Wibowo, selaku anggota Komisi II DPR RI fraksi PDIP:⁷

Jangan sampai kita mengklaim bahwa orang yang nonpartisan lah yang paling baik, yang paling mengerti soal pemilu, yang paling mengerti bagaimana menciptakan keadilan. Faktanya, ada pada pemilu 2004, ada orang-orang yang mundur dari KPU, yang tidak pernah terjelaskan ke publik, dan hanya dijelaskan karena ingin kembali ke

6 Wawancara dengan Ganjar Pranowo selaku ketua Panitia Kerja RUU Penyelenggara Pemilu Komisi II DPR RI pada tanggal 22 Juni 2012.

7 Talkshow di Radio RRI pada tanggal 28 Januari 2011 pukul 17.00-18.00 WIB, sebagaimana dikutip dalam Permohonan Pengujian ... op.cit, hlm. 33-34.

kampus, dan yang satunya lagi karena undang-undang tidak melarang maka boleh-boleh saja menjadi anggota partai politik, bahkan menjadi pejabat pemerintah. Hal yang sama terjadi pada pemilu 2009. Banyak hal yang tidak ter jelaskan, yang sesungguhnya menimbulkan kecurigaan yang berkepanjangan. Jawabannya sederhana saja jika pemerintah mau memberikan penjelasan akan hal tersebut maka bisa menjawab pertanyaan dari teman-teman, namun karena tidak pernah terjawabkan maka menimbulkan kecurigaan jang-an-jangan nanti akan terulang lagi. Jadi silakan saja teman-teman dari nonpartisan melamar, dari parpol melamar, toh yang menjadi tim seleksinya pemerintah, dan kita semua juga mengawasi.

Pembenaran terhadap pembentukan UU No. 15/2011 disampaikan pula oleh anggota Panja Komisi II DPR RI, Agun Gunandjar, dalam acara bincang di Radio KBR 68H: “Jadi, semua warga negara memiliki kedudukan yang sama di mata hukum. Mau agama apa, mau dia dari partai politik apa bukan, mau tentara juga boleh. Jadi kita nggak mengkotak-kotakkan orang partisan atau nonpartisan. Seluruh warga negara boleh. Kita atur persyaratannya.”⁸

Keterlibatan penyelenggara pemilu dalam kampanye partai politik jelas *mencederai norma independensi* lembaga penyelenggara yang seharusnya mengatasi kontestan

8 Ibid, Permohonan Pengujian...

pemilu (berprinsip netral). Dalam proses pengambilan keputusan, penyelenggara pemilu 1999 kerap bertele-tele dan berubah-ubah. Fakta ini tak terhindarkan karena kepentingan parpol yang dikedepankan oleh masing-masing anggota penyelenggara pemilu. Ketika sebuah keputusan dirasakan merugikan partainya, maka tak ada mufakat untuk hal itu. Puncaknya, pada saat penyelenggara pemilu harus menentukan parpol pemenang, yang terjadi adalah *deadlock* penentuan pemenang pemilu. Kebuntuan tersebut hanya dapat diselesaikan dengan menggunakan kekuasaan Presiden B.J. Habibie melalui Keputusan Presiden No. 92/1999 tanggal 4 Agustus 1999 yang mengesahkan penetapan keseluruhan hasil penghitungan suara pemilu 1999.

Beberapa implikasi yang terjadi jika kader parpol menjadi penyelenggara pemilu adalah:

- 1) Intervensi terhadap penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh elite parpol sulit terhindarkan.
- 2) Transaksi dagang sapi yang selalu dihujat karena merusak praktik berdemokrasi akan menjadi jalan keluar dari setiap keputusan penyelenggara pemilu. Kepentingan bangsa semakin terpinggirkan oleh nafsu kekuasaan para elite parpol. Tuntutan “wajib menang” yang dipikul oleh setiap partai politik akan menimbulkan gesekan bahkan konflik antar parpol dan bisa melebar hingga ke konstituen.
- 3) Pada level yang lebih rendah, penyelenggara pemilu

seperti PPK hingga PPS akan diisi oleh anggota parpol, dan peluang terjadinya kecurangan untuk memenangkan partainya sulit untuk dicegah.

Keuntungan yang akan diperoleh jika penyelenggara pemilu bersih dari orang-orang parpol, sementara itu, adalah sebagai berikut:⁹

- 1) Sebagai kontestan pemilu, parpol hanya berfokus pada proses pemilu yang dijadwalkan penyelenggara pemilu.
- 2) Konflik antar peserta pemilu yang merusak proses demokrasi kepemiluan karena ketakmandirian penyelenggara pemilu bisa dicegah.
- 3) Prinsip keadilan akan bisa diwujudkan dalam kebijakan yang dikeluarkan oleh penyelenggara pemilu.
- 4) Partai politik bisa secara bebas mengajukan gugatan jika terdapat penyimpangan dalam proses penyelenggaraan pemilu.
- 5) Independensi penyelenggara akan menjamin objektivitas penilaian mereka atas proses penyelenggaraan pemilu.

Oleh karena itu, undang-undang harus memastikan bahwa orang yang duduk di dalam tubuh penyelenggara pemilu benar-benar orang yang punya komitmen, kesadaran, kemampuan untuk menghindari intervensi dari

9 Siaran Pers, Aliansi Masyarakat Sipil yang terdiri CETRO, FORMAPPI, KIPP Indonesia, PSHK, LSPP, SPD, Seknas FITRA, TePI, JPPR, KRHN, ICW, IBC, LIMA, SSS, PUSKAPOL UI, SIGMA, IPC, PERLUDEM, YAPPIKA, The Indonesian Institute, PSPK, dan LBH Jakarta, Jakarta, 24 Mei 2010.

pihak lain. Hanya dengan demikianlah undang-undang telah terbangun sistemnya, memiliki kualifikasi, persyaratan tak terganggu. Jangan sampai KPU diisi oleh orang-orang yang akan mudah terintervensi karena wataknya memang harus bersifat netral, imparisial. Oleh karena itu, apabila penyelenggara pemilu diisi oleh parpol yang notabene merupakan peserta pemilu, maka hukum harus mencegahnya agar tidak terjadi kemungkinan keberpihakan kepada pihak-pihak yang sedang terlibat kompetisi. Peluang KPU diisi oleh parpol harus segera diantisipasi oleh undang-undang, sehingga dengan demikian dalam KPU tidak terjadi konflik kepentingan.

KPU memang harus menjaga independensinya karena, sebagaimana diketahui dalam UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu, dikatakan bahwa tugas KPU salah satunya adalah menegakkan sanksi. Apabila peserta pemilu bermasalah atau melanggar, KPU berhak untuk mengenakan sanksi kepadanya. Nah, bisa dibayangkan apabila “pengadilan” dilakukan kepada satu partai tertentu oleh rekan satu partainya. Inilah perkara yang menggentayangi UU No. 15/2011 dan melukai prinsip dasar pemilu itu sendiri yakni jujur dan adil. Oleh karenanya, untuk mampu menghasilkan pemilu yang jujur dan adil, setiap pihak yang terlibat penyelenggaraannya harus memiliki potensi, kekuatan, kemampuan, komitmen.¹⁰

10 Risalah Sidang Perkara Nomor 80, 81/PUU-IX/2011 Perihal Pengujian UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap UUD 1945, Acara Mendengarkan keterangan Pemerintah DPR, dan Saksi/Ahli dari Pemohon dan Pemerintah (IV).

**TABEL 5. PERBANDINGAN KETENTUAN TERKAIT KEMANDIRIAN
PENYELENGGARA PEMILU ANTARA UU NO. 15/2011 SEBELUM DAN
SESUDAH PUTUSAN MK NO. 81/PUU-XI/2011**

UU NO. 15/2011 SEBELUM PUTUSAN MK NO. 81/PUU-IX/2011	UU NO. 15/2011 SESUDAH PUTUSAN MK NO. 81/PUU-IX/2011
<p>Pasal 11 Syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota adalah:</p> <p>j. Mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;</p>	<p>Pasal 11 Bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai "sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon".</p>
<p>Pasal 85 Syarat untuk menjadi calon anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan Panwaslu Kecamatan, serta Pengawas Pemilu Lapangan adalah:</p> <p>i. Mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon;</p>	<p>Pasal 85 Bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai "sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon".</p>
<p>Pasal 109 ayat (5) DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:</p> <p>f. 1 (satu) orang unsur KPU; g. 1 (satu) orang unsur Bawaslu; h. 1 (satu) orang utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR; i. 1 (satu) orang utusan Pemerintah; j. 4 (empat) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau 5 (lima) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap.</p> <p>(9) Dalam hal anggota DKPP yang berasal dari tokoh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf d berjumlah 4 (empat) orang, Presiden dan DPR masing-masing mengusulkan 2 (dua) orang.</p>	<p>Pasal 109 Ayat (4) huruf c, huruf d, dan ayat (5) bertentangan dengan UUD 1945 Ayat (4) huruf e sepanjang bagian kalimat "4 (empat) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil ataudalam hal jumlah partai politik yang ada di DPR berjumlah genap". bertentangan dengan UUD 1945 Dengan demikian Pasal 109 ayat (4) selengkapnya harus dibaca: (4) DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat terdiri dari: a. 1 (satu) orang unsur KPU; b. 1 (satu) orang unsur Bawaslu; e. 5 (lima) orang tokoh masyarakat. Ayat (11) sepanjang frase "berdasarkan kebutuhan dan pertimbangan masing-masing unsur" bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian, Pasal 109 ayat (11) selengkapnya harus dibaca: "Setiap anggota DKPP dari setiap unsur dapat diganti antar waktu sesuai dengan ketentuan yang berlaku".</p>

UU NO. 15/2011 SEBELUM PUTUSAN MK NO. 81/PUU-IX/2011	UU NO. 15/2011 SESUDAH PUTUSAN MK NO. 81/PUU-IX/2011
<p>(10) Dalam hal anggota DKPP yang berasal dari tokoh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf d berjumlah 5 (lima) orang, Presiden mengusulkan 2 (dua) orang dan DPR mengusulkan 3 (tiga) orang.</p> <p>(11)</p> <p>(12)</p> <p>(13)</p> <p>(14)</p> <p>(15) Setiap anggota DKPP dari setiap unsur dapat diganti antarwaktu berdasarkan kebutuhan dan pertimbangan masing-masing unsur sesuai dengan ketentuan yang berlaku.</p> <p>(16)</p>	

Dengan putusan MK tersebut, prinsip kemandirian penyelenggara pemilu yang sempat disimpangkan oleh DPR melalui Pasal-Pasal dalam UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu kembali ditempatkan dalam tafsir yang memberikan kepastian. Sebagai wasit pemilu, para penyelenggara harus bekerja tanpa terganggu atau disusupi kepentingan para kontestan pemilu.

Analisis dinamika menjadi acuan untuk menilai kualitas produk legislasi. Dari sini, dapat dilihat sejauh apa target minimum yang telah ditetapkan pada tahapan partisipasi pengusulan RUU Penyelenggara Pemilu tercapai. Diakomodasinya, aspirasi publik merupakan target minimum sebuah undang-undang. Namun, untuk Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, yang adalah terjadi sebaliknya. Target minimum yang diharapkan oleh Amankan Pemilu dalam tidak terakomodasi. Selanjutnya,

sebagaimana diungkapkan oleh Veri Junaidi, masyarakat sipil membutuhkan strategi menyikapi Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu yang telah disahkan. Alternatif yang ditawarkan adalah mengajukan uji materiil hasil revisi perubahan atas UU No. 22/2015 tentang Penyelenggara Pemilu serta memberikan usulan substansi yang pengaturannya diimplementasikan melalui peraturan pelaksana.¹¹

Sedangkan evaluasi terhadap pelaksanaan undang-undang dapat dilakukan berdasarkan ketentuan dari undang-undang bersangkutan sendiri. Menurut Erni Setyowati dkk. (2007:81), terdapat ketentuan pendelegasian dalam ketentuan peraturan perundang-undangan kepada peraturan pelaksanaan di bawahnya untuk mengatur hal yang lebih teknis atau terdapat ketentuan undang-undang yang mensyaratkan dibentuk suatu lembaga atau komisi. Misalnya, yang terjadi pada UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Pendelegasian pada tingkatan peraturan pelaksana di tingkat Peraturan KPU RI dan Peraturan Bawaslu RI dari peraturan ini menuntut adanya pemantauan dan partisipasi dalam tataran praktik.

Setelah undang-undang disahkan, sering kali masih terdapat ketentuan yang tidak mengedepankan kepentingan publik. Muatan kepentingan kelompok—politik maupun ekonomi—masih menonjol dibandingkan kepentingan publik yang diakomodasi dalam undang-undang. Bahkan, kepentingan parsial ini cenderung mengeliminasi

11 Wawancara dengan Veri Junaidi.

kepentingan publik. Kontaminasi politik kerap terjadi dalam pembahasan undang-undang penyelenggara pemilu melalui tawar-menawar (*bargaining*) dan “politik dagang sapi” antar kelompok kepentingan yang biasanya direpresentasikan oleh DPR dan pemerintah. Tidak itu saja, UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu yang disahkan pada tanggal 16 Oktober 2011 menimbulkan permasalahan lantaran memperkenankan orang partai masuk menjadi penyelenggara pemilu tanpa adanya jeda waktu dari kemundurannya di partai bersangkutan sehingga menimbulkan permasalahan hukum. Hal ini, menjadi penting pada saat harmonisasi undang-undang dijalankan dalam proses ketatanegaraan.

Sebagai respons atas Undang-Undang Penyelenggara Pemilu, Amankan Pemilu mengambil posisi “kontra” dan menyuarakan kritiknya terhadap undang-undang dimaksud berhadapan dengan perumus kebijakan yang antara lain DPR dan pemerintah. Bahkan, tidak jarang aliansi ini berhadapan dengan kelompok kepentingan yang diuntungkan dengan undang-undang tersebut. Sikap kontra terkait keberadaan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu menuntut kemampuan analisis kritis terhadap suatu undang-undang. Analisis didasarkan atas kajian ilmiah, mempertimbangkan aspek legal formal dan nilai-nilai dalam masyarakat. Analisis dilakukan mengiringi upaya mendorong perubahan ketentuan undang-undang yang masih mengandung permasalahan. Perlu diingat, dalam mengambil posisi berseberangan dengan perumus kebijakan dan kelompok kepentingan, tentu saja aspek

moral harus diutamakan sehingga aliansi memperoleh kekuatan dukungan dari publik. Fokus kegiatan aliansi adalah mengembangkan wacana kontra publik terhadap Undang-Undang Penyelenggara Pemilu sehingga mampu menggalang dukungan untuk memohon pengujian terhadap undang-undang yang berlaku.

Berdasarkan hasil penelitian, advokasi, lobi, dan setelah mengadakan berbagai rangkaian diskusi guna mendapatkan solusi terbaik terhadap persoalan tidak diakomodirnya aspirasi oleh pihak legislatif, selanjutnya Amankan Pemilu menindaklanjuti dengan mengajukan *judicial review* (permohonan pengujian undang-undang) kepada Mahkamah Konstitusi. Pengujian dilakukan terhadap Pasal 11 huruf i; Pasal 85 huruf i; Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, huruf e, ayat(5), dan ayat (11) UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu terhadap ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.¹²

12 Ketentuan Pasal 11 huruf i UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum selengkapnya berbunyi “Syarat untuk menjadi calon anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota adalah: huruf i: mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon”, Pasal 85 huruf i UU a quo selengkapnya berbunyi sebagai berikut, “syarat untuk menjadi calon anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/ Kota dan Panwaslu Kecamatan, serta Pengawas Pemilu Lapangan adalah: huruf i: mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik, jabatan politik, jabatan di pemerintahan, dan Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah pada saat mendaftar sebagai calon”, dan Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, dan huruf e sepanjang anak kalimat “4 (empat) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap”, ayat (5), dan ayat (11) UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, Ketentuan Pasal 109 ayat (4) huruf berbunyi sebagai berikut: DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari:

- a. 1 (satu) orang unsur KPU;
- b. 1 (satu) orang unsur Bawaslu;
- c. 1 (satu) orang utusan masing-masing partai politik yang ada di DPR;

Konstitusi memberikan pintu bagi pihak yang tidak setuju dengan ketentuan undang-undang untuk mengajukan uji materiil undang-undang kepada Mahkamah Konstitusi. MK mempunyai hak untuk melakukan uji materiil undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar termasuk UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu terhadap UUD 1945. MK merupakan lembaga peradilan untuk menegakkan konstitusi dengan kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir serta putusannya bersifat final dan mengikat. Dengan demikian, tidak ada upaya hukum atas putusan MK. Apabila uji materiil ditolak oleh MK, pilihan ini mengandung konsekuensi yang berakibat kontraproduktif terhadap aspirasi, partisipasi, dan pengawasan undang-undang penyelenggara pemilu.

Dalam sidang uji materi UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu terhadap UUD 1945, Putusan MK No. 81/PUU-IX/2011 membatalkan pasal Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf I, Pasal 109 ayat (4) huruf c, huruf d, dan ayat (5), Pasal 109 ayat (4) huruf e, dan Ketentuan Pasal 109 ayat (11) UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu. Hal ini guna menutup celah kemungkinan anggota parpol untuk menjadi calon anggota KPU, Bawaslu, dan DKPP. Hanya mereka yang telah mundur dari keanggotaan aktif partai politik sekurang-kurangnya lima tahun terhitung dari saat pendaftaran dilakukan berkesempatan mencalonkan diri. Putusan ini menegaskan ulang sifat kemandirian dalam arti

-
- d. 1 (satu) orang utusan utusan pemerintah;
 - e. 4 (empat) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah ganjil atau 5 (lima) orang tokoh masyarakat dalam hal jumlah utusan partai politik yang ada di DPR berjumlah genap.

nonpartisan dari KPU dalam penyelenggaraan pemilihan umum, sebagaimana diamanatkan pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

Penafsiran terhadap UUD 1945 ini dekat dengan pemikiran aliran *freirectbewegung* yang, walau beragam versinya, namun bentuk terpentingnya adalah suatu metode penemuan hukum yang bersifat futuristik dan antisipatoris yang memfasilitasi proses transisi yang luwes dari hukum lama ke hukum yang baru (Sigarlaki 2011:8). Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 81/PUU-IX/2011 berkaitan dengan syarat keanggotaan KPU, Bawaslu/Panwaslu, dan DKPP mencerminkan hal yang diatur dalam Pasal 2 UU No. 24/2003 jo UU No. 12 tentang Mahkamah Konstitusi. Di sini dinyatakan bahwa kedudukan MK adalah menyelenggarakan peradilan guna menegakan “hukum dan keadilan.” Hukum adalah istilah yuridis, sedang keadilan adalah istilah etis-sosiologis. Dari sini dapat diraba bahwa pencarian “hukum substansif” tak lain dari rangkaian diskusi panjang yang produktif antara positivisme dan sosiologi hukum, dan dialektika historis yang berkesinambungan di antara kedua elemen konstitutif ini dalam masyarakat (Silagarki 2011:9).

Uji materi terhadap material hukum undang-undang yang diproduksi oleh rezim kekuasaan di atas menunjukkan bahwa UU tidak lagi memiliki kesempurnaan sebagaimana karakter dasarnya yang mendistribusikan nilai-nilai yang terkandung di dalam konstitusi seperti hak asasi, keadilan, kemanusiaan, dan lain sebagainya. UU Penyelenggara Pemilihan Umum merugikan kepentingan publik sekaligus

menginjak-injak konstitusi, selain juga menggerogoti kewibawaan penguasa maupun hukum (baca: undang-undang) itu sendiri.¹³ Inilah realitas yang berbenturan dengan keinginan masyarakat yang seharusnya menjadi subyek utama penentuan hukum.

Karena itu, kejelasan dan kepastian mekanisme atau prosedur legislasi tidak menjamin tertutupnya “ruang partisipasi” dalam materi undang-undang yang dihasilkan. Tidak diakomodirnya aspirasi masyarakat karena kepentingan politik menumbuhkan semangat perlawanan publik. Hal ini, lebih jauh diidentifikasi oleh Lexy Armanjaya (2008), disebabkan:

Pertama, praktik berpolitik menggeser ruang-ruang yang patut dihargai dalam praksis bernegara. Ada kepentingan yang ingin dipaksakan secara legal ke dalam undang-undang. Prinsip konstitusionalisme bahkan tergusur kalkulasi kepentingan jangka pendek, murni politik, dan akhirnya menjelma menjadi teks hukum. *Kedua*, ada keterbatasan dalam menerjemahkan konstitusi ke level aturan yang lebih rendah. Keterbatasan seperti itu, bisa dipengaruhi daya jelajah intelektual, pengalaman berpolitik, dominasi pragmatisme atau partisipasi yang hanya sekedar basa-basi dalam praktik proses pembuatan hukum. *Ketiga*. DPR sengaja mengkonstruksi hukum yang tidak diinginkan publik

13 <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>, diakses tanggal 21 Agustus 2012.

karena transaksi jual-beli pasal antar kelompok yang terlibat saat pembuatan peraturan. *Keempat*, masih tertutupnya pemikiran-pemikiran rasional oleh karena kegemaran dan kebiasaan DPR yang masih mengedepankan hal-hal yang bersifat simbolik dan melihat ke belakang daripada mengedepankan hal-hal yang bersifat substansif dan melihat ke depan bagi kemaslahatan generasi mendatang. *Kelima*, kesalahan partai politik dalam perekrutan kader. Bahwa kaderisasi partai tidak berlangsung berdasarkan motif pengalaman nilai-nilai parlementarian melainkan pada prinsip kesempatan politik dan pengumpulan dana partai.

Lima identifikasi penyebab tidak diakomodirnya partisipasi masyarakat tersebut merupakan sinyal dibutuhkannya perbaikan kapasitas dan perilaku anggota DPR (Solikhin 2007:37). Penyelenggaraan pemerintahan negara harus dilakukan dengan prinsip-prinsip demokrasi.¹⁴ Dalam perspektif ini, kontrol terhadap penyelenggaraan

14 Untuk memahami masalah konsep demokrasi, Afan Gaffar (1992:106) menjelaskan bahwa secara garis besar terdapat lima hal yang merupakan elemen dari demokrasi: (1) masyarakat yang dapat menikmati apa yang menjadi hak-hak dasar mereka termasuk hak untuk berserikat (*freedom of assembly*), hak untuk berpendapat (*freedom of speech*), dan hak menikmati pres yang bebas (*freedom of the press*); (2) pemilihan umum yang dilakukan secara teratur (3) partisipasi politik masyarakat secara dilakukan secara mandiri tanpa rekayasa; (4) adanya kemungkinan rotasi berkuasa sebagai produk dari pemilihan umum yang bebas dan (5) adanya rekrutmen politik yang bersifat terbuka untuk mengisi posisi-posisi politik yang penting di dalam penyelenggaraan negara. Lihat juga Mohtar Mas'oe'd (1994:70) yang melakukan studi tentang demokrasi dan menjelaskan bahwa dalam demokrasi kebijakan umum ditentukan atas dasar suara mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat melalui pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

negara dapat dilakukan baik oleh organisasi masyarakat sipil ataupun individu, di samping oleh masyarakat secara luas melalui pers, OMS, dan lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya. Bahkan dalam tataran hukum diperkenalkan adanya kontrol normatif masyarakat terhadap produk hukum berupa undang-undang yakni *judicial review*. *Judicial review* menjadi salah satu indikator penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dalam wadah negara hukum, karena produk hukum sebagai produk politik “tidak steril” dari kepentingan-kepentingan politik lembaga pembuatnya. Dengan mekanisme *judicial review*, produk politik yang digodok lembaga perwakilan sebagai representasi rakyat dapat dikontrol agar menghasilkan produk kebijakan yang mampu mewujudkan partisipasi dan kesejahteraan bersama (Husein 2010:3). Agar menghasilkan produk kebijakan yang memiliki kualitas tinggi dan pemihakan yang jelas terhadap kesejahteraan bersama, maka diperlukan pemikiran serta konsep teknokratis yang dapat diukur dan diuji keberhasilannya.

PELEMBAGAAN PENGUJIAN UNDANG-UNDANG

Pemberian kewenangan kepada lembaga yudisial untuk mengujikan UU terhadap UUD sebagai ikhtiar menumbuhkan kontrol dan mewujudkan perimbangan dalam menegakkan negara hukum tidak lepas dari aspirasi dan partisipasi masyarakat. Dalam rapat perubahan UUD 1945 bersama PAH I Badan Pekerja MPR RI, Bambang

Widjojanto yang mewakili Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI) berpandangan:¹⁵

Pertama, penting keberadaan MA/MK memiliki kewenangan menguji UU terhadap UUD sebagai bentuk kontrol secara hukum terhadap jalan pemerintahan dan; *Kedua*, karena sampai saat ini tidak jelas siapa atau badan mana yang berwenang menilai UU apakah bertentangan atau tidak dengan UUD. Berdasarkan pengalaman selama ini, banyak sekali produk UU yang lolos begitu saja di tingkat parlemen namun akhirnya dipersoalkan oleh masyarakat karena substansinya bertentangan dengan hak-hak konstitusional rakyat.

Ikhtiar untuk melembagakan sistem pengujian UU erat hubungannya dengan cita-cita untuk membangun ideologi hukum negara dan konstitusionalisme yang memahami kekuasaan negara perlu dibatasi. Pembatasan kekuasaan negara diperlukan agar mereka yang memegang kekuasaan tidak menyalahgunakannya sehingga merugikan hak-hak warga negara. Sesuai ajaran John Locke dan Montesquieu, kekuasaan negara terdiri atas tiga cabang yakni kekuasaan membentuk UU (*legislatif*), kekuasaan melaksanakan UU (*eksekutif*), dan kekuasaan mengadili pelanggaran UU (*yudikatif*). Meskipun kekuasaan membuat UU merupakan

15 Periksa Risalah Rapat ke-17 PAH I Badan Pekerja MPR RI Tanggal 21 Februari 2000 dalam MPR-RI, Buku Kedua Jilid 3A (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2000), hlm. 958-959.

kekuasaan negara tertinggi lantaran berasal dari mandat rakyat, namun hal tersebut tidak berarti pemegang kekuasaan membuat UU dapat bertindak sewenang-wenang dalam menjalankan fungsinya. Kekuasaan legislatif juga harus dibatasi dan cara yang efektif untuk membatasi kekuasaan tersebut adalah dengan menyusun konstitusi atau UUD. Sistem pengujian UU dilembagakan untuk mengontrol kekuasaan membuat UU agar tidak menghasilkan UU yang melanggar UUD atau melanggar konstitusi (Harman 2013:95).

Disadari bahwa proses pembentukan undang-undang seyogianya diartikan dalam jangkauan yang lebih luas, mulai dari penelitian, pengkajian, sampai dengan pengundangannya. Pemahaman semacam ini memungkinkan kita memahami pembentukan undang-undang sebagai satu kesatuan yang bulat dan utuh. Hal tersebut mungkin untuk dilakukan dengan melihat secara keseluruhan tahapan-tahapan perkembangan undang-undang menuju dan selepas pembentukannya, bahkan tahapan-tahapan mencakup penerapan, evaluasi, atau mungkin sampai tahap pengujian (Baharis 1996:23). Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus

pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Berdasarkan norma di atas, lembaga negara yang berwenang menguji konstitusional atau tidaknya suatu undang-undang adalah Mahkamah Konstitusi. Proses dan sifat dari kewenangan MK dalam menguji UU terhadap UUD 1945 dilakukan sejak dari mengadili pada tingkat pertama hingga tingkat terakhir yang putusannya bersifat final. Final artinya tidak ada upaya hukum lainnya terhadap/atas putusan itu. Kewenangan ini juga telah dikonkretisasi pada norma setingkat UU, khususnya dalam UU No. 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan bahwa: “MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final dalam hal menguji UU terhadap UUD 1945.”

Dalam perubahan ketiga UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia secara yuridis-konstitusional memuat pengujian UU terhadap UUD 1945. Pengujian UU tersebut dilakukan oleh MK yang merupakan institusi baru pelaku kekuasaan kehakiman di luar MA.¹⁶ Putusan-putusan

16 Setelah terjadi perubahan ketiga UUD 1945 tersebut maka Tap MPR No. III/2000 yang telah memberikan kewenangan kepada MPR untuk menguji UU terhadap Tap MPR dan UUD 1945 ini mengalami perubahan. Berdasarkan perubahan ketiga UUD 1945, kewenangan menguji UU terhadap UUD diserahkan kepada MK yang merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan MA. Sedangkan kewenangan menguji peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih rendah dari UU tetap ada pada MA. Berbeda dengan Tap MPR No. III/MPR/2000 yang menyatakan UU dapat diuji terhadap Tap MPR dan UUD 1945, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 hanya menyatakan UU dapat diuji terhadap UUD dan bukan terhadap Tap MPR. Dengan demikian, berdasarkan ketentuan UUD 1945, UU tidak dapat diuji dengan Tap MPR meskipun berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Tap MPR No. III/MPR/2000. Kedudukan Tap MPR di atas Undang-Undang.

MK memungkinkan publik berpikir masih terdapat harapan dalam memperjuangkan keadilan. Lebih jauh dalam praktiknya, MK tidak hanya berani memutus fakta-fakta hukum yang ada melainkan juga melakukan pembenahan yang berani dalam bentuk-bentuk putusannya. Pasal 56, pasal UUNo.24/2003 tentang MK hanya membatasi putusan MK ke dalam empat jenis putusan yaitu dikabulkan, ditolak, tidak dapat diterima, dan putusan membenarkan pendapat DPR mengenai telah terjadinya pelanggaran konstitusional oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Namun dalam implementasinya, putusan MK telah bermutasi menjadi pelbagai jenis putusan. Terdapat putusan MK konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), tidak konstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*), putusan sela. Dalam perkembangannya, menguatkan pendapat Mahfud MD, MK saat ini menganut hukum *progresif*, sebuah konsep hukum yang tidak terkungkung kepada konsep teks UU semata tetapi juga memperhatikan rasa keadilan yang hidup di masyarakat.¹⁷ MK tidak sekedar institusi peradilan yang hanya menjadi corong undang-undang (*bouche de la loi*). Terkait pengujian UU No. 15/2012 tentang Penyelenggara Pemilu, MK memperlihatkan pihaknya dalam memutuskan sama sekali tidak terkungkung bunyi teks pasal-pasal yang dihadapinya.

Jimly Asshiddiqie (2007:590) membagi dua jenis *judicial review* yaitu *concrete norm review* dan *abstract norm review*. *Concrete norm review* berupa:

17 Pernyataan ini disampaikan Mahfud MD dalam "Pidato Penutupan Rapat Kerja Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia" pada tanggal 22-24 Januari 2010.

- a) Pengujian terhadap norma konkret keputusan-keputusan yang bersifat administratif (*beschikking*), seperti dalam PTUN (Peradilan Tata Usaha Negara) dan;
- b) Pengujian terhadap norma konkret dalam jenjang peradilan umum, seperti putusan pengadilan tingkat pertama oleh peradilan banding oleh peradilan kasasi serta pengujian putusan peradilan kasasi oleh Mahkamah Agung.

Jenis *judicial review* yang kedua adalah *abstract norm review* yaitu kewenangan pengujian produk perundang-undangan yang menjadi tugas dari Mahkamah Konstitusi dan diinspirasi putusan John Marshall dalam kasus *Marbury vs. Madison* di Amerika Serikat. Sebagian dari kewenangan *abstract norm review* yang berupa kewenangan pengujian produk perundang-undangan di bawah undang-undang ini masih diserahkan kepada Mahkamah Agung.

Lembaga peradilan adalah wadah untuk merealisasikan tujuan penyusunan hukum yaitu sebagai alat untuk menemukan keadilan. Pasca amandemen UUD 1945, MK dibentuk untuk memenuhi hasrat para *justiabelen* akan pemenuhan keadilan (Tim Pusat Studi Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Andalas 2010:152). Ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyebut bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan ketentuan tersebut, MK merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Dengan demikian, MK adalah suatu lembaga peradilan yang merupakan cabang kekuasaan yudikatif yang mengadili perkara-perkara tertentu di bawah kewenangannya berdasarkan ketentuan UUD 1945. Berdasarkan Pasal 24c ayat (1) UUD 1945 yang ditegaskan kembali dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a sampai dengan d UU No. 24/2003, kewenangan MK adalah: 1). Menguji undang-undang terhadap UUD; 2). Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945; 3). Memutus pembubaran partai politik dan; 4). Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain berdasarkan Pasal 7 ayat (1) sampai dengan ayat (5) dan Pasal 24c ayat (2) UUD 1945, ditegaskan lagi dalam Pasal 10 ayat (2) UU No. 24/2003 bahwa MK mempunyai kewajiban memberikan keputusan terhadap pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau wakil Presiden telah melakukan perbuatan pelanggaran hukum, atau perbuatan tercela, atau tidak memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil presiden sebagaimana dimaksud UUD 1945.

Berdasarkan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimiliki MK menurut Jimly Asshidiqie (2008:39) lembaga ini merupakan pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Hal ini juga berkonsekuensi menjadikan MK sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*). Konstitusi merupakan hukum tertinggi untuk mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi dan salah satu fungsi konstitusi adalah

melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi sebagai hak konstitusional warga negaranya. Karena itu, MK juga berfungsi menjadi pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional right*), serta melindungi Hak Asasi Manusia (*the protector of human right*).

Dalam konteks itu, MK perlu ditempatkan sebagai institusi negara yang tidak hanya mampu menjaga konstitusi dari pelbagai kepentingan sesaat yang menjelma menjadi teks hukum (undang-undang). MK pun lebih jauh perlu diberikan kewenangan legislasi untuk merumuskan teks hukum yang lebih sesuai dengan nilai-nilai konstitusionalisme. Pemikiran untuk memberikan kewenangan legislasi kepada MK bertentangan dengan Pasal 24C UUD 1945 yang tidak memberikan kewenangan legislasi dengan menegaskan bahwa MK berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UUD (*constitutional review*). Selain itu, tuntutan pemberian kewenangan legislasi juga bertentangan hukum acara MK. Namun sekali lagi, memperhatikan kewenangan MK yang dirumuskan dalam UUD di satu sisi dengan realitas historis proses pembuatan hukum yang berujung pada *judicial review* di sisi lain, maka pemberian kewenangan legislasi terbatas kepada MK bukanlah hal yang mustahil. Tidak ada yang statis dalam dinamika perkembangan sosial, sehingga sistem hukum baru juga merupakan bagian dari pengakomodasian dan respons atas dinamika tersebut. Jadi, pernyataan Hans Kelsen yang melihat MK sebagai *negative*

legislators bukan tidak mungkin berubah dan MK lantas menjadi *positive legislators*.¹⁸

18 Istilah Kelsen dengan *negative legislators* dan *positive legislators* ini sebenarnya dikemukakan sebagai cara Kelsen untuk meyakinkan para ahli hukum dan rezim yang sedang berkuasa saat itu yang sangat kuat memegang doktrin supremasi parlemen. Dengan menggunakan istilah tersebut, Kelsen ingin meyakinkan pendapatnya tentang pembentukan MK; bahwa hakim MK pada dasarnya juga legislator tetapi disebutnya legislator negatif. Untuk alasan ini pula, Kelsen menggagas pembentukan MK yang diberi kewenangan khusus untuk menguji UU dan tindakan pemerintah yang melanggar UUD 1945.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian-uraian sebelumnya yang dikaitkan dengan permasalahan yang ada, maka pokok pikiran dari buku ini dapat disimpulkan dalam uraian berikut. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, DPR berkewajiban untuk mengakomodir aspirasi publik dan partisipasi masyarakat dari mulai tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengesahan, dan pengundangan. Pelajaran dari hasil pembentukan RUU tentang Perubahan atas UU No. 22/2007 yang selanjutnya disahkan menjadi UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu, upaya pengaruh aspirasi publik dalam perencanaan dan penyusunan undang-undang penyelenggara pemilu perlu diimplementasikan dalam dataran praktek. Oleh karena itu, sistem dan tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang yang perlu memperhatikan aspirasi masyarakat harus segera disusun dan berjalan beriringan dengan tuntutan kebutuhan masyarakat akan transparansi maupun akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pada dasarnya, partisipasi masyarakat bukanlah tujuan akhir. Tujuan yang sebenarnya adalah memberikan ruang yang lebih luas kepada masyarakat luas, khususnya

organisasi masyarakat sipil yang peduli pada kebijakan perundang-undangan agar mampu memberikan pengaruh yang berarti terhadap proses legislasi dalam arti luas dari mulai perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengambilan keputusan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasinya. Pembentukan perundang-undangan yang terjebak dalam politik transaksional sesungguhnya berakar pada pengabaian berbagai aturan terkait transparansi dan partisipasi publik sebagaimana dimandatkan dalam UU No. 12/2011 pengganti atas UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dalam proses legislasi di DPR. Arena legislasi yang seharusnya menjadi wilayah bagi publik untuk terlibat aktif dengan menyampaikan aspirasi dan berpartisipasi dalam proses legislasi yang terjadi malah sebaliknya, menjadi medan bagi partai politik melalui anggota fraksi di DPR untuk saling berebut dan bertukar kuasa. Fungsi representasi rakyat yang dilekatkan oleh konstitusi pada DPR disimpangi menjadi sebatas representasi bagi segelintir elite.

Indonesia sebagai negara hukum dan konstitusionalisme menganut paham pembatasan kekuasaan negara perlu dibangun, pembatasan kekuasaan negara diperlukan agar para pemegang kekuasaan tidak menyalahgunakan kekuasaan sehingga merugikan hak-hak konstitusional warga negara. Keberadaan partisipasi publik dalam proses legislasi pembentukan UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu hingga pengawasan pelaksanaan dan evaluasi melalui pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi meski dikabulkan sebagian hal tersebut, menjadi pelajaran

mengenai makna penting keberadaan partisipasi. Pengaruh Aspirasi dan Partisipasi dari pengalaman pembentukan UU tentang Penyelenggara Pemilu, diharapkan mendorong para pemangku kepentingan baik DPR dan Pemerintah dalam proses pembahasan meningkatkan dan mengakomodir aspirasi dan keterlibatan partisipasi elemen-elemen masyarakat sipil dalam proses pembentukan perundang-undangan, sebagaimana yang menjadi objek utama dari hasil penelitian.

SARAN

Setelah melakukan pembahasan dan analisis terhadap permasalahan sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya dalam buku ini, sejumlah saran telah disampaikan penulis atas pelaksanaan fungsi legislasi lembaga DPR baik secara kualitas maupun kuantitas yang pada dasarnya dipengaruhi oleh beberapa hal. Salah satu di antaranya terkait dengan instrumen Peraturan Pelaksana dari UU MD3 khususnya terhadap Peraturan DPR tentang Tata Tertib, Tata Cara Penyusunan Prolegnas, Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang yang mengatur pengorganisasian dan mekanisme kerja legislasi DPR guna meningkatkan kualitas produk perundang-undangan. Untuk itu perlu menjadi perhatian bagi setiap anggota DPR dalam satu kurun waktu masa sidang, agar lebih fokus dan dapat mengikuti pembahasan secara optimal agar anggota DPR lebih berkonsentrasi pada politik legislasi dan materi pokok dalam pembahasan RUU. Sementara untuk teknis perumusan dan perancangan dapat diserahkan

kepada perancang undang-undang dan tenaga ahli yang selanjutnya diharapkan memperlancar pembahasan RUU dan mempermudah pemantauan perkembangan pembahasannya sehingga ke depan perlu dibuat sistem informasi legislasi yang aspiratif, partisipatif dan akuntabel.

Pengaruh aspirasi publik dibutuhkan dalam pembaharuan perundang-undangan yang diarahkan menuju unifikasi hukum yang harmonis dalam bingkai *grand design* politik hukum nasional sehingga norma-norma tidak saling bertentangan baik secara vertikal maupun horizontal. Diharapkan terhadap RUU yang telah sahkan, akan lebih bermanfaat bagi bangsa dan negara sebagai bentuk aspirasi dan partisipasi publik terhadap pembahasan peraturan perundang-undangan dilakukan dengan sosialisasi penyebarluasan RUU. Sosialisasi dimulai sejak dari penyusunan hingga pengundangan rancangan undang-undang yang dilakukan oleh anggota, komisi, atau badan legislasi. Penyebarluasan melalui sosialisasi sebagaimana dimaksud, dilakukan untuk memberikan informasi kepada para pemangku kepentingan, baik pengguna, perguruan tinggi, organisasi-organisasi masyarakat sipil dan pers dengan tujuan untuk memperoleh masukan masyarakat secara luas serta para pemangku kepentingan dalam hal ini pengguna undang-undang.

Pengaturan terkait dengan proses pembentukan peraturan perundang-undangan belum merumuskan secara tegas bagaimana peran serta masyarakat dapat dilakukan dan batasan-batasannya. Hal ini berhubungan erat dengan upaya sosialisasi produk hukum yang dihasilkan oleh

pembentuk peraturan perundang-undangan selanjutnya, diharapkan menjadi suatu panduan bagi pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya di Indonesia. Ketentuan yang dibuat diharapkan, pengaturan dalam pasal-pasalnya dirumuskan secara jelas dan tidak menimbulkan berbagai ketidakpastian dalam penerapannya. Diperlukan upaya sungguh-sungguh melalui sosialisasi yang dilakukan secara luas yang diharapkan dapat menampung aspirasi dan pendapat yang berguna bagi penyempurnaan rancangan undang-undang bersangkutan.

**PENGARUH PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG:
TELAAH ATAS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PENYELENGGARA PEMILU**

INDEKS

A

advokasi RUU 206, 207, 226
Amankan Pemilu 186, 187, 189, 218, 221
Ampres xxix, 107
APBN 27, 73, 137
applied theory 20, 21
Asia 25
aspirasi masyarakat 13, 81, 95, 101, 102,
153, 159
Aspirasi masyarakat 62
ASPIRASI MASYARAKAT 95

B

Baleg 59, 65, 67, 108, 130, 153
Bambang Widjojanto 58
Bamus 59, 106
BAMUS 116, 169
Bawaslu 120, 122, 123, 124, 125, 127, 128,
130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 138,
140
Berita Republik Indonesia 206
BPP xxix, 147
BUMD xxix
BUMN xxix

C

CETRO xxix, 58, 191, 221, 226, 247
checks and balance 1
Citra DPR
counter academic draft 199

D

Daniel S. Lev 225
DCT 79
demokrasi 14, 19, 296
Demokrasi 297
demokrasi partisipatoris 32, 48
Demokrasi partisipatoris 31
Demokrat 208, 244
DIM xxix, 112, 118, 165, 166, 167, 179, 190
DKPP 121, 122, 123, 127, 130, 131, 136, 137,
138, 140

DP4 xxix, 79

DPD xii, xxix, 57, 65, 66, 70, 71, 76, 96, 100,
104, 107, 108, 111, 112, 118, 137, 146,
147, 148, 149, 150, 153, 154, 166, 197,
198, 230, 232, 235, 240

DPR vi, vii, xi, xii, xiii, xiv, xix, xxi, xxviii, xxix,
xxxi, 1, 2, 4, 5, 8, 12, 13, 14, 16, 20, 24, 33,
34, 36, 43, 45, 47, 48, 49, 50, 56, 57, 58,
59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 70,
71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 81, 82, 83,
84, 86, 95, 96, 98, 100, 103, 104, 105, 106,
107, 108, 110, 111, 112, 113, 115, 116,
117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 125,
126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 134,
136, 137, 138, 140, 141, 143, 144, 146,
147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154,
157, 158, 159, 163, 164, 165, 166, 167,
168, 169, 170, 171, 173, 174, 175, 176,
177, 178, 179, 180, 182, 184, 185, 186,
187, 188, 189, 190, 191, 194, 195, 196,
197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 205,
206, 207, 208, 209, 212, 215, 216, 217,
218, 220, 221, 222, 226, 227, 229, 230,
231, 232, 233, 234, 235, 237, 238, 239,
240, 241, 243, 244, 245, 248, 249, 250,
252, 253, 254, 256, 257, 262, 264, 267,
268, 269, 278, 281, 282, 285, 286, 287,
291, 296

DPRD xi, xii, xiii, xiv, xxix, 57, 137, 144, 146,
147, 148, 149, 150, 232, 235

DPT xxix, 79, 83, 86

Drafting stage 115

E

Eropa 25, 40, 41
Expert meeting forum
Expert Meeting Forum 96

F

faksionalisme 221
FGD 96
FORMAPPI xxx, 83, 221, 247
Founding fathers
fraksi 100, 107, 108, 111, 112, 113, 118, 119,
120, 125, 126, 128, 136, 150, 151, 153,
166, 168, 185, 195, 208, 243, 244, 268

G

Gamawan Fauzi 167

**PENGARUH PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG:
TELAHAH ATAS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PENYELENGGARA PEMILU**

- GBHN xxx, 11, 145, 146, 287
Gerindra 208
Golkar 208
Grand Theory
gugatan 50, 183, 247
- H
Hans Kelsen 40, 42, 194, 265
Hanura 208
Harian Negara
Hukum responsif
- I
IBC xxx, 221, 247
ICW xxx, 221, 247
ilmu pengetahuan perundang-undangan
(Gezetsgebungs-wissenschaft) 33
Immanuel Kant 24
inisiatif DPR 5, 49, 58, 59, 78, 105, 117, 152,
153, 159, 165, 209
IPC xxx, 176, 221, 247
- J
Jimly Asshiddiqie 43, 44, 262
J.J. Rosseau 21
Joan M. Nelson iv, 29
John Marshall 40, 41, 42, 263
John Stuart Mill 27
JPPR xxx, 221, 247, 295
- K
Kawan-kawan vs Madison
kebijakan pemerintah xiv, 29
kedaulatan rakyat iii, 19, 21, 22, 23, 24, 30,
31, 45, 58, 64, 79, 103, 146, 201, 203,
214, 219
Kementerian Hukum dan HAM 71
Kepercayaan
Kerja legislasi
Keterbukaan informasi 176
Keterlibatan publik 208, 209, 217
Ketertiban hukum
KIPP xxx, 83, 221, 247, 295
Komisi xxi, xxx, 7, 11, 58, 60, 61, 63, 70, 74,
75, 76, 77, 82, 83, 84, 86, 104, 105, 116,
117, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 127,
128, 129, 131, 132, 137, 138, 165, 166,
167, 173, 184, 187, 194, 207, 212, 227,
232, 233, 240, 244, 245, 278, 286, 295
konflik 33, 142, 201, 215, 216, 236, 246, 248
KPU vii, xxi, xxx, 6, 7, 10, 12, 15, 16, 50, 60,
61, 79, 82, 83, 84, 85, 86, 120, 122, 123,
124, 125, 127, 128, 130, 131, 132, 133,
134, 135, 136, 138, 139, 140, 173, 174,
185, 208, 210, 211, 212, 213, 214, 233,
236, 242, 244, 248, 249, 251, 253, 254,
255, 285, 287
KRHN xxi, xxvii, xxx, 58, 83, 208, 210, 211,
212, 213, 221, 226, 247, 285
Kunjungan kerja 209
- L
LAN xxx, 84
landasan filosofis/paradigma filosofis 215
landasan politis/paradigma politis
landasan yuridis/paradigma yuridis 215
LBH xxi, xxx, 221, 247
Legal drafting
Legal research
Legislative drafting
Lembaga perwakilan 27, 180
Lembaran Negara 206, 230
LIPi xxx, 139
Lobi 184
LSM xiii, 62, 101, 172, 175, 189, 199
- M
MA xxx, 41, 42, 259, 261
Masyarakat xiii, xiv, xv, xvi, xxv, xxvi, xxix, xxx,
xxxii, 9, 50, 61, 70, 88, 98, 99, 174, 177,
180, 183, 190, 191, 194, 219, 240, 241,
243, 247, 280, 287, 295
Masyarakat sipil 219
Mendagri
Metode perundang-undangan (Gesetzgebungs-
methode) 37
Middle Range Theory
MK xxi, xxvii, xxx, 6, 7, 15, 42, 43, 71, 218,
242, 243, 249, 250, 254, 255, 259, 261,
262, 263, 264, 265, 266, 282
Moh Mahfud MD 55
MPR xii, xxx, xxxi, 4, 11, 24, 25, 57, 144, 145,
146, 258, 259, 261, 287, 288, 291, 292

M. Solly Lubis xx, 68, 69, 215

N

Naskah akademik 80, 104, 199

Negara-bangsa

O

Ormas sipil

PP3DI xxx, 78, 153

P4 xxx, 83

Pakar

PAN 187, 208

Pancasila xxx, 17, 65, 238, 278, 288

Panitia Angket DPR 81

Panitia khusus

Panja xxx, 59, 66, 75, 108, 109, 117, 119, 122, 123, 125, 127, 128, 138, 141, 166, 167, 194, 207, 232, 233, 240, 245, 278

Pansus xxxi, 58, 59, 63, 76, 105, 116, 117, 218

Panwaslu xxi, xxxi, 6, 7, 15, 122, 123, 124, 128, 135, 140, 213, 249, 253, 255

Partai politik 147, 243, 247

Participatory governance

Partisipasi masyarakat iii, 30, 163, 169, 181, 182, 189, 191, 195, 196, 215

PDIP 187, 208, 244

Pemangku kepentingan

Pembahasan (Tahapan di DPR) 115

Pembicaraan tingkat I 119

Pembicaraan tingkat II 113

Pembuat kebijakan

Pemerintah xi, xxxi, 3, 8, 43, 57, 61, 65, 66, 70, 71, 84, 85, 90, 118, 119, 121, 126, 127, 132, 136, 140, 143, 144, 145, 146, 152, 169, 179, 206, 248, 249, 269, 280, 289, 290

Pemilu ii, vi, xxv, xxvii, xxix, xxx, xxxi, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 49, 50, 51, 52, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 74, 75, 76, 79, 81, 82, 83, 85, 86, 91, 97, 100, 105, 112, 117, 119, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 159, 160, 161, 162, 165, 166, 167, 168, 173, 174, 176, 177, 183, 184, 185, 186, 187, 189, 190, 194, 202, 203, 207, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 217, 218, 221, 222, 226, 227, 229, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 262, 267, 268, 269, 278, 287, 295, 297

Pemilu 1999 10, 146

Pemilu 2004 11, 146

Pemilu 2009 49, 63, 76, 148, 244

Pemilu 2014

Pendekatan kultural

Pendekatan sistem

Penelitian yuridis empiris

Penelitian yuridis normatif 51

Pengesahan 70, 90, 103, 105, 112, 115, 118, 151, 176, 290

Pengundangan xxvi, 91, 103, 105, 112, 115, 151, 290

Penyebarluasan xxvi, xxviii, 62, 70, 91, 100, 103, 105, 115, 116, 151, 205, 230, 231, 270, 290

Penyelenggaraan pemilu 11, 148

Penyelenggara pemilu 233

Peraturan DPR RI No. 1/2009 tentang Tata Tertib 56, 106, 107, 108, 110, 111, 112, 116, 166, 204

Perencanaan xxv, 65, 67, 69, 95, 102, 105, 115, 152

Perguruan tinggi

Perkara Marbury

Perpu xxxi

Perundang-undangan berkarakter responsif populis

Perwakilan xix, xxvii, xxviii, xxix, xxxi, 1, 2, 57, 64, 70, 71, 72, 73, 75, 101, 120, 127, 143, 144, 165, 169, 177, 213, 230, 281, 288, 289, 290, 291, 296

Pileg xxxi

Pilkada xxxi

Pilpres xxxi, 222

Pimpinan DPR 100, 112, 116, 118

PKB 208

PKS 187, 208

Political will

Position paper 183, 210

PPK xxxi, 124, 247

PPP 208

- PPS iv, xxxi, 124, 135, 247, 287
- Presiden xi, xxix, xxxi, 1, 2, 3, 5, 8, 12, 20, 34, 36, 43, 48, 50, 56, 57, 64, 65, 67, 71, 76, 77, 82, 90, 92, 100, 102, 103, 104, 107, 112, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 131, 134, 137, 140, 142, 147, 148, 149, 151, 154, 165, 166, 168, 178, 179, 197, 199, 205, 206, 211, 229, 230, 232, 233, 235, 240, 241, 246, 249, 250, 262, 264, 278, 280, 290
- Prinsip yuridis konstitusional
- Prolegnas xxviii, xxxi, 13, 14, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 78, 100, 115, 152, 153, 207, 269, 287
- Proses perundang-undangan (Gesetzgebung-verharen) 37
- PSHK iii, xxi, xxxi, 13, 58, 152, 221, 226, 238, 247, 282
- Public sharing
- Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) 78, 153
- Puskapol UI xxxi
- R
- Raker xxxi, 66
- Ramlan Surbakti v, 82, 186, 287
- Rapat Kerja Komisi II 121, 123, 128, 129, 167
- Rapat panitia khusus
- Rapat paripurna 126
- RDP xxxi, 60, 84, 112
- RDPU xxxi, 60, 112, 118, 138, 163, 166, 175, 209
- Reformasi xxvii, xxx, 48, 58, 130, 142, 171, 208, 210, 212, 213, 235, 287
- RRI xxxi, 59, 244
- Rule of the game
- RUU xi, xxviii, xxxi, 13, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 66, 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 84, 86, 95, 96, 97, 98, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 137, 138, 139, 141, 150, 151, 152, 153, 154, 157, 158, 159, 160, 161, 165, 166, 167, 168, 169, 173, 175, 176, 177, 179, 180, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 194, 195, 202, 204, 205, 206, 207, 209, 210, 217, 218, 220, 226, 227, 229, 230, 234, 236, 239, 240, 241, 244, 250, 267, 269, 270, 282, 286, 287
- S
- Samuel P. Huntington iv, 29
- Satjipto Rahardjo 33, 169, 215
- Seknas FITRA xxxi, 221, 247
- Setjen DPR xxxi, 175
- Soeharto 1
- Sosialisasi 60, 270
- SU MPR xxxi
- Supremasi parlemen
- Syamsuddin Haris
- T
- tahap legislasi 102, 103, 217
- tahap pascalegisasi 217
- Tahap pralegisasi
- Teknik perundang-undangan (Gesetzgebungs-technik) 37
- Teori demokrasi
- Teori kedaulatan rakyat 19, 24
- Teori partisipasi politik
- Teori pengujian peraturan perundang-undangan 39
- TePI xxxii, 221, 247
- Timcil
- Timsin xxxii, 66, 108, 110, 119, 121, 126, 127, 129, 166
- Timus xxxii, 66, 108, 109, 121, 124, 127, 128
- Tokenisme 203
- TVRI xxxii, 59
- U
- Uji formal
- Uji material
- Uji yudisial (judicial review)
- UU v, vi, vii, viii, xi, xii, xv, xvi, xvii, xxvii, xxxii, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 21, 40, 41, 42, 43, 49, 50, 52, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 84, 86, 90, 91, 92, 93, 94, 98, 99, 100, 104, 105, 107, 114, 115, 117, 119, 121, 122, 123, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 137, 138, 139, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 155, 158, 159, 160, 161, 162,

- 164, 165, 166, 168, 170, 171, 173, 175,
176, 177, 181, 183, 184, 185, 186, 187,
188, 189, 190, 194, 199, 202, 203, 205,
206, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 217,
218, 220, 221, 222, 227, 229, 230, 231,
232, 233, 234, 235, 236, 239, 240, 241,
242, 243, 244, 245, 248, 249, 250, 251,
252, 253, 254, 255, 258, 259, 260, 261,
262, 264, 265, 266, 267, 268, 269, 279,
284, 286, 287, 288, 289
- UU 1945 vi, vii, xi, xxxii, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9,
10, 11, 15, 17, 24, 34, 42, 43, 45, 55, 56,
57, 63, 64, 65, 69, 71, 75, 103, 104, 132,
150, 151, 153, 197, 199, 206, 222, 227,
229, 233, 234, 241, 242, 243, 248, 249,
253, 254, 255, 258, 260, 261, 263, 264,
265, 266
- UU MD3 57, 64, 176, 269
- UU No. 10/2004 tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-undangan 4, 59, 63,
98, 115, 151, 188, 203, 268
- UU No. 12/2011 tentang Pembentukan
Peraturan Perundang-undangan 6, 65, 66,
67, 68, 76, 77, 90, 91, 93, 98, 99, 100, 105,
107, 151, 177, 205, 206, 230
- UU No. 15/2011 tentang Penyelenggara
Pemilihan Umum 5, 9, 15, 139, 149, 173,
177, 242, 244, 248, 253
- UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilu
4, 12, 52, 59, 60, 62, 63, 74, 75, 76, 86,
100, 117, 119, 121, 122, 130, 131, 132,
137, 159, 161, 165, 166, 168, 173, 187,
189, 190, 194, 202, 207, 210, 211, 212,
217, 229, 232, 235, 236, 244
- UU No. 27/2009 tentang MD3 63, 107, 239
- UU Pemilu 222
- UU Pemilu Legislatif 222
- UU Pilpres 222
- Very Junaidi 173
- V
- Volonte de Tous (kehendak rakyat)
- Volonte Generale (kehendak sebagian rakyat)
- Vonis
- W
- Warga negara sipil
- Y
- YAPPIKA xxxii, 221, 247
- YLBHI xxi, xxxii, 259, 296
- Yunani 25, 26

**PENGARUH PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG:
TELAAH ATAS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PENYELENGGARA PEMILU**

DAFTAR PUSTAKA

- A. Latif, Mujahid, dkk., *Kado 10 Tahun Komisi Hukum Nasional (KHN)*, Penerbit Komisi Hukum Nasional RI, Jakarta, 2010.
- Ann, Saidman, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, EILPS, Jakarta, 2001.
- Agresto, John, *The Supreme Court and Constitutional Democracy*, Cornell University Press, Ithaca, 1984.
- Apeldoorn, Van., *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit Pradnya Pramita, Jakarta, 2001.
- Astawa, I.Gede Panjta dan Supriatna, *Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undangan Di Indonesia*, Penerbit PT. Alumni, Bandung, 2008.
- Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Penerbit UI. Press, Jakarta ,1994.
- , *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit MK-RI dan Kerjasama Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI Jakarta, 2004.
- A Latif, Mujahid, *Desain Hukum Indonesia Kado 10 Tahun Komisi Hukum Nasional*, Penerbit Komisi Hukum Nasional, Jakarta, 2010.
- Atamimi, A.Hamid S., *Perihal:UUD 1945-TAP MPR Undang-Undang*, naskah tanpa Penerbit, Jakarta 1981.
- , *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, disertasi, UI, Jakarta, 1990.

- , *Teori Perundang-Undangan Indonesia, Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan Indonesia Yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, 25 April 1992.
- , *Kedudukan dan Peranan Presiden Dalam Fungsi Legislatif Menurut Sistem Politik Demokrasi Pancasila*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) Depok: Universitas Indonesia 7-8 Agustus 1991.
- Azhary, M Tahir, *Negara Hukum, Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasi pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Penerbit. Bulan Bintang, Jakarta, 1992.
- Akzin, Benyamin Law, *State and International Legal Order*, Knoxville, the University of Tomnesse, 1996.
- Rony SH, Bako, *Kajian Terhadap Peraturan Tata Tertib DPR*, Penerbit Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI, Jakarta, 2008
- Baredt, Eric, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford University Press Inc., USA, 1988.
- Catatan Rapat-rapat Panja Komisi II DPR RI Pembahasan Rancangan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, Jakarta, 2011.
- Charler dkk., *First Published*, Cambridge University Press, Melbourne Sydney, 1989.
- Dahl, Robert A, *Democracy*, Yale University Press, USA, 1998.
- , *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta: 1992.
- , *Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Secara Singkat*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2001.

- Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis, Liberty Fund, 1982.
- Essay in Honor of Kelsen, Hans Nawisky, *Allgemeine Rechtslehre Rechtslehre als System lichen Grundbegriffe*, Einsiedeln/Zurich/Koln, Benziger, 1948.
- Friedman, Lawrence M., *American Law*, New York, W.W. Norton & Company, London, 1984.
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Penerbit. Alumni, Bandung, 1991.
- Halim, Hamzah dan Syahrul Putera, Kemal Ridindo, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (Suatu Kajian Teoritis dan Praktis Disertai Manual): Konsepsi Teoretis Menuju Artikulasi Empiris*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2010.
- Harman, Benny K. *Mempertimbangkan Mahkamah Konstitusi Sejarah Pemikiran Pengujian UU terhadap UUD*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2013.
- Hestu Cipto Handoyo, B., *Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademis*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008.
- Huntington, Samuael P dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, diterjemahkan oleh Sahat Simamora, Penerbit Reneka Cipta, Jakarta, 1994.
- , *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1995.
- Hikam, AS., *Demokrasi dan Civil Society*, LP3ES, Jakarta, 1999.
- Indrati. S. Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1998.

- , *Kedudukan Materi dan Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara di Republik Indonesia*, Jakarta. Disertasi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- Irianto, Sulistyowati, *Perempuan dan Hukum: Menuju Hukum Yang Berperspektif Kesetaraan Dan Keadilan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2003
- Iver, Mac, *Negara Modern*, Penerbit Aksara Baru, Jakarta, 1984.
- Juniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Penerbit Bina Akasara, Jakarta, 1982.
- Jhon Stuart Mill, *Utilitarianisme Liberty Representative Government*, JM. Dent & Sons Ltd, Everyman's Library, London, 1998.
- Kusumaatmaja, Muhtar *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1986.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1973.
- Kusnardi, Moh dan Saragih, Bintan R., *Ilmu Negara*, Penerbit Gaya Media Pratama, Jakarta, 1988.
- Kusnardi Muh. dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Pustaka Gramedia, Jakarta, 1978.
- Krems, Burkhardt *Grunfragen der Gesetgebungslehre*, Groningen/Batavia: J.B. Wolters, 1948.
- Lubis, M. Solly, *Ilmu Negara*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2007.
- , *Ilmu Pengetahuan Perundang-Undangan*,

- Penerbit CV. Mandar Maju, Bandung, 2009.
- , *Pembahasan Undang-Undang Dasar 1945*, Penerbit Alumni, Bandung, 1975.
- , *Landasan dan Teknik Perundang-Undangan*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1995.
- , *Serba-Serbi Politik*, Penerbit PT. Softmedia, Medan, 2011.
- , *Manajemen Strategis Pembangunan Hukum*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2011.
- Lindsay, Khaterina, *Federal Constitutional Law*, Law Book Co. 2003.
- Laporan Kinerja DPR RI Tahun 2009-2010 Tahun Kedua, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, September 2011.
- Laporan Kinerja DPR RI Tahun 2009-2010 Tahun Ketiga Masa Persidangan I, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Agustus 2012.
- Mahfud MD, Moh, *Perkembangan Politik Hukum: Studi tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Pruduk Hukum di Indonesia*, Penerbit Raja Grafindo, Jakarta 2010.
- Mahmud, Peter, *Penelitian Hukum*, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Manan, Baqir *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Hill Co. Ind, Jakarta, 1992.
- Manan, Abdul, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Penerbit Kencana Predana, Jakarta, 2009.
- Monteusque, *The Spirit of Laws*, diterjemahkan oleh Anne M. Charler dkk., Cambridge University Press, Melbourne Sydney, 1989.

- Marzuki, Laica *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006.
- Natabaya, H.A.S. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*, Penerbit Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, 2006.
- Naning, Ramdlon *Aneka Asas Ilmu Negara*, Penerbit PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1982.
- Putra, Muslimin B., *Pengalaman Advokasi RUU Penyelenggara Pemilihan Umum*, Penerbit Koalisi Kebijakan Partisipatif, Jakarta, 2006.
- Paul Wolf, Robert, *In Defence Of Anarchism*, “Menuju Negara Tanpa Negara”, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2003
- Pontier, J.A., *Penemuan Hukum*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2008.
- Ranggawijaya, Rosjidi, *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan Indonesia*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Rehnquist William H., *The Supremasi Court, How it Was, How It Is*, William Morrow and Company, New York, 1987.
- Rifal Ahmad, *Akses Kelompok Rentan dalam Proses Legislasi*, Penerbit Koalisi Kebijakan Partisipatif, Jakarta, 2006.
- Roja, Siti Maryam, dkk., *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2009: Rekam Jejak Kuasa Mengatur*, Penerbit: PSHK, Jakarta, 2010.
- Roja, Siti Maryam, dkk., *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2004-2009: Legislasi Tak Tuntas Di Akhir Masa Bakti*, Penerbit: PSHK, Jakarta, 2010.

- Robert Paul Wolf, *In Defence Of Anarchism: Menuju Negara Tanpa Negara*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2003
- Sabine, Moclalowski dan Lorna Word, *German Constitutional Law: The Protection of Civil Liberties*, Darthmount Publishing Company, Ashgate Publishing Ltd., England, 2001.
- Saidiman Robert B. dkk., *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, A Nual for Drafes The Hague Buston Kluwer Law Internasional Ltd., London 2010.
- Santosa, Mas Achmad, *Good Governance dan Hukum lingkungan*, Penerbit ICEL, Jakarta, 2001.
- Saptomo, Ade, *Pokok-Pokok Metodologi Penelitian Hukum Empiris Murni, Sebuah Alternatif*, Penerbit Universitas Trisakti. Jakarta, 2009.
- Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Perundang-Undangan*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Samsul, Inosentius, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Analisis Terhadap Beberapa Undang-Undang Tahun 2004-2009*, Penerbit: Pusat Pengkajian Pengelolaan data Dan Informasi, Jakarta, 2011.
- Setyowati, Erni dkk., *Memantau Parlemen, Mendorong Lahirnya Legislasi: Panduan Praktis Legislasi*, Pusat Studi Hukum dan Konstitusi, Jakarta, 2007.
- Sumantri, Sri, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Penerbit CV Rajawali, Jakarta, 1984.
- Suprian Na'a, *Ruang Lingkup Materi Muatan (het onderwerp) Peraturan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam Rangka Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Program Pasca Sarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2003.

- Sidharta dan Sulistyowati Irianto, *Metodologi Penelitian Hukum Konstelasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2009.
- Siahaan, Patianary, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2012.
- Strong, C. F., *Modern Political Constitutional*, The English Language Book Society and Sidgwick & Jacton Limited, London, 1996.
- Sunny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Penerbit Aksara, Jakarta, 1982.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Penerbit Liberty, Yogyakarta, 1996
- Soetjipto Raharjo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Alumni Bandung, Bandung, 1986.
- Soerjono Soekamto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit UI Press, Jakarta, 1986.
- Strauss, Anslem, *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Sumarjono, Maria SW., *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 2001.
- Tomasic, Roman, *Legislation and Society*, The Law Fondation of New South Wales, Australia, 1979.
- Termorshuiten, Marjane, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1998.
- Yani, Ahmad, *Pasang Surut Kinerja Legislasi*, PT. Rajawali Press, Jakarta, 2011.
- , *Pembentukan Undang-Undang dan Perda*, PT. Rajawali Press, Jakarta, 2011.
- , *Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Responsif: Catatan Atas UU No.12 Tahun*

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, PT. Rajawali Pres, Jakarta, 2011.

Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Penerbit Raja Grafindo, Jakarta, 2011.

Yulianto Achmad dan Mukti Fajar, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Penerbit Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.

Webster's Deluxe Unbridged Dictionary, 2nd edition, Dorser and Barber, 1979.

Wheare, K.C., *Modern Constitution*, Oxford University Press, London, 1975.

Wijdojanto, Bambang, *Menegakkan Kedaulatan Rakyat Tiga Dasar Partisipasi Publik*, Penerbit KRHN, Jakarta, 1998.

SURAT KABAR

Saldi Isra, "Potret Buram Fungsi Legislasi", kolom Opini *Seputar Indonesia*, tanggal 29 Desember 2011.

Tohari, A. Ahsin, "Dari Rubber Stamp Ke Superbody", kolom Opini *Harian Kompas*, tanggal 05 Juli, 2003.

Umi Kulsum dan Suwardiman, "DPR Semakin Jauh Dari Rakyat", kolom Opini *Harian Kompas*, tanggal, 10 Maret 2008.

Ruang Politik Hukum, *Media Indonesia*, (Jakarta), tanggal 13 Desember 2011.

Hasyim Asy'Ari, *Catatan untuk Anggota Baru KPU*, Kolom Opini *Harian Kompas*, tanggal 13 April 2012.

MAJALAH JURNAL

- Baharis, M. Soleh, "Proses Pembentukan Perundang-Undangan Nasional yang Telah Berlangsung Hingga Kini," *Majalah Hukum Badan Pembinaan Hukum Nasional* Nomor 2 Tahun 1996.
- Hakim, Syaiful, "Mencari Penegak Hukum Idaman", *Majalah Forum* No. 5 Tanggal 8 Januari 2003.
- Maulana S., Sony., "Power versus Pragmatism: Menggagas Pembahasan RUU dengan Argumentasi Berdasarkan Fakta dan Logika," *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 10 Tahun III, Oktober 2005.
- Otto, Jan Michael., Suzanne Stoter, Julia Arnscheidt and Wim Ooterveled, "Legislatif Theory Law and Development Projects," dalam *Jurnal Regel Mat* Vol. 2004.
- Rofiandri, Ronald, "Menilai Tanggung Jawab DPR," *Jentera Jurnal Hukum* Vol. VIII, Jakarta 4 Mei 2011.

KARYA YANG TIDAK DITERBITKAN

- Manan, Baqir, *Dasar-dasar Konstitusional Peraturan Perundang-Undangan Nasional*, disajikan dalam pendidikan singkat "Kajian Perundang-Undangan" untuk para pengajar fakultas Hukum se Sumatera, yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, tanggal 11-18 Oktober 1993.
- Naskah Akademik, *Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan atas UU No.22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*, Komisi II DPR-RI, Jakarta, 2010.
- Rizal, Jufrina *Sosiologi Perundang-Undangan*, makalah yang disajikan dalam pendidikan dan Latihan Tenaga Teknis Perundang-undangan Sekretariat Jenderal DPR-RI, Jakarta 1998/1999.

Ramlan Surbakti, *Independensi Lembaga Penyelenggara Pemilu*, Makalah pada Work Shop, "Pembahasan RUU Penyelenggara Pemilu", Jakarta: Aliansi Masyarakat Sipil Peduli Pemilu, 2010.

Ritonga, Bakti *Pengaruh Politik Dalam Perubahan Hukum*, makalah dalam kuliah Aspek-aspek Pengubah Hukum, PPS-UMSU, Medan Tahun 2004.

Sunaryati Hartono, *Prolegnas antara Harapan dan Kenyataan*, Makalah disampaikan pada Lokakarya 30 Tahun Prolegnas 19 s/d 21 November 2007, Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2007.

Julianto, *Penghapusan Syarat Non Partisan Bagi Calon Anggota KPU/Bawaslu dalam Perubahan UU No. 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: Makalah Diskusi Publik Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, 2010.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 *Amandemen* (Perubahan) I, II, III dan IV.

Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

Ketetapan MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), Bab IV tentang Arah Kebijakan.

Ketetapan MPRS No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia.

Ketetapan MPRS No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan

Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPR-RI Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002.

Ketetapan MPRS No. XLI/MPRS/1966 tentang Panca Krida.

Ketetapan MPRS No. XLII/MPRS/1968 tentang sistem Pemerintahan dan Ketatanegaraan Indonesia serta situasi politik dan dengan berlandaskan jiwa dan semangat Pancasila.

Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum Tahun 1977.

Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1978 tentang Pemilihan Umum 1982.

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum 1987.

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum 1992.

Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1992 tentang Pemilihan Umum 1997.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 4 Tahun 1975 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan

Rakyat.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Ketiga atas UU No. 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 4 Tahun 1975 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2000 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang

Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang.

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

Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden.

Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2009 tentang Tata Tertib.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penyusunan Program Legislasi Nasional.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 2 Tahun 2012 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 3 Tahun 2012 tentang Tata Cara Penarikan Rancangan Undang-Undang.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor 1 Tahun 2014

tentang Tata Tertib.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor.02G/DPR RI/II/2010-2011 Tentang Perubahan Atas Keputusan Nomor 41A/DPR RI/I/2009-2010 tentang Perubahan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2010-2014.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 02B/DPR RI/II/2010-2011 Tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas.

PUTUSAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 tanggal 18 Maret 2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-IX/2012 tanggal, 4 Januari 2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2012 tanggal, 4 Januari 2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 8/PUU-X/2012 tanggal 13 Februari 2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 74/PUU-XI/2013 tanggal 12 Maret 2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013 tanggal 22 Juli 2013.

Ringkasan Permohonan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-XI/2013 atas nama Heriyanto.

RISALAH RAPAT DAN SIDANG

Risalah Rapat ke-17 PAH I Badan Pekerja MPR RI Tanggal

21 Februari 2000, dalam MPR-RI, Buku Kedua Jilid 3A, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2000.

Risalah Sidang Perkara Nomor 80/PUU-IX/2011 pada Kamis tertanggal, 1 Desember 2011.

Risalah Sidang Perkara Nomor 81/PUU-IX/2011 pada Rabu tertanggal, 7 Desember 2011.

Risalah Sidang Perkara Nomor 81/PUU-IX/2011 pada Rabu tertanggal, 20 Desember 2011.

Risalah Sidang Perkara Nomor 80/PUU-IX/2011 pada Rabu tertanggal, 20 Desember 2011.

Risalah Sidang Perkara Nomor 80, 81/PUU-IX/2011 pada Rabu tertanggal, 28 Desember 2011.

INTERNET

<http://www.parlemen.net/site/ldetails-bagaimana>, diakses tanggal 17 Juli 2012.

http://www.bphn.go.id/data/documents/kompendium_perundangan pada tanggal. 12 Januari 2013.

Farida Indrati, S. Maria, "Tanggapan atas Perubahan Undang-undang tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", 5 Februari 2011, <http://www.parlemen.net/site/ldetails>. diakses tanggal 14 Maret 2012.

Putra, Muslimin B., "Menimbang Partisipasi Publik dalam Proses Legislasi," dalam http://www.goodgovernance-bappenas.co.id/artikel_60.htm.

Prakoso, Rahmat A., "Partisipasi Publik dalam Proses Kebijakan di Masa Transisi," dalam http://www.ipcos.or.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=42.

Rofiandri, Ronald, <http://www.kbr68h.com/berita/>

nasional/16746.

Susanri, Bavitri, “Legislasi Tak Tuntas di Akhir 2011,”
<http://www.pshk.or.id/index.php/home/article/2/145>,
diakses tanggal 22 Desember 2011.

**PENGARUH PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG:
TELAAH ATAS PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG PENYELENGGARA PEMILU**

BIODATA PENULIS



Joko Riskiyono, peneliti dan pakar hukum tata negara. Pria kelahiran Temanggung 12 Juli 1979 ini menyelesaikan pendidikan sarjananya di Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, dan memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum dari Universitas Sumatera Utara. Di luar pendidikan formalnya, Joko telah mendapatkan pelbagai pendidikan yang mempertajam kapasitasnya antara lain Karya Latihan Bantuan Hukum (KALABAHU) Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, Pelatihan Pengawasan Pelayanan Publik Komisi Ombudsman Nasional, Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA) FH UNDIP, Pelatihan Pengacara Lingkungan (Piels) ELAW, Kursus Pengacara Hak Asasi Manusia (HAM) Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat ELSAM.

Joko telah menampakkan minatnya terhadap penelitian sejak masa kuliah sebagai koodinator Studi Klup Mahasiswa peminatan Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang Periode 2001-2003. Dimulai sebagai relawan pemantau Pemilu Komite Independen Pemantau Pemilu (KIPP) Tahun 1999, koordinator relawan pemantau Pemilu Jaringan Pemantau Pemilih Untuk Rakyat (JPPR) wilayah Temanggung Tahun 2004, Tim exit poll survei perilaku pemilih Lembaga

Penelitian dan Penerapan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) Tahun 2009. Sejak 2012 sampai dengan saat ini, ia aktif terlibat dalam Departemen Riset dan Kebijakan Publik, Ikatan Alumni Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (IKA-FH USU).

Saat ini, Joko merupakan Tenaga *Supporting System* Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Baleg DPR RI) sebuah bidang yang sejalan dengan kepakarannya akademiknya. Jauh sebelumnya, jejak kariernya dimulai dengan menjadi Pengabdian Bantuan Hukum (Paralegal) di Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI). Ia lantas bergabung menjadi Advokat dan Konsultan kantor Poltak, Astuti & Partner di Jakarta dan selanjutnya pada kantor Syahrul Yusuf & Associates di Medan. Pada 2013, ia kembali menekuni bidang akademik dengan menjadi peneliti, penulis lepas, dan sebagai nara sumber serta pembicara dengan minat kajian perundang-undangan, hukum, dan demokrasi. Joko juga sebelumnya telah berkecimpung langsung dalam bidang yang tekun digelutinya secara akademik dengan menjadi staf dibidang Hukum dan Penanganan Pelanggaran Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Provinsi Sumatera Utara.

Tulisan ilmiah populernya tentang perundang-undangan, hukum, korupsi, pemilu, dan demokrasi tersebar di berbagai media lokal dan nasional antara lain *Waspada*, *Analisa*, *Sinar Indonesia Baru*, *Medan Bisnis*, *Sumut Pos*, *Medan Pos* (Medan), *Wawasan* (Semarang) *Sinar Harapan*, *Jawa Pos*, *Suara Karya*, *Pelita*, dan *Jurnal Nasional* (Jakarta) Tulisan akademiknya terbit di jurnal seperti *Jurnal Fakultas*

Hukum USU dan Jurnal Pemilu dan Demokrasi. Saat ini, Joko bersama keluarga bermukim di Cinangka Sawangan, Depok dengan hidup didampingi istri, Yurika Ningsih, serta dua buah jagoannya, Juris Shidiq Prawiranegara serta Jacques Sholeh Prawiranegara.