

**MODUL BEST PRACTICE**

# **PENYEBARLUASAN DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

**Teknis Substantif Bidang Penyusunan Peraturan  
Perundang-undangan**

**Rizki Arfah  
Muh. Khamdan**



**BADAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA  
HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA**

**2020**

**MODUL BEST PRACTICE**

**PENYEBARLUASAN DAN PARTISIPASI PUBLIK  
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN**

**Teknis Substantif Bidang Penyusunan Peraturan  
Perundang-undangan**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA  
NOMOR 28 TAHUN 2014  
TENTANG HAK CIPTA**

**Pasal 1**

1. Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**MODUL BEST PRACTICE**

**PENYEBARLUASAN DAN PARTISIPASI PUBLIK  
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN**

**Teknis Substantif Bidang Penyusunan Peraturan  
Perundang-undangan**

**Rizki Arfah  
Muh. Khamdan**

**BADAN PENGEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA  
HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
KEMENTERIAN HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA  
REPUBLIK INDONESIA**

**2020**

## **MODUL BEST PRACTICE**

### **PENYEBARLUASAN DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

#### **Teknis Substantif Bidang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan**

**Rizki Arfah**

**Muh. Khamdan**

BPSDM KUMHAM Press  
Jalan Raya Gandul No. 4 Cinere-Depok 16512  
Telepon (021) 7540077, 754124;  
Faksimili (021) 7543709, 7546120  
Laman: <http://bpsdm.kemenkumham.go.id>

Cetakan I : Oktober 2020  
Penata Letak : Hastin Munawaroh  
Perancang Sampul : Hastin Munawaroh  
Ilustrasi : pixabay.com, freepik.com

x+48 hlm; 18x25 cm

ISBN: 978-623-6869-09-3

Hak cipta dilindungi Undang-Undang  
Dilarang mengutip dan mempublikasikan  
sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin dari penerbit.

Dicetak oleh:  
PERCETAKAN POHON CAHAYA

Isi di luar tanggung jawab percetakan



## KATA SAMBUTAN

Puji Syukur kami panjatkan ke hadirat Allah SWT, berkat rahmat dan karunia-Nya, Modul *Best Practice* berjudul “Penyebarluasan dan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” telah terselesaikan. Modul ini disusun untuk membekali para pembaca agar mengetahui dan memahami salah satu tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Modul *Best Practice* merupakan strategi pendokumentasian pengetahuan *tacit* yang masih tersembunyi dan tersebar di banyak pihak, untuk menjadi bagian dari aset intelektual organisasi. Langkah ini dilakukan untuk memberikan sumber-sumber pengetahuan yang dapat disebarluaskan sekaligus dipindahtempatkan atau replikasi guna peningkatan kinerja individu maupun organisasi. Keberadaan Modul *Best Practice* dapat mendukung proses pembelajaran mandiri, pengayaan materi pelatihan, dan peningkatan kemampuan organisasi dalam konteks pengembangan kompetensi yang terintegrasi (*Corporate University*) dengan pengembangan karir.

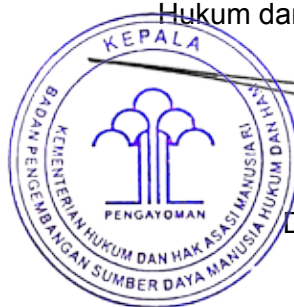
Modul *Best Practice* pada artinya dapat menjadi sumber belajar guna memenuhi hak dan kewajiban pengembangan kompetensi paling sedikit dua puluh jam pelajaran (JP) bagi setiap pegawai. Hal ini sebagai implementasi amanat Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN).

Dalam kesempatan ini, kami atas nama Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan Hak Asasi Manusia menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak atas dukungan dan kontribusinya dalam penyelesaian modul ini. Segala kritik dan saran sangat kami harapkan guna peningkatan kualitas publikasi ini. Semoga modul ini dapat berkontribusi positif bagi para pembacanya dan para pegawai di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM.

Selamat Membaca... Salam Pembelajar...

Jakarta, Agustus 2020

Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia  
Hukum dan Hak Asasi Manusia,



Dr. Asep Kurnia

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Mahakuasa, karena atas kehendak dan perkenanan-Nya, kita masih diberi kesempatan dan kesehatan dalam rangka penyusunan Modul *Best Practice* berjudul “Penyebarluasan dan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”

Modul *Best Practice* “Penyebarluasan dan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” menjadi sumber pembelajaran dalam meningkatkan pemahaman dan pengetahuan terhadap keberagaman bidang tugas dan fungsi serta kinerja organisasi Kemenkumham. Selain itu modul ini juga menjadi upaya untuk memperkuat dan mengoptimalkan kegiatan pengabdian aset intelektual dari pengetahuan tacit individu menjadi pengetahuan organisasi. Pengetahuan tacit yang berhasil didokumentasikan akan sangat membantu sebuah organisasi dalam merumuskan rencana strategis pengembangan kompetensi baik melalui pelatihan maupun belajar mandiri, serta implementasi Kemenkumham Corporate University (CorpU).

Demikian Modul *Best Practice* “Penyebarluasan dan Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” ini disusun, dengan harapan modul ini dapat bermanfaat dalam meningkatkan kompetensi para pembaca khususnya pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Depok, 26 Oktober 2020

Kepala Pusat Pengembangan Diklat  
Teknis dan Kepemimpinan,



**Hantor Situmorang**  
**NIP 196703171992031001**





## DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN .....	v
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI .....	ix
BAB 1	
PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Deskripsi Singkat .....	2
C. Tujuan Pembelajaran.....	3
D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok.....	3
E. Petunjuk Belajar.....	3
BAB 2	
DASAR PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	5
A. Pengertian Peraturan Perundang-undangan .....	5
B. Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	6
C. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan .....	7
D. Jenis dan Hierarki .....	8
E. Fiksi Hukum .....	9
BAB 3	
PENYEBARLUASAN DAN PARTISIPASI PUBLIK	
DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN .....	11
A. Pengertian Umum Penyebarluasan dan Partisipasi Publik.....	11
B. Langkah Penyebarluasan Pembentukan Peraturan .....	14
C. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan .....	16
D. Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan.....	20
E. Peraturan Perundang-undangan terkait Penyebarluasan dan Partisipasi Publik.....	22

BAB 4	
DIREKTORAT JENDERAL PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DAN PERAN PENYEBARLUASAN DAN PARTISIPASI PUBLIK ..... 25	
A. Peran dan Fungsi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan .....	25
B. Peran Direktorat Pengundangan, Penerjemahan, dan Publikasi.....	27
C. Website Terintegrasi ( <i>www.peraturan.go.id</i> ) .....	30
D. Merangkul Publik dalam Perencanaan .....	31
E. Merangkul Publik dalam Perumusan Peraturan .....	34
BAB 5	
KENDALA DAN SOLUSI DALAM PELAKSANAAN PENYEBARLUASAN DAN PARTISIPASI PUBLIK ..... 39	
A. Kendala Penyebarluasan dan Partisipasi Publik .....	39
B. Strategi Penanganan Kendala .....	40
BAB 6	
PENUTUP .....	43
A. Simpulan .....	43
B. Penutup.....	44
DAFTAR PUSTAKA.....	47



# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Modul ini disusun untuk memberikan pengetahuan praktis kepada masyarakat dan pegawai di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam melaksanakan tugas dan fungsi mengenai proses penyebarluasan dan partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 F disebutkan bahwa setiap Orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh Informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, dan menyimpan Informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia termasuk juga informasi terkait pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dasar hukum proses penyebarluasan dan partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 beserta peraturan pelaksanaannya (untuk selanjutnya disebut UU P3). Walaupun proses penyebarluasan dan partisipasi publik bukan merupakan bagian dari tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan namun guna mewujudkan peraturan perundang-undangan yang baik, efektif serta dapat dilaksanakan di masyarakat proses penyebarluasan dan partisipasi publik harus dilakukan karena sifat dari suatu peraturan yakni memuat norma hukum yang mengikat secara umum.

Kebutuhan hukum yang melahirkan suatu peraturan perundang-undangan salah satunya bersumber dari aspirasi masyarakat yang apabila diakomodir dapat meningkatkan legitimasi dari kebijakan yang diambil sebaliknya pembentukan peraturan yang tidak sesuai tertib pembentukan Peraturan Perundang-undangan

akan mengakibatkan peraturan tersebut dapat dibatalkan secara formil oleh Mahkamah Agung bagi Peraturan Perundang-undangan dibawah undang undang atau ke Mahkamah Konstitusi bagi undang-undang dan tidak implementatif dalam pelaksanaannya. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi penting untuk menjamin peraturan perundang-undangan yang dibentuk mampu memenuhi kebutuhan hukum dan menjawab persoalan yang terjadi dalam masyarakat, tidak bertentangan satu sama lain, serta memiliki kejelasan rumusan sehingga dapat dilaksanakan secara efektif dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Kegiatan penyebarluasan dan partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan secara umum di lakukan oleh instansi pemrakarsa. Modul ini akan terbatas pada kegiatan penyebarluasan dan partisipasi publik yang di lakukan khususnya pada Direktorat Pengundangan Penerjemahan dan Publikasi.

## **B. Deskripsi Singkat**

Dalam modul ini, sebelum mengetahui penyebarluasan dan partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, pembaca akan diberikan pengetahuan mengenai dasar hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki peraturan perundang-undangan dan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan setelah itu akan dijelaskan dasar hukum, pengertian dan proses penyebarluasan dan partisipasi publik, karena modul ini merupakan *best practice* penyusunan peraturan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan maka modul ini akan dilengkapi pula oleh permasalahan-permasalahan yang kerap timbul pada praktik pada saat proses penyebarluasan dan partisipasi publik beserta solusinya dengan harapan bahwa pembaca modul ini dapat secara langsung menemukan penjelasan terhadap persoalan yang dihadapi dalam praktik.

### **C. Tujuan Pembelajaran**

Setelah mempelajari modul ini peserta diharapkan memahami aspek-aspek yang mendasar dalam proses penyusunan peraturan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, yaitu:

1. Memahami dasar pembentukan Peraturan Perundang-undangan
2. Memahami ruang lingkup pembentukan Peraturan Perundang-undangan
3. Memahami penyusunan rancangan Peraturan Perundang-undangan

### **D. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok**

1. Dasar pembentukan Peraturan Perundang-undangan
  - 1.1. Dasar Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
  - 1.2. Pengertian dan Unsur Peraturan Perundang-undangan
  - 1.3. Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan
  - 1.4. Kerangka Peraturan Perundang-undangan
2. Ruang lingkup pembentukan Peraturan Perundang-undangan
  - 2.1. Peran dan Fungsi Direktorat Jenderal
  - 2.2. Peran Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan dalam Pembentukan RUU, RPerppu, dan RPerpres
  - 2.3. Kementerian Hukum dan HAM Sebagai Pemrakarsa
3. Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan
  - 3.1. Prolegnas, Progsun PP, Progsun Perpres, dan Ijin Prakarsa
  - 3.2. Penyusunan Rancangan Undang-Undang
  - 3.3. Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
  - 3.4. Penyusunan RPP/RPerpres

### **E. Petunjuk Belajar**

Modul ini merupakan modul yang bersifat dasar-dasar teori yang memberikan bekal dalam proses penyebarluasan dan partisipasi publik dalam pembentukan

peraturan perundang-undangan. Untuk menambah wawasan peserta di dalam mempelajari modul ini, peserta diharapkan juga menambah wawasan dengan mempelajari bahan-bahan lain yang terkait dengan Ilmu Perundang-undangan, Dasar-Dasar Konstitusional, dan Jenis, Hirarki, Fungsi dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan untuk melengkapi pengetahuan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pembaca diharapkan juga membaca modul penyusunan Naskah Akademis, Modul Perencanaan Peraturan Perundang-undangan, Modul Harmonisasi Peraturan dan Modul Pembahasan undang-undang. Agar pengetahuan dan pembelajaran mengenai Proses Penyebarluasan dan Partisipasi Publik Peraturan Perundang-undangan dapat tercapai dengan baik.

Pegawai diharapkan mempelajari dan memahami materi ini dengan:

1. mempelajari materi yang terdapat dalam modul secara urut;
2. memahami isi dari materi yang terdapat dalam modul;
3. melakukan diskusi dengan pihak yang melaksanakan tugas dan fungsi di bidang Penyebarluasan serta meminta masukan masyarakat luas selaku pemangku kepentingan yang melaksanakan kegiatan Partisipasi Publik Peraturan Perundang-undangan; dan
4. mempraktekkan modul ini jika ditempatkan pada tugas dan fungsi di bidang Penyebarluasan dan Partisipasi Publik Peraturan Perundang-undangan.



## **BAB 2**

### **DASAR PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Setelah membaca bab ini, para pembelajar diharapkan dapat menjelaskan dasar-dasar pembentukan peraturan perundang-undangan, unsur-unsur peraturan perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, serta kerangka peraturan perundang-undangan

Salam Para Pembelajar.

Pembahasan pertama kita awali dengan pemahaman tentang dasar-dasar pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai kerangka utama memahami bahasan berikutnya.

#### **A. Pengertian Peraturan Perundang-undangan**

Ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang selanjutnya disebut UU P3, menyatakan:

Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan

Berdasarkan pengertian tersebut, terdapat beberapa unsur yang harus dipenuhi agar peraturan dapat dinyatakan sebagai peraturan perundang-undangan yaitu:

- a. peraturan tertulis;
- b. memuat norma hukum yang mengikat secara umum;
- c. dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang; dan
- d. melalui prosedur yang ditetapkan.

Salah satu unsur dari sebuah peraturan adalah memuat norma hukum yang mengikat secara umum. Mengikat secara umum bisa dilihat dari 2 (dua) segi yakni berlaku bagi siapa dan bagaimana caranya. Norma hukum peraturan perundang-undangan berlaku bagi siapapun dan cara berlakunya juga secara umum yakni jika tidak ditentukan lain dalam peraturan tersebut, caranya yaitu dengan menempatkannya dalam lembaran resmi tempat pengundangan sesuai dengan jenis peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, Dengan diundangkannya peraturan perundang-undangan dalam lembaran resmi, setiap orang dianggap telah mengetahuinya.

Mengingat unsur peraturan adalah memuat norma hukum yang mengikat secara umum penting dalam proses pembentukan peraturan menyerap aspirasi masyarakat semaksimal mungkin, begitu pula menyosialisasikan peraturan tersebut kepada seluruh masyarakat.

## **B. Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**

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

Asas keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksudkan agar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

### C. Tahapan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan harus ditaati untuk memastikan pembentukannya telah sesuai secara formil, prosedur disini mengandung arti proses pembentukan peraturan harus sesuai tahapan pembentukan yang terdiri dari: perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan/pengesahan dan pengundangan.

Tidak semua tahapan harus dilalui dalam proses pembentukan peraturan, tergantung dari jenis peraturan itu sendiri, yakni:

No	Jenis Peraturan	Perencanaan	Penyusunan	Pembahasan	Pengesahan	Penetapan	Pengundangan
1	UU	v	v	v	v		v
2	Perpu		v			v	v
3	PP	v	v			v	v
4	Perpres	v	v			v	v
5	Permen	v	v			v	v
6	Perda	v	v	v	v		v

#### D. Jenis dan Hierarki

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU P3 terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jenis peraturan perundang-undangan di atas termasuk hierarki peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain jenis peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) UU P3, Pasal 8 ayat (1) UU P3 memuat jenis peraturan perundang-undangan lain yang tidak termasuk hierarki peraturan perundang-undangan yaitu:

*“Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”*

Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU P3 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

## E. Fiksi Hukum

Fiksi hukum adalah asas yang menganggap semua orang tahu hukum (*presumptio iures de iure*). Semua orang dianggap tahu hukum, tak terkecuali. Sehingga, tidak ada alasan seseorang membebaskan diri dengan pernyataan tidak mengetahui adanya peraturan perundang-undangan tersebut dan berlakunya sejak saat peraturan tersebut diundangkan. Dalam bahasa Latin dikenal pula adagium *ignorantia jurist non excusat*, ketidaktahuan hukum tidak bisa dimaafkan. Seseorang tidak bisa mengelak dari jeratan hukum dengan berdalih belum atau tidak mengetahui adanya hukum dan peraturan perundang-undangan tertentu.

Sebagaimana istilah yang digunakan, fiksi hukum adalah fiksi. Artinya, tidak semua orang tahu hukum serta tidak satu orang pun yang tahu semua hukum tetapi sudah dianggap tahu tentang hukum. Pada posisi demikian, seringkali pencari keadilan justru dirugikan ketika aparat hukum tidak mengetahui adanya pembatalan hukum atau perubahan hukum.

Kekurangtahuan sejumlah masyarakat terhadap hukum setidaknya disebabkan banyak faktor. Tetapi secara umum cenderung dipengaruhi akses terhadap sumber-sumber informasi hukum yang sangat sedikit. Sebagai gambaran, Lembaran Negara (LN) dan Tambahan Lembaran Negara (TLN), tempat undang-undang beserta penjelasannya dimuat, tidak diproduksi massal dan gratis.

Faktor lain yang memengaruhi kekurangfahaman masyarakat tentang hukum dapat juga diakibatkan *mindset* birokrat yang menganggap peraturan sebagai rahasia. *Mindset* ini berpeluang menjadikan peraturan sebagai komoditi transaksional birokrasi. Kehadiran Undang-undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik pada akhirnya telah merubah *mindset* tersebut. Efek dari Peraturan, keputusan, dan putusan yang berkekuatan hukum tetap dijadikan sebagai informasi publik yang bisa diakses siapapun.

Banyak langkah yang sudah dilakukan pemerintah untuk membuka ruang lebar akses masyarakat terhadap hukum. Pendirian sebuah lembaga bernama Pusat Dokumentasi Hukum (PDH) pada 1972, merupakan titik awal upaya

pengembangan akses masyarakat terhadap dokumen-dokumen hukum. Sejak era reformasi diperkenalkan pula konsep Sistem JDIH, singkatan dari Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum. SJDIIH adalah sistem yang memfasilitasi penggunaan bersama dokumen hukum sebagai sarana pemberian layanan informasi secara akurat, lengkap, mudah, dan cepat. Pengelolaan dokumentasi dan informasi hukum mencakup kegiatan pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, pelestarian dan penggunaan informasi dokumen hukum. Puluhan tahun sistem ini dikembangkan.

Perkembangan teknologi sesungguhnya dapat dimanfaatkan untuk membuka akses masyarakat terhadap hukum. Digitalisasi perundang-undangan merupakan salah satu alternatif yang bisa terus dikembangkan, baik oleh instansi pemerintah maupun perusahaan swasta. Jika negara tidak menyediakan akses terhadap informasi perundang-undangan, maka sulit mendudukkan semua anggota masyarakat dalam status 'tahu hukum' sesuai adagium fiksi hukum. Karena itulah JDIH lahir dengan misi menjamin ketersediaan informasi hukum yang lengkap dan dapat diakses masyarakat. Jika sistem ini tak dikembangkan secara menyeluruh, niscaya fiksi hukum tetaplah sebuah fiksi. Di tengah keinginan besar membuka akses terhadap informasi dan dokumentasi hukum itulah, maka penting memaksimalkan tanggung jawab penyebarluasan hukum sekaligus partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

## **BAB 3**

# **PENYEBARLUASAN DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Setelah membaca bab ini, para pembelajar diharapkan dapat menjelaskan dasar-dasar penyebarluasan dan partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan

### **A. Pengertian Umum Penyebarluasan dan Partisipasi Publik**

Penyebarluasan adalah kegiatan menyampaikan informasi kepada masyarakat mengenai Prolegnas, rancangan undang-undang yang sedang disusun, dibahas, dan yang telah diundangkan agar masyarakat dapat memberikan masukan atau tanggapan terhadap undang-undang tersebut atau memahami undang-undang yang telah diundangkan. Penyebarluasan peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan, misalnya, melalui media elektronik dan/atau media cetak, sedangkan pengertian Partisipasi Publik merupakan keterlibatan masyarakat dalam pembuatan kebijakan oleh pemerintah yang mempengaruhi kondisi ekonomi dan sosial masyarakat. Dalam bab ini, akan dipelajari hal-hal terkait dengan sebagai berikut:

- penyebarluasan peraturan perundang-undangan, dan
- partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Penyebarluasan dan Partisipasi publik merupakan satu rangkaian kegiatan, karena partisipasi tidak dapat dilakukan apabila suatu rancangan tidak disebarluaskan. 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. 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.

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.

#### 1. Peran Penting Penyebarluasan dan Partisipasi Publik

Penyebarluasan dan partisipasi publik memiliki peran yang sangat penting dalam perumusan suatu kebijakan dalam peraturan perundang-undangan, karena:

- a. Masyarakat harus memiliki suara dalam keputusan tentang tindakan yang mempengaruhi kehidupan mereka.
- b. Partisipasi masyarakat meliputi jaminan bahwa kontribusi masyarakat akan mempengaruhi keputusan.
- c. Proses partisipasi masyarakat mengkomunikasikan dan memenuhi kebutuhan proses semua partisipan.
- d. Proses partisipasi masyarakat berupaya dan memfasilitasi keterlibatan mereka yang berpotensi untuk terpengaruh.
- e. Proses partisipasi masyarakat melibatkan partisipan dalam mendefinisikan bagaimana mereka berpartisipasi.
- f. Proses partisipasi masyarakat mengkomunikasikan kepada partisipan bagaimana input mereka digunakan atau tidak digunakan.
- g. Proses partisipasi masyarakat memberi partisipan informasi yang mereka butuhkan dengan cara bermakna.

Berdasarkan alasan di atas, maka pihak-pihak yang dipengaruhi oleh suatu keputusan yang ditetapkan (*stakeholders*), harus memiliki kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan, kritik, dan mengambil bagian dalam pembuatan keputusan-keputusan pemerintahan.

## 2. Penyebarluasan peraturan perundang-undangan

Pasal 88 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang menyebutkan bahwa *“penyebarluasan dilakukan oleh DPR dan Pemerintah sejak penyusunan Prolegnas, penyusunan Rancangan Undang-Undang, pembahasan Rancangan Undang- Undang, hingga Pengundangan Undang-Undang.”*

Penyebarluasan yang dilakukan bersama oleh Pemerintah dan DPR. bertujuan untuk memberikan informasi dan/atau memperoleh masukan masyarakat serta para pemangku kepentingan yang dilakukan melalui media elektronik dan/atau media cetak. Adapun yang melakukan kegiatan penyebarluasan peraturan perundang-undangan di lingkungan pemerintah sebagai berikut:

- a. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk penyebarluasan Prolegnas di lingkungan Pemerintah, Progsun PP, dan Progsun Perpres.
- b. Pemrakarsa untuk penyebarluasan rancangan undang-undang yang berasal dari presiden, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan peraturan presiden.
- c. Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, Menteri Sekretaris Negara, dan/atau pemrakarsa untuk penyebarluasan undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan presiden.

Penyebarluasan dilakukan dengan menggunakan sarana elektronik maupun non elektronik, antara lain dengan cara:

- a. mengunggah ke dalam sistem informasi Peraturan Perundang-undangan;

- b. mengirimkan surat resmi kepada pemangku kepentingan tertentu yang berisi penginformasian konsep beserta permintaan tanggapan dan/atau masukannya; dan/atau
- c. menyampaikan dengan metode atau media lain yang mudah diakses Masyarakat sesuai dengan kondisi dan kebutuhannya

## **B. Langkah Penyebarluasan Pembentukan Peraturan**

### **1. Penyebarluasan Prolegnas, Progsun PP, dan Progsun Perpres**

Rancangan Undang-Undang yang akan disusun sebelumnya harus telah tercantum dalam suatu Program Legislasi Nasional (*selanjutnya disebut Prolegnas*). Prolegnas merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional yang terdiri atas:

- a. Prolegnas jangka menengah 5 (lima) tahun; dan
- b. Prolegnas prioritas tahunan.

Penyusunan program legislasi nasional dilaksanakan oleh DPR dan Pemerintah, untuk Pemerintah sendiri di koordinasikan oleh Menteri Hukum dan HAM c.q BPHN (untuk penjelasan lebih lengkap dapat melihat modul Perencanaan BPHN) sedangkan Penyebarluasan Prolegnas dilakukan bersama oleh DPR dan Pemerintah yang dikoordinasikan oleh alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi. Hal demikian diatur dalam Pasal 89 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Perencanaan penyusunan rancangan peraturan pemerintah dan penyusunan rancangan peraturan presiden dilakukan dalam suatu Program Penyusunan Peraturan Pemerintah (Progsun PP) dan suatu Program Penyusunan Peraturan Presiden (Progsun Perpres). Progsun PP dan Perpres yang ditetapkan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dengan Keputusan Presiden. Penyusunan Progsun PP dan Progsun Perpres di koordinasikan oleh BPHN. Untuk daftar program penyusunan peraturan pemerintah tahun 2020 dapat dilihat dalam Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 2020, sedangkan daftar program penyusunan peraturan presiden tahun 2020 dapat dilihat dalam Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2020.

## 2. Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang

Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari DPR dilaksanakan oleh komisi/panitia/badan/alat kelengkapan DPR yang khusus menangani bidang legislasi, sedangkan Penyebarluasan Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dilaksanakan oleh instansi pemrakarsa.

Penyebarluasan Penyusunan PP/Perpres dilakukan oleh Kementerian dan/atau lembaga Negara/Lembaga Pemerintah non Kementerian.

## 3. Penyebarluasan Pengundangan

Berdasarkan Pasal 82 UU P3, Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, meliputi:

- a. undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- b. peraturan pemerintah;
- c. peraturan presiden; dan
- d. peraturan perundang-undangan lain yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku harus diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia.

Peraturan perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Negara Republik Indonesia dan Tambahan Berita Negara Republik Indonesia adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, menteri, badan, lembaga atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, ataupun berdasarkan kewenangan. Sementara itu, penjelasan peraturan perundang-undangannya ditempatkan dalam Tambahan Berita Negara Republik Indonesia.

Dengan diundangkannya peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia, Peraturan Perundang-undangan tersebut dianggap mempunyai daya laku dan

daya ikat bagi setiap orang. Penyebarluasan LN/TLN, BN/TBN dilakukan melalui pencetakan secara manual juga melalui media elektronik.

### **C. Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan**

Kata partisipasi menyiratkan adanya peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan perundangundangan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan. Oleh sebab itu, partisipasi masyarakat termasuk dalam kategori partisipasi politik. 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. Setidaknya ada empat konsep terkait partisipasi publik dalam pembentukan perundang-undangan. 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 terdampak.

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

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.

Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan mengenai keterbukaan sebagai salah satu asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang dimaksud “keterbukaan” adalah Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 96 ayat UU P3 menyatakan:

- (1) *Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.*
- (2) *Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:*
  - a. *rapat dengar pendapat umum;*
  - b. *kunjungan kerja;*
  - c. *sosialisasi; dan/atau*
  - d. *Seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.*
- (3) *Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.*

- (4) *Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.*

Penjelasan ayat (3) menyatakan termasuk dalam kelompok orang antara lain, kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat. Dalam Pasal 188 Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyatakan:

- (1) *Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;*
- (2) *Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dalam rangka melaksanakan konsultasi publik;*
- (3) *Ketentuan mengenai tata cara pelaksanaan konsultasi publik diatur dengan Peraturan Menteri*

Pasal 188 ayat (3) mendelegasikan pengaturan lebih lanjut tentang tata cara pelaksanaan konsultasi publik diatur dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM. Saat ini permenkumham tersebut sedang disusun oleh Kementerian Hukum dan HAM. Melalui Permenkumham tersebut merupakan panduan konsultasi publik yang bertujuan:

1. Pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance).
2. Legitimasi, Panduan Konsultasi Publik akan mampu meningkatkan legitimasi dari suatu peraturan perundang-undangan karena memberikan alat (tools) yang akan membantu melakukan proses Konsultasi Publik secara lebih baik dan lebih luas.
3. Informasi, Panduan Konsultasi Publik juga akan mampu membantu pemrakarsa maupun pelaksana Konsultasi Publik dalam memberikan informasi kepada berbagai lapisan dalam masyarakat tentang peraturan yang akan dibuat beserta segenap implikasinya kepada kepentingan masyarakat.

4. Keterbukaan atau Transparansi, Panduan Konsultasi Publik menjamin terciptanya keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga diketahui dan dipahami oleh semua pihak yang berkepentingan atas substansinya.
5. Efektivitas, Melalui panduan Konsultasi Publik diharapkan peraturan perundang-undangan yang disusun akan dapat berlaku secara efektif.
6. Perlindungan terhadap Pihak-Pihak yang Terkena Dampak, Panduan Konsultasi Publik disusun untuk memastikan bahwa kepentingan pihak-pihak yang kemungkinan terkena dampak menjadi perhatian bagi pembentuk peraturan perundang-undangan serta sedapat mungkin dapat diminimalisasikan.
7. Meningkatkan Partisipasi Masyarakat, Panduan Konsultasi Publik akan mampu meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.
8. Akomodasi, Aspirasi dan Kepentingan Masyarakat Panduan Konsultasi Publik juga akan mampu mengakomodasikan dan mengawal berbagai aspirasi dan kepentingan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.
9. Meningkatkan Kesadartahuan (Awareness) Masyarakat, Panduan Konsultasi Publik diharapkan akan mampu meningkatkan pemahaman dan kesadaran masyarakat akan substansi peraturan perundang-undangan yang dibuat yang tidak hanya mampu memecahkan permasalahan yang dihadapi, namun juga mampu membawa manfaat yang besar bagi masyarakat, bangsa dan negara.
10. Meningkatkan Kepatuhan (Compliance), panduan Konsultasi Publik diharapkan akan mampu meningkatkan kepatuhan masyarakat terhadap isi dan substansi peraturan perundang-undangan yang dibuat.

## **D. Konsultasi Publik dalam Pembentukan Peraturan**

### **1. Konsultasi Publik pada Tahap Perencanaan**

Pelaksanaan Konsultasi Publik sebaiknya dilaksanakan sedini mungkin, yaitu sejak perencanaan (baik perencanaan kebijakan maupun perencanaan peraturan), dan dapat dilaksanakan sesuai kebutuhan pada setiap tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian maka substansi yang akan/telah diakomodasikan serta berbagai kesepakatan yang telah dicapai dapat terus dikawal dan dipastikan pengakomodasiannya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Saat ini perencanaan peraturan dapat di lihat pada Prolegnas, Progsun PP dan Progsun Perpres, Masyarakat dapat memberikan pendapat dan masukannya.

Dalam hal penyusunan RUU, maka RUU tersebut juga wajib disertai dengan Naskah Akademik (NA). Naskah akademik adalah naskah hasil penelitian atau pengkajian hukum dan hasil penelitian lainnya terhadap suatu masalah tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah mengenai pengaturan masalah tersebut dalam suatu rancangan undang-undang, (Pasal 1 angka 11 UU P3). Penyusunan naskah akademik dilakukan oleh pemrakarsa berkoordinasi dengan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dalam menyusun naskah akademik, pemrakarsa dapat mengikutsertakan akademisi dari perguruan tinggi, praktisi, atau lembaga swadaya masyarakat.

### **2. Konsultasi Publik Pada Tahap Penyusunan Peraturan**

Rancangan Undang-Undang yang disusun pemrakarsa terlebih dahulu harus disebarluaskan kepada masyarakat. Rancangan yang disebarluaskan adalah rancangan yang akan dipersiapkan untuk dilakukan pembahasan dalam panitia antar kementerian dan/atau antarnonkementerian.

Pemrakarsa menyediakan metode dan media yang mudah diakses serta digunakan oleh Masyarakat untuk memberikan tanggapan dan/atau masukan terhadap Rancangan Undang-Undang yang telah disebarluaskan, tanggapan dan/atau masukan dapat dilakukan secara lisan dan/atau tertulis sesuai dengan

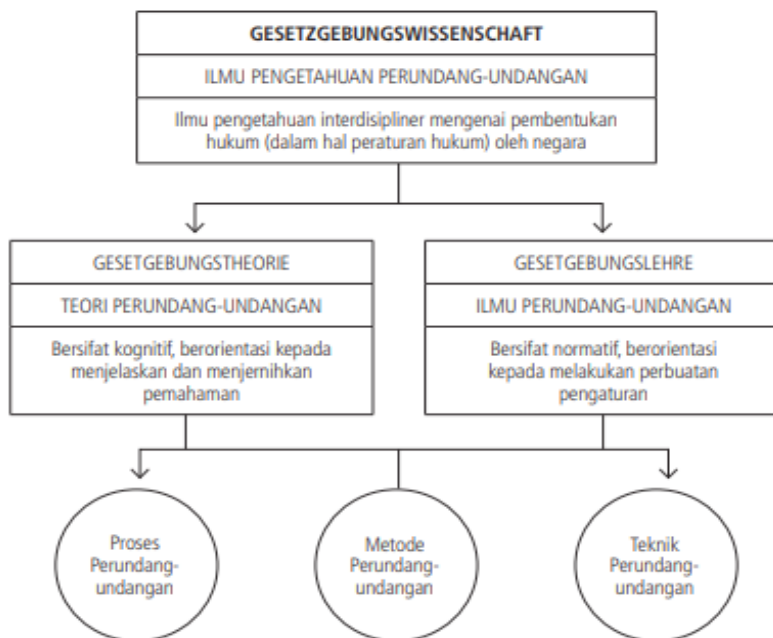
aspirasi atau kepentingannya. Tanggapan tersebut harus didokumentasikan dan diarsipkan secara baik oleh Pemrakarsa sebagai bahan pertimbangan perbaikan Rancangan peraturan.

Pemrakarsa dapat menyelenggarakan Konsultasi Publik lanjutan selama proses panitia antarkementerian dan/atau antarnonkementerian dan proses Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Undang-Undang, sepanjang diperlukan.

### 3. Konsultasi Publik Pada Tahap Pembahasan Peraturan

Konsultasi Publik pada tahap pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan terhadap Rancangan Undang-Undang yang diprakarsai oleh Pemerintah. Pemrakarsa dalam membahas Rancangan Undang-Undang di DPR mempertimbangkan tanggapan dan/atau masukan yang diperoleh dari Masyarakat. Dalam proses pembahasan sendiri DPR seringkali melakukan rapat dengar pendapat (RDP) dengan mengundang kelompok masyarakat dan/atau stakeholder yang akan terdampak dari keberlakuan undang-undang yang akan dibentuk.

**Skema 1. Hubungan Partisipasi dalam Pembentukan Peraturan**



## E. Peraturan Perundang-undangan terkait Penyebarluasan dan Partisipasi Publik

Selain mempedomani UU No. 12/2011 tentang 49 Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3) dalam proses penyebarluasan dan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terdapat beberapa peraturan yang terkait dengan pemberian informasi pada masyarakat, yakni:

1. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2014 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Salah satu elemen penting dalam mewujudkan penyelenggaraan negara yang terbuka adalah hak publik untuk memperoleh Informasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan undang-undang ini, pada dasarnya setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik (masyarakat). Informasi Publik tersebut harus dapat diperoleh setiap Pemohon Informasi Publik dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana. Adapun Informasi Publik yang dikecualikan bersifat ketat dan terbatas.

Informasi Publik yang dikecualikan bersifat rahasia sesuai dengan Undang-Undang, kepatutan, dan kepentingan umum didasarkan pada pengujian tentang konsekuensi yang timbul apabila suatu informasi diberikan kepada masyarakat serta setelah dipertimbangkan dengan saksama bahwa menutup Informasi Publik dapat melindungi kepentingan yang lebih besar daripada membukanya atau sebaliknya. Berdasarkan UU ini setiap rancangan peraturan wajib disampaikan kepada publik (kecuali yang bersifat rahasia). Sehingga walaupun pemrakarsa tidak menyampaikan suatu kepada publik namun apabila ada masyarakat yang meminta informasi tersebut maka menurut UU harus diberikan.

2. Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2012 Tentang Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional.

Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional yang selanjutnya disingkat JDIHN adalah wadah pendayagunaan bersama atas dokumen hukum secara tertib, terpadu, dan berkesinambungan, serta merupakan sarana pemberian pelayanan informasi hukum secara lengkap, akurat, mudah, dan cepat keberadaan sebuah wadah yang dapat menyajikan informasi hukum dan data produk hukum yang berlaku yang selalu diperbarui menjadi sesuatu yang sangat dibutuhkan. Dokumentasi terhadap sebuah produk hukum menjadi kewenangan setiap instansi, baik pemerintah atau swasta, namun antar instansi tersebut perlu saling terintegrasi dalam memberikan informasi hukum yang benar. Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional bertujuan untuk:

- (1) menjamin terciptanya Pengelolaan Dokumentasi dan Informasi Hukum yang terpadu dan terintegrasi di berbagai instansi pemerintah dan institusi lainnya;
- (2) menjamin ketersediaan dokumentasi dan informasi hukum yang lengkap dan akurat, serta dapat diakses secara cepat dan mudah;
- (3) mengembangkan kerja sama yang efektif antara Pusat jaringan dan Anggota jaringan serta antar sesama Anggota jaringan dalam rangka penyediaan dokumentasi dan informasi hukum; dan
- (4) meningkatkan kualitas pembangunan hukum nasional dan pelayanan kepada publik sebagai salah satu wujud ketatapemerintahan yang baik, transparan, efektif, efisien, dan bertanggung jawab.

Anggota JDIHN adalah Biro hukum dan/atau unit kerja pada instansi pemerintah/pemerintah daerah yang tugas dan fungsinya menyelenggarakan kegiatan yang berkaitan dengan dengan dokumen Hukum.





## **BAB 4**

# **DIREKTORAT JENDERAL PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DAN PERAN PENYEBARLUASAN DAN PARTISIPASI PUBLIK**

Setelah membaca bab ini, para pembelajar diharapkan dapat menjelaskan peran Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dalam penyebaran dan partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan

### **A. Peran dan Fungsi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan**

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Untuk melaksanakan tugas tersebut Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang peraturan perundang-undangan. Fungsi tersebut dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan fungsi tersebut dapat dikatakan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan bertindak sebagai koordinator dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Sekretariat Direktorat Jenderal;
- b. Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan;
- c. Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan I;

- d. Direktorat Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan II;
- e. Direktorat Fasilitasi Perancangan Peraturan Daerah dan Pembinaan Perancang Peraturan Perundang-undangan;
- f. Direktorat Pengundangan, Penerjemahan, dan Publikasi Peraturan Perundang-undangan; dan
- g. Direktorat Litigasi Peraturan Perundang-undangan.

Unit eselon II yang ada pada Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan pada dasarnya di bentuk untuk melaksanakan tugas pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.

**Skema 2. Peran Direktorat Jenderal PP dalam Pembentukan Peraturan**



Dalam bab ini, penjelasan peran Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan akan lebih fokus terhadap peran Direktorat Pengundangan, Penerjemahan dan Publikasi Peraturan Perundang-undangan. Penjelasan tersebut khususnya dalam pelaksanaan peran untuk penyebarluasan dan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan. Direktorat Pengundangan dalam skema di atas, menjadi muara akhir sekaligus pendokumentasi atas semua proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

## **B. Peran Direktorat Pengundangan, Penerjemahan, dan Publikasi**

Berdasarkan Pasal 245 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan HAM Direktorat Pengundangan, Penerjemahan dan Publikasi mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, pemberian bimbingan teknis dan supervisi, serta pelaksanaan pemantauan, evaluasi dan pelaporan dibidang pengundangan, penerjemahan, publikasi, dokumentasi, perpustakaan, dan sistem informasi peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebijakan teknis yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Pelaksanaan tugas, Direktorat Pengundangan, Penerjemahan dan Publikasi terdiri dari 4 (empat) Sub Direktorat, yakni:

1. Subdirektorat Pengundangan Peraturan Perundang-undangan;
2. Subdirektorat Penerjemahan Peraturan Perundang-undangan;
3. Subdirektorat Publikasi, Dokumentasi, dan Perpustakaan;
4. Subdirektorat Sistem Informasi Peraturan Perundang-undangan

Tugas untuk melakukan penyebarluasan dan partisipasi publik pada khususnya tidak hanya dilakukan oleh Direktorat Pengundangan, Penerjemahan dan Publikasi melainkan oleh setiap stakeholder yang terlibat pada setiap tahapan pembentukan peraturan, di Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan salah satu fungsi penyebarluasan dan partisipasi publik dilakukan oleh Direktorat Pengundangan, Penerjemahan dan Publikasi yakni:

1. Subdirektorat Pengundangan Peraturan Perundang-undangan. Dalam tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan, Pengundangan adalah penempatan peraturan perundang-undangan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia dengan begitu Peraturan Perundang-undangan tersebut dianggap mempunyai daya laku dan daya ikat bagi setiap orang.

Subdit Pengundangan Peraturan Perundang-undangan juga melakukan penyusunan dan penerbitan lembaran lepas pengundangan peraturan perundang-undangan, pengelolaan dan pendokumentasian lembaran lepas dan naskah pengundangan peraturan perundang-undangan.

2. Subdirektorat Penerjemahan Peraturan Perundang-undangan, Pada pokoknya melakukan penerjemahan peraturan perundang-undangan ke dalam bahasa asing, yakni bahasa Inggris. Hasil terjemahan peraturan yang dilakukan menjadi terjemahan resmi . Terjemahan resmi tersebut juga di sebarluaskan secara elektronik maupun non elektronik.
3. Subdirektorat Publikasi, Dokumentasi, dan Perpustakaan, pada pokoknya melaksanakan fungsi pengelolaan dokumentasi, perpustakaan, penerbitan, publikasi, dan penyebarluasan peraturan perundang-undangan berdasarkan fungsi tersebut pada sesungguhnya subdit publikasi melakukan fungsi utama penyebarluasan melalui:
  - Penerbitan barang cetakan berupa buku peraturan perundang-undangan, jurnal legislasi, jurnal perancang peraturan perundang-undangan.
  - Mengelola perpustakaan peraturan perundang-undangan
  - Melaksanakan sosialisasi, FGD terkait peraturan perundang-undangan.
4. Subdirektorat Sistem Informasi Peraturan Perundang-undangan, pada pokoknya mengelola Sistem Informasi Peraturan Perundang-undangan dan melakukan publikasi dan pengelolaan website resmi Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan dan situs Peraturan.go.id. Dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan, Subdirektorat Sistem Informasi telah mengelola beberapa aplikasi untuk memudahkan penyebarluasan peraturan perundang-undangan, antara lain:

- E Penerjemahan,
- E Pengundangan,
- E Perpustakaan,
- E Jurnal,
- E Status,
- E Permen dan
- E Litigasi

Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan memiliki portal yang mempublikasikan seluruh peraturan yang diundangkan, yakni *www.peraturan.go.id*.

**Tabel 1. Peran Direktorat Pengundangan dalam Publikasi**

No	Subdit	Jenis Publikasi
1	Pengundangan Peraturan Perundang-undangan	lembaran lepas pengundangan peraturan perundang-undangan
2	Penerjemahan Peraturan Perundang-undangan	Terjemahan resmi
3	Publikasi, Dokumentasi, dan Perpustakaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- buku peraturan perundang-undangan,</li> <li>- jurnal legislasi,</li> <li>- jurnal perancang peraturan perundang-undangan.</li> <li>- Mengelola perpustakaan peraturan perundang-undangan</li> </ul>
4	Sistem Informasi Peraturan Perundang-undangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situs Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan</li> <li>- <a href="http://www.peraturan.go.id">www.peraturan.go.id</a></li> </ul>

Direktorat Pengundangan, Penerjemahan dan Publikasi selalu berusaha agar penyebarluasan proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara maksimal sehingga masyarakat dapat memperoleh akses yang maksimal. Akses publik yang maksimal tidak hanya mampu meningkatkan peran

serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, namun juga kesadaran masyarakat akan keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut, sehingga pada akhirnya diharapkan akan mampu meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut.

### **C. Website Terintegrasi ([www.peraturan.go.id](http://www.peraturan.go.id))**

Di era sistem informasi, proses penyebarluasan dan partisipasi publik lebih banyak dilakukan dengan menggunakan media sistem informasi karena:

- mudah diakses oleh Masyarakat ataupun lembaga
- negara terkait Peraturan Perundang-undangan ;
- dapat dilakukan setiap waktu dan dari mana saja;
- efisien dalam waktu dan biaya;
- jangkauan lebih luas;
- meningkatnya partisipasi Masyarakat dalam proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan sehingga aspirasi masyarakat dapat tersalurkan secara optimal;
- aspirasi masyarakat dapat terdata dengan lebih baik dan akurat

Situs Peraturan.go.id merupakan sarana publikasi elektronik utama Lembaran Negara Republik Indonesia, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia, Berita Negara Republik Indonesia, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia yang berfungsi sebagai:

- a. sarana penyebarluasan seluruh naskah peraturan perundang-undangan tingkat pusat, baik UU, Perpu, PP, Perpres sampai dengan peraturan menteri/peraturan lainnya;
- b. sarana memfasilitas partisipasi publik dalam penyusunan peraturan. Dalam situs web ini tersedia dokumen rancangan peraturan maupun informasi terkait pembentukan peraturan perundang-undangan (tahapan dalam pembentukan suatu peraturan perundang-undangan) serta fitur yang memungkinkan masyarakat memberikan masukan secara langsung terkait suatu rancangan peraturan yang tengah disusun maupun rancangan program legislasi;

- c. sarana monitoring kinerja legislasi, baik monitoring atas penyelesaian target penyusunan peraturan setiap tahunnya maupun target pengundangan peraturan pelaksana yang diamanatkan oleh suatu peraturan.

Peraturan yang dimuat dalam situs web ini adalah peraturan dalam format sesuai UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 12/2011), yakni dalam format Lembaran Negara dan Berita Negara. Selain menampilkan dokumen terkait peraturan, situs web ini juga menyediakan informasi pendukung untuk membantu pengguna untuk:

- mengetahui status peraturan, apakah masih berlaku atau sudah tidak berlaku
- sejarah peraturan-peraturan yang terdahulu, putusan MK atau MA yang mencabut/menafsirkan suatu pasal/ayat
- hubungan antar satu peraturan dengan peraturan lain
- fitur pencarian dalam situs ini pula memungkinkan pengguna untuk mencari peraturan berdasarkan kategori isu hukum, jenis peraturan atau tahun peraturan diundangkan.

Masyarakat yang ingin berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, misalnya memberikan masukan terhadap sebuah rancangan peraturan atau rencana legislasi, dapat memberikan masukan secara langsung melalui fitur yang tersedia di situs web ini.

#### **D. Merangkul Publik dalam Perencanaan**

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. 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 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, dengan inti semangat 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.

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. 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.

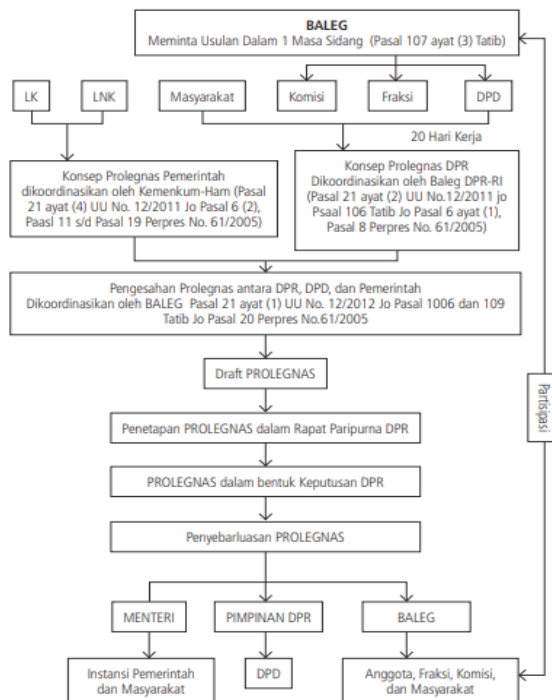
Adapun dalam tahapan koordinasi penyusunan Prolegnas meliputi:

- 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 melalui perumusan naskah akademik.

**Skema 3. Alur Program Legislasi Nasional atau Perencanaan**



## E. Merangkul Publik dalam Perumusan Peraturan

Pelibatan aspirasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang membutuhkan tahap perencanaan karena diletakkan dalam konteks kebijakan (*policy*) publik yang tertulis. 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 proses perumusan peraturan perundang-undangan.

Sebelum dilakukan, penyusunan suatu RUU baik oleh DPR, DPD, maupun pemerintah umumnya secara teknis diawali terlebih dahulu dengan langkah-langkah publikasi dan pengalangan partisipasi publik sebagai berikut:

- 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 memformulasikan 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 Perundangundangan 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 draf RUU yang materi muatannya bersumber dari naskah akademik.
  - h. Uji sah atas draf 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, baik kelompok masyarakat, organisasi masyarakat sipil, dan kelompok kepentingan lain tidak perlu 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-parliament* semacam.

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.”*

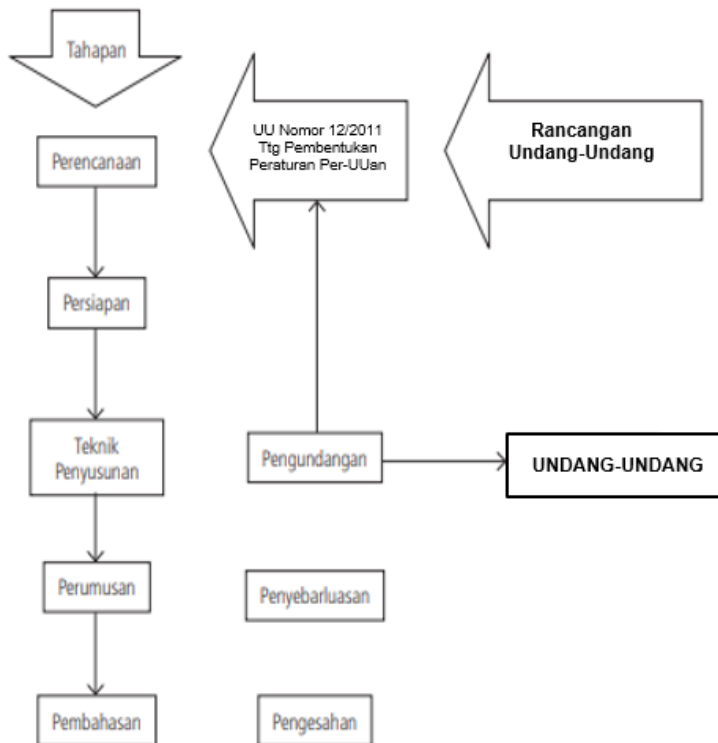
Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. sosialisasi; dan/atau
- d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

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.

Tahapan penyusunan peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang dalam pelaksanaannya, terbagi menjadi tiga tahap yaitu tahap pra-legislasi, tahap legislasi, dan tahap pascalegislasi. Hal inilah yang menjadi bagian dari peran yang dilakukan oleh Direktorat Pengundangan.

#### Skema 4. Pembentukan Rancangan Undang-Undang



Penjaminan hak masyarakat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan perlu mendapatkan sebuah indikator. Indikator 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. Ketiga, penyediaan dokumen dan dokumentasi yang berhubungan dengan pembahasan RUU, termasuk pemutakhiran RUU yang tengah dibahas.





## **BAB 5**

# **KENDALA DAN SOLUSI DALAM PELAKSANAAN PENYEBARLUASAN DAN PARTISIPASI PUBLIK**

Setelah membaca bab ini, para pembelajar diharapkan dapat mengetahui kendala dan solusi dalam pelaksanaan penyebarluasan dan partisipasi publik dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan

### **A. Kendala Penyebarluasan dan Partisipasi Publik**

Dalam proses penyebarluasan dan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam implementasinya terdapat beberapa kendala yang seringkali di hadapi. Berdasarkan kajian yang dilakukan BPHN kendala tersebut antara lain:

1. Partisipasi Publik hanya bersifat Formal Prosedural saja (misalnya kegiatan untuk memenuhi persyaratan dalam rangka pencairan anggaran), sehingga tidak melibatkan pihak-pihak yang secara memadai merepresentasikan partisipasi publik secara luas.
2. Hasil Partisipasi Publik kurang ditanggapi secara substantif, aspek substantif yang sangat penting harus diakomodir dalam materi muatan peraturan perundang-undangan serta dieksplorasi dan dikawal secara memadai.
3. Substansi Partisipasi Publik perlu terus dikawal sejak saat perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, sampai dengan implementasinya. Kesepakatan yang dicapai harus terus dikawal pada tahapan-tahapan selanjutnya.
4. Pengarsipan hasil hasil proses Partisipasi Publik yang belum memadai
5. Proses Partisipasi Publik harus bersifat dua arah agar dapat memahami kepentingan dan aspirasi dari masing-masing pihak yang

perlu dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan maupun peraturan perundang-undangan, sehingga secara serius mempertimbangkan dan memperhitungkan berbagai pandangan, kepentingan dan aspirasi yang berkembang.

6. Masyarakat belum mendapatkan akses informasi yang cukup dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan
  - Penyebarluasan yang memadai yang mampu menjangkau pihak-pihak yang seharusnya diajak berkonsultasi.
  - Metode penyebarluasan yang efektif yang menggunakan semua media yang tersedia, baik tatap muka, media cetak dan elektronik.
7. Kurang optimalnya partisipasi masyarakat karena kurangnya informasi kepada masyarakat, maka atensi dan partisipasi masyarakat dalam proses Konsultasi Publik menjadi kurang optimal.
8. Kurangnya Pemahaman tentang Arti Penting Kontribusi dan Peranan Masyarakat, dalam Proses pembentukan peraturan perundang-undangan Di era yang semakin demokratis ini, Pemerintah perlu untuk terus memberikan pemahaman kepada masyarakat tentang terhadap arti penting kontribusi dan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

## **B. Strategi Penanganan Kendala**

Untuk mengatasi kendala-kendala tersebut, terdapat beberapa saran yang dapat dilakukan untuk memastikan efektifitas proses penyebarluasan dan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

1. Pelaksanaan partisipasi publik sebaiknya dilaksanakan sedini mungkin, yaitu sejak perencanaan (baik perencanaan kebijakan maupun perencanaan peraturan), dan dapat dilaksanakan (sesuai kebutuhan) pada setiap tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian maka substansi yang akan/

telah diakomodasikan serta berbagai kesepakatan yang telah dicapai dapat terus dikawal dan dipastikan pengakomodasiannya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

2. Partisipasi Publik harus dilakukan dalam jangka waktu yang memadai. Jangka waktu yang memadai akan bervariasi sesuai dengan kompleksitas permasalahan yang akan diatasi dengan peraturanserta potensi keterlibatan masyarakat di dalamnya, demikian pula tergantung kepada metode dan media Konsultasi Publik yang digunakan.
3. Prinsip proporsionalitas dalam pelaksanaan partisipasi publik sangat perlu diperhatikan. proses partisipasi publik yang netral dan bersifat teknis serta mempunyai dampak yang minim tentu saja akan sangat berbeda dibandingkan dengan partisipasi publik yang dilakukan terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang mempunyai dampak sosial, ekonomi dan lingkungan yang sangat besar serta terkait dengan kepentingan masyarakat yang lebih luas. Proporsional tersebut menyangkut waktu yang dibutuhkan, pemangku kepentingan yang dilibatkan, metode yang digunakan, media serta anggaran biaya yang dikeluarkan.
4. Melibatkan sebanyak mungkin pihak yang terkait, Keterlibatan sebanyak mungkin pihak yang terkait akan mampu menjadi dasar dalam memetakan berbagai kepentingan dan aspirasi yang harus dipertimbangkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Termasuk kemampuan untuk mengidentifikasi pihak yang kemungkinan akan terkena dampak negatif yang perlu diminimalisir dampaknya atau dicarikan jalan keluarnya sehingga potensi resistensi yang menghambat efektivitas peraturan perundang-undangan akan dapat diatasi.
5. Akses publik yang maksimal dalam pelaksanaan partisipasi publik harus diupayakan secara luas sehingga mampu menjangkau sebanyak mungkin lapisan masyarakat. baik media lisan, cetak maupun elektronik harus dimanfaatkan.

6. Partisipasi Publik harus dilaksanakan secara sistematis sehingga mampu menjangkau sasaran yang tepat sesuai dengan kebutuhan dan dengan sekuens yang tepat. Selain itu, transparansi dalam pelaksanaan Konsultasi Publik harus tetap dijaga agar prosesnya dapat berlangsung optimal serta tidak ada kejutan-kejutan dalam implementasinya karena ada pihak-pihak yang merasa tidak dilibatkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.
7. Kejelasan Target (Kelompok Sasaran) Setiap kegiatan Konsultasi Publik dari pembentukan peraturan perundang-undangan yang berbeda akan terkait dengan kelompok sasaran (target) kegiatan Konsultasi Publik yang berbeda. Oleh karena itu sangat penting bagi lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan yang melaksanakan kegiatan partisipasi publik untuk mampu mengidentifikasi kelompok sasaran (target) yang tepat. dan pihak-pihak yang secara potensial akan menjadi pihak yang paling terkena dampak (affected parties)



## **BAB 6 PENUTUP**

### **A. Simpulan**

Kegiatan penyebarluasan dan partisipasi publik yang dilakukan tidak hanya untuk memenuhi persyaratan formal prosedural saja, namun harus dilakukan secara benar, tepat sasaran serta melibatkan pihak-pihak yang secara memadai merepresentasikan partisipasi publik secara luas. Oleh karena itu, aspek substantif yang sangat penting harus diakomodir dalam materi muatan peraturan perundang-undangan serta dieksplorasi dan dikawal secara memadai.

Ketentuan mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 termasuk didalamnya kewajiban pelaksanaan penyebarluasan dan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengingat daya ikat dan daya laku dari suatu peraturan maka kegiatan penyebarluasan dan partisipasi publik haruslah di maknai sebagai kewajiban karena hak memperoleh informasi merupakan hak asasi manusia dan keterbukaan informasi publik merupakan salah satu ciri penting negara demokratis yang menjunjung tinggi kedaulatan rakyat untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik.

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Akses publik yang maksimal dalam pelaksanaan Konsultasi Publik harus diupayakan secara luas sehingga mampu menjangkau sebanyak mungkin lapisan masyarakat. Untuk itu segala media yang

tersedia, baik media lisan, cetak maupun elektronik harus dimanfaatkan. Akses publik yang maksimal tidak hanya mampu meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, namun juga kesadaran masyarakat akan keberadaan peraturan perundang-undangan tersebut, sehingga pada akhirnya diharapkan akan mampu meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut.

## **B. Penutup**

Setelah melakukan pembahasan dan analisis terhadap permasalahan sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya dalam modul ini, sejumlah saran telah disampaikan penulis atas pelaksanaan fungsi penyebarluasan dan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

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 strategi 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.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, DPR berkewajiban untuk mengakomodir aspirasi publik dan partisipasi masyarakat dari mulai tahap perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, pengesahan, dan pengundangan. 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.





## DAFTAR PUSTAKA

### PERATURAN

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

### BUKU

Ann, Saidman, *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, Jakarta: EILPS. 2001.

Asshiddiqie, Jimly, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Penerbit UI. Press, Jakarta, 1994.

Hartono, C.F.G. Sunaryati, *Politik Hukum Menuju Sistem Hukum Nasional*, Penerbit. Alumni, Bandung, 1991.

Kusumaatmaja, Muhtar. *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1986.

Manan, Baqir. *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Hill Co. Ind, Jakarta, 1992.

Penyusun, Tim. *Buku Tanya Jawab Seputar Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Pusat*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. 2019.

Rifal Ahmad, *Akses Kelompok Rentan dalam Proses Legislasi*, Penerbit Koalisi Kebijakan Partisipatif, Jakarta, 2006.

Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Perundang-Undangan*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, 2009.

Setyowati, Erni dkk., *Memantau Parlemen, Mendorong Lahirnya Legislasi: Panduan Praktis Legislasi*, Pusat Studi Hukum dan Konstitusi, Jakarta, 2007

## **JURNAL**

Susanti, Bavitri. 2006. "Catatan PSHK tentang Kinerja Legislasi DPR 2005". Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK)

## **INTERNET**

<http://www.bphn.go.id/data/thumbnails/rancangan-permenkumham-tentang-konsultasi-publik-new.pdf>

# **PENYEBARLUASAN DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

## **Teknis Substantif Bidang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan**

Pembentukan peraturan perundang-undangan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan luas untuk memberi masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Akses publik yang maksimal dalam pelaksanaan Konsultasi Publik harus diupayakan secara luas, sehingga mampu menjangkau sebanyak mungkin lapisan masyarakat. Untuk itu, segala media yang tersedia, baik media lisan, cetak, maupun elektronik harus dimanfaatkan.

Akses publik yang maksimal tidak hanya meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, namun juga menumbuhkan kesadaran masyarakat akan peraturan perundang-undangan, sehingga diharapkan mampu meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut.



**BPSDM Hukum dan HAM**  
Jln. Raya Gandul No.4, Gandul, Cinere  
[www.bpsdm.kemendikhum.go.id](http://www.bpsdm.kemendikhum.go.id)



ISBN 978-623-68690-9-3

