

Menepis *Democracy Retrogression*: Urgensi Penguatan Akuntabilitas Lembaga Legislatif dan Produk Legislasi

Oleh:

Mirza Satria Buana

Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat

Jl. Brigjen H. Hasan Basri, Kayutangi, Banjarmasin Utara, Kota Banjarmasin, Kalimantan Selatan, 70123.

mirza.buana@ulm.ac.id

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara pasca otoritarian pernah mengalami suatu siklus perbaikan dan penurunan demokrasi. Perbaikan atau reformasi disegala bidang terutama dalam ranah hukum dan politik biasanya terjadi ketika kekuatan pemerintah (baca: eksekutif/Presiden dan legislatif/DPR) belum kuat terkonsolidasi, sedangkan kekuatan *civil society* sedang kuat-kuatnya. Dalam masa-masa 'bulan madu' reformasi ini, banyak dihasilkan produk-produk hukum yang berkualitas: pro-demokrasi dan *rule of law*, semisal: UU KPK, UU MK, UU KY, UU HAM dan beberapa ratifikasi kovenan HAM lain. Sebaliknya, penurunan demokrasi (*democracy retrogression*) terjadi pada saat kekuatan pemerintah (baca: eksekutif/Presiden dan legislatif/DPR) telah terkonsolidasi dalam *setting* oligarkis dan politik kartel yang predatorik, sementara kekuatan reformis dan *civil society* sedang lelah dan terbelah, semisal karena kontestasi Pemilu Serentak 2019 yang telah 'membelah' bangsa dan banyak menguras energi masyarakat civil.

Indonesia saat ini telah berada dalam titik terendah dalam demokrasi. Berbeda dengan *design* pemerintahan otoritarian, dimana eksekutif/Presiden dengan nyata menghegemoni dan mengkooptasi lembaga-lembaga lain (termasuk sistem pemilu) lewat kebijakan-kebijakannya. Pembusukan demokrasi pasca otoritarian dilakukan oleh kelompok yang dulu dianggap dianggap reformis: berkuasa lewat pemilu yang demokratis-konstitusional, namun membunuh demokrasi lewat mekanisme hukum (legislasi/regulasi), semua dilakukan demi kuasa oligarkis ("*destroy democracy through legal/constitutional mechanism*").

Menurut Konstitusi (UUD 1945) dan beberapa undang-undang organik terkait perundang-undangan, proses legislasi nasional dibahas dan mendapat persetujuan bersama oleh Presiden dan DPR (Pasal 20 Angka 2). Sehingga jelaskan bahwa baik atau buruknya suatu produk legislasi nasional (undang-undang) tidak semata tanggung-jawab DPR, melainkan juga lembaga Presiden.

Aziz Huq dan Tom Ginsburg (2012) memberi peringatan akan terjadi penurunan demokrasi atau *democracy retrogression* sebagaimana telah terjadi di beberapa negara-negara pasca otoritarian lain. Serangan oleh kuasa oligarkis-predatorik yang telah

terkonsolidasi (lewat) 'hukum/legislasi' terhadap demokrasi dan *rule of law*, biasanya terjadi dalam 3 (tiga) area strategis, yaitu: (1) rekayasa hukum pemilu; (2) mengancam kebebasan berkumpul/berorganisasi; dan (3) mengancam integritas lembaga negara/melemahkan *checks and balances*.

Dalam konteks Indonesia kontemporer, ketiga area tersebut telah dipenetrasi oleh kuasa oligarkis-predatorik. Norma *presidential threshold* dalam UU Pemilu jelas merupakan jalan untuk mendominasi kontestasi pemilu, mekanisme *contrarius actus* dalam Perppu kemudian menjadi UU Ormas juga bisa dianggap sebagai serangan terhadap kebebasan berkumpul/berorganisasi warga negara, dan yang terakhir pelemahan lembaga anti rasuah KPK lewat revisi UU KPK dan memasukkan 'kuda troya' dalam seleksi pimpinan KPK dapat dianggap sebagai serangan terhadap mekanisme *rule of law* dan *checks and balances*. Belum lagi menyoal RKUHP yang jelas mengandung pasal-pasal *draconic* yang berbahaya pada tumbuh kembang kebebasan berkumpul dan menyatakan pendapat. Lewat parameter diatas, dapat disimpulkan bahwa Indonesia telah mengalami penurunan demokrasi (*democracy retrogression*) yang merupakan tahap awal dari pembusukan demokrasi yang lebih parah, semisal *autocratic legalism* (Scheppelle, 2018) dan *abusive constitutionalism* (Landau, 2013).

Dalam masa transisi pemerintahan ini, negara hukum Indonesia akan 'dikepung' oleh beberapa produk legislasi berlanggam predatorik: RUU Pemasarakatan, UU Bela Negara, UU SD Air dan RUU Pertanahan. Topeng kekuatan oligarkis sudah nyata terkuak dihadapan kita. Lewat latar belakang diatas inilah, tulisan sederhana ini ingin memberi beberapa gagasan-gagasan strategis guna meningkatkan akuntabilitas lembaga legislasi dan sekaligus memperbaiki substansi produk perundang-undangan

B. Akuntabilitas Lembaga Legislatif dan Produk Legislasi: Suatu Keniscayaan

Negara hukum sejatinya berorientasi pada pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara, yang dapat dicapai dengan memastikan bahwa pemerintahannya terbatas (*limited government*), yang berarti setiap tindak tanduk kebijakan dan produk hukumnya dapat dipertanggung-jawabkan kepada publik (*responsible government*). Selain itu perlu diinsyafi bahwa dalam konteks ketatanegaraan, negara merupakan organisasi jabatan. Setiap jabatan, diadakan dan dijalankan dalam rangka mewujudkan tujuan negara yang telah ditetapkan lewat konstitusi. Sehingga dalam negara demokrasi konstitusional, jabatan dalam organisasi negara dibatasi kekuasaannya. Pembatasan kekuasaan dilakukan untuk mewujudkan pertanggungjawaban atas pelaksanaan jabatan-jabatan yang ada kepada rakyat. Dalam negara demokrasi konstitusional, pemegang kekuasaan tertinggi ada pada rakyat yang berhak memberi '*reward*' maupun '*punishment*' kepada perwakilannya. Karena idealitas negara hukum itulah, maka akuntabilitas menjadi 'kata kunci'. DPR dan lembaga Presiden, sebagai bagian dari pemerintah (dalam arti luas) harus mampu bertanggung-jawab dalam proses pembuatan kebijakan dan undang-undang.

Namun lagi-lagi perlu diinsyafi bahwa implementasi Indonesia sebagai negara hukum masih 'jauh panggang dari api,' bahkan sekarang berada dalam titik terendah. Pada saat

Pemilu maupun Pilkada, calon anggota legislatif baik untuk tingkat nasional (DPR/DPD) dan daerah (DPRD Prov/Kab/Kota) kerap mengumbar janji kampanye kepada masyarakat agar dapat memilih yang bersangkutan sebagai 'wakil rakyat' di badan legislatif. Namun setelah Pemilu/Pilkada usai rakyat tidak memiliki suatu mekanisme legal-konstitusional untuk mempertanyakan dan menggugat kinerja dan janji kampanye wakil rakyat yang telah mereka pilih dalam implementasi riil dilapangan. Rakyat seolah hanya memberi 'cek kosong' kepada anggota dewan terpilih, tanpa ada kuasa bertanya dan menggugat kebijakan dan capaian mereka selama menjadi 'wakil rakyat.' Dengan kata lain, 'ketika pemilu rakyat disayang, pasca pemilu rakyat ditendang.'

Dalam tataran idealisme demokrasi, sejatinya tugas wakil rakyat tidak semata membuat legislasi, menjalankan fungsi kontrol dan anggaran, namun yang tidak kalah penting adalah melayani konstituen (*servicing the constituent*). Namun dalam prakteknya fungsi pelayanan kepada konstituen tersebut jarang dilakukan, karena fungsi strategik tersebut tidak secara tegas ditekankan sebagai norma hukum dalam perundang-undangan. Alpanya tugas pelayanan kepada masyarakat inilah yang memperburuk relasi konstituen dengan pemerintah, selain itu juga menurunkan marwah akuntabilitas anggota dewan ketitik nadir.

Seharusnya ada rumusan norma 'wajib' dan 'harus' terkait kewajiban anggota dewan baik nasional maupun daerah untuk melakukan tugas 'pelayanan terhadap aspirasi konstituen lewat mekanisme pelaporan, evaluasi kepada publik secara berkala dan sanksi apabila fungsi tersebut tidak dijalankan. Mekanisme pelaporan kinerja dan kebijakan-kebijakan strategik yang dilakukan oleh anggota dewan dapat menjadi 'alat paksa' agar mereka bekerja dengan lebih baik dan bertanggung-jawab. Gagasan ini tentu masih sangat sederhana dan perlu dielaborasi dalam tulisan tersendiri.

Ikhtiar memperkuat akuntabilitas lembaga legislatif juga bisa dilakukan lewat penghapusan fungsi *recall* yang selama ini disematkan ke tubuh partai politik pengusung anggota dewan. *Recall* oleh partai politik pengusung dapat mengganggu independensi dan idealisme anggota dewan dalam ikhtiar mewujudkan aspirasi konstituennya. Konstituen sebagai *voter* seharusnya memiliki semacam mekanisme kelembagaan berbasis Daerah Pemilihan (Dapil) yang dapat digunakan untuk mengingatkan janji-janji kampanye atau program-program kerja anggota dewan terpilih dan bila perlu lembaga tersebut dapat melakukan *recall* sebagai wujud kekecewaan publik terhadap kinerja anggota dewan terpilih.

Lembaga atau agensi konstituen berbasis Dapil tersebut memiliki kewenangan untuk bertanya dan mengundang anggota dewan terpilih untuk mempresentasikan capaian dan target kerja legislasi kepada konstituen dan *civil society*. Dewan Konstituen (DK) setidaknya berisi perwakilan-perwakilan dari Dapil, akademisi dan penggiat *civil society*. Dengan mekanisme ini kedaulatan benar-benar secara *real* ada ditangan rakyat, bukan lewat kuasa oligarki-predatorik partai politik. Lewat lembaga tersebut anggota dewan dapat membuat produk legislasi secara lebih bertanggung-jawab. Tentu wacana ini perlu dimatangkan lebih lanjut.

Salah satu elemen penting dari negara hukum adalah pembatasan kekuasaan. Lewat prinsip inilah jabatan Presiden dibatasi oleh UUD 1945 pasca amandemen (Pasal 7). Seharusnya hal yang sama juga diperuntukkan kepada masa jabatan wakil rakyat baik pada tingkat nasional maupun daerah. Dengan adanya pembatasan masa jabatan anggota dewan maka diharapkan konsolidasi oligarkis dan hegemoni politik dinasti terutama dalam politik lokal dapat diminimalisir. Masa jabatan anggota dewan cukup satu periode untuk satu lembaga, namun bisa mencalonkan diri ke tingkat kelembagaan yang lebih tinggi (semisal hanya satu periode di DPRD Kab/Kota, dan kemudian hanya dapat mencalonkan diri untuk posisi di DPRD Prov atau DPR/DPD). Dengan skema ini proses rotasi kepemimpinan akan lebih cepat terjadi, masyarakat juga memiliki banyak pilihan-pilihan dalam kontestasi pemilu dan anggota dewan juga memiliki karir berjenjang yang dapat menjadi 'arena' pembelajaran/pendewasaan politik mereka.

Anggota dewan terutama DPR dan DPD kerap membuat perundang-undangan yang memiliki nuasa *conflict of interest* yang tinggi. Terutama perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan peran, tugas dan fungsi DPR sendiri, semisal UU MD3 yang dibuat oleh anggota dewan untuk mereka sendiri. Rumusan norma dalam Pasal 19 angka 2 UUD 1945 menyatakan bahwa "Susunan Dewan Perwakilan Rakyat diatur dengan undang-undang." Pasal ini membuka celah proses legislasi yang penuh *conflict of interest*. Seharusnya dalam proses pembuatan perundang-undangan yang mana anggota DPR/DPD menjadi salah satu obyeknya, proses pembahasan hanya dilakukan oleh Pemerintah/Eksekutif lewat Kementerian Hukum dan HAM/Ditjen PerUUan, BPHN dan lewat program kemitraan dengan kekuasaan *civil society*. Skema ini dapat mengurangi konflik kepentingan dalam perundang-undangan dan praktek kartel bagi-bagi jatah jabatan pimpinan DPR/MPR yang terjadi saat ini.

Dikarenakan proses pembahasan perundangan-undangan yang penuh konflik kepentingan dan abainya anggota dewan terhadap aspirasi akar rumput dan nilai-nilai konstitusionalisme, produk akhir berupa undang-undang kerap berbanding terbalik dengan aspirasi rakyat. Pada akhirnya, Mahkamah Konstitusi (MK) lah yang lebih banyak berperan sebagai 'pemadam kebakaran' lewat proses *judicial review*, seharusnya ada suatu mekanisme pemantauan dan peninjauan legislasi baik dalam tubuh eksekutif maupun legislatif sendiri. Gagasan-gagasan diatas tentu masih sangat prematur dan memerlukan pengkajian mendalam.

Legislasi atau regulasi merupakan *resultante* dari kepentingan politik. Sedangkan hukum merupakan alat/mekanisme otoritarif yang bertujuan mulia untuk dapat membatasi kepentingan-kepentingan politik tersebut. Berkaca pada 'kecolongannya' kekuatan *civil society* pada kasus pembahasan (terburu-buru) UU KPK dan RKUHP, lewat norma hukum perundang-undangan bisa di design semacam *restriction* (pelarangan) bagi Presiden dan DPR untuk tidak dapat membahas suatu perundang-undangan pada masa akhir (3 bulan sebelum masa jabatan berakhir). Lewat rumusan norma pelarangan ini, *deal* politik (tukar guling UU/kebijakan) pada masa Pilpres dan Pileg dapat diminimalisir oleh perangkat norma hukum perundang-undangan.

C. Partisipasi Publik sebagai Pengawal Demokrasi

Diinsyafi bahwa esensi dari semua legislasi dan regulasi adalah kebijakan yang berdampak publik (*public policy*), dimana kebijakan tersebut telah terpilih dari pengambilan keputusan yang deliberatif (Ferguson, 1998). Dengan kata lain, peraturan perundang-undangan adalah normatisasi dari kebijakan-kebijakan publik, walaupun hanya kebijakan terpilih yang dapat menjadi norma. Agar substansi produk legislasi (perundang-undangan) terjaga idealitasnya, perlu ditelisik proses-proses dan prosedur pembuatannya. Dengan kata lain, substansi perundang-undangan dengan proses/prosedurnya adalah dua sisi mata uang yang tidak terpisahkan.

Kebijakan sebagai visi idealitas dari pemerintah yang lahir dari pengambilan keputusan untuk dapat menyelesaikan suatu masalah (Snyder, 1999). Karena itulah pelibatan eksekutif (baik pusat maupun daerah) sebagai operator dirasa teramat penting dalam proses pembuatan perundang-undangan (dimana negara juga bertindak sebagai regulator). Dalam konteks pemerintah daerah perspektif dari SKPD terkait yang akan menjalankan kebijakan-kebijakan dalam Raperda sangat penting untuk diperhatikan, selain itu juga tentu perlu menyerap aspirasi rakyat.

Penyerapan aspirasi rakyat (publik) menjaga krusial karena dapat menentukan berkualitas atau tidak suatu kebijakan. Dalam prakteknya, kebijakan alih-alih berjangkar pada aspirasi publik, malah kerap bernuansa diskriminatif. Setidaknya ada 2 (dua) lapisan kebijakan yang diskriminatif: pertama, pada maksud atau tujuan dari penerbitan kebijakan, dan atau kedua, pada akibat atau dampak dari kehadiran kebijakan tersebut (Komnas Perempuan, 2018). Oleh karena itu, diperlukan pemahaman mendalam tentang esensi/substansi dari perundangan-undangan sebagai normatisasi dari kebijakan.

D. Substansi Undang-Undang: HAM dan Signifikansi Sosial

Berbicara tentang substansi perundang-undangan, kerap kali hanya membahas 'kulit' dari materi muatan peraturan perundang-undangan dalam Pasal 10 UU 12/2011 semisal: a. peraturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945; b. perintah suatu UU untuk diatur dalam UU; c. pengesahan perjanjian internasional; d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi (MK); dan/atau e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat. Namun sejatinya, esensi penting dari perundang-undangan adalah hadirnya perspektif konstitusionalisme, yaitu: hadirnya penghormatan dan penegakan HAM dan terlihatnya ikhtiar negara dalam melakukan pemisahan kekuasaan/kontrol atas kekuasaan pemerintah.

Perundang-undangan harusnya berprespektif HAM dimana negara menyadari perannya sebagai pemangku tanggung-jawab (*duty bearer*) dan masyarakat/warga negara sebagai pemilik hak (*rights' holder*). Dalam materi perundangan-undangan, kewajiban-kewajiban negara (*state's obligations*) untuk menjaga dan melindungi hak-hak dan kebebasan warga negara harus dielaborasi secara jelas dan menyeluruh. Bukan malah semata menekankan kewajiban warga negara. Sejatinya, kewajiban warga negara hanya untuk menghormati hak-hak orang lain dan hukum negara (itupun dengan catatan: apabila hukum negaranya baik!). Negara memiliki banyak tagngung-jawab dan kewajiban dalam

konsep HAM semata karena negara memiliki *resources* untuk menjaga hak-hak asasi masyarakat dan mengadministrasikan keadilan sosial bagi masyarakat.

Sebagai negara yang bercita-cita sebagai negara pengurus (*welfare state*), kewajiban-kewajiban negara dalam konteks HAM dan hak-hak/kebebasan warga negara harus menjadi norma perundangan-undangan. Sedangkan pembatasan atas hak dan kebebasan harus dimaknai sebagai pengecualian dari norma tersebut, semata agar hak-hak dan kebebasan-kebebasan yang dimiliki manusia/warga negara secara *inherent* tersebut dapat terlaksana dengan penuh tanggung-jawab dan beradab. Argumen ini penting agar jangan sampai (walaupun sudah banyak terjadi), produk legislasi alih-alih melindungi HAM malah berwatak represif, oligarkis, predatorik dan terang benderang melanggar HAM (*legalized human rights violation through law*).

Selain itu, norma hukum yang menarik dapat dijumpai dalam Pasal 10 huruf (e) tentang “kebutuhan hukum dalam masyarakat”. Penulis setuju *in some extent* dengan pendapat Anggono (2017) yang berpendapat bahwa frase tersebut terlalu luas sehingga dapat berpotensi menjadi ‘pintu masuk’ *abuse of power* oleh legislator. Namun sejatinya, frase “kebutuhan hukum dalam masyarakat” tidak hanya memiliki *weakness*, namun juga memiliki *opportunities* untuk dikembangkan lewat parameter-parameter yang terukur dan partisipatoris. Kebutuhan untuk menjawab masalah-masalah dalam masyarakat merupakan tujuan sosiologis dari pembuatan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, perundang-undangan harusnya memiliki keterikatan antara ‘teks’ dengan ‘konteks’ sehingga tercipta produk legislasi yang tidak hanya koheren secara normatif, namun juga memiliki ‘signifikansi sosial’ (Wignyosubroto, 2008). Perubahan/Revisi UU 12/2011 haruslah berorientasi untuk memberi parameter-parameter yang jelas dalam frase ‘kebutuhan (hukum) masyarakat’ tersebut dan membuka ruang publik yang setara dan partisipatoris dalam memberi tafsir sosiologis terhadap masalah yang coba diselesaikan oleh produk legislasi. Idealnya, isi peraturan perundang-undangan haruslah dapat berbanding lurus dengan kebutuhan masyarakat dan mampu merubah realitas masyarakat menjadi lebih baik.

Selain itu, menarik bila merujuk pada pendapat Wiratraman (2017) tentang pembentukan hukum yang harus terlebih dulu mengenal masalah mendasarnya (identifikasi masalah) yang tentu juga termasuk masalah-masalah (kebutuhan) sosial kemasyarakatan. Oleh karena idealitas *socio-legal* itulah maka diperlukan suatu proses pembuatan peraturan perundangan yang mampu mengidentifikasi arah dan tujuannya, memetakan aktor-aktor dominan (kelompok berkepentingan dan group penekan), dan memahami *reasoning* (baik rasionalitas politik, ekonomi dan hukum) dari keterlibatan aktor-aktor tersebut.

Dalam proses menuju demokrasi konstitusional, sistem politik sejatinya berubah dari otokratik mejadi partisipatoris, dari perspektif monolitik menuju pluralistik (Chandranegara, 2017). Untuk menjawab mandat konstitusi; memberi keadilan (hukum) bagi masyarakat, peraturan perundang-undangan harus menekankan pada aspek partisipasi publik yang *real* dari masyarakat tidak semata prosedural (*thick the box*) dan semu semata lewat uji publik dan pembuatan naskah akademik (yang katanya) obyektif

oleh akademisi. Tulisan ini bersepakat dengan Wiratraman (2017) yang menyatakan pembuatan peraturan perundang-undangan harus berjangkar dengan data, dokumen, kesaksian, pengalaman (terutama korban dan kelompok rentan) serta analisa yang holistik guna memperkuat substansi perundangan-undangan.

Perubahan atau revisi UU No 12/2011 harusnya menaikkan derajat partisipasi publik dalam proses pembuatan perundang-undangan tidak semata dalam wujud sosialisasi dan konsultasi yang bersifat semu dan prosedural semata, namun perlu melibatkan kemitraan dengan kekuatan *civil society* dan akademisi, terutama dalam pembahasan perundangan-undangan yang berdimensi 'kebutuhan masyarakat', agar jangan sampai legislasi (lagi-lagi sudah terjadi) membajakan 'kebutuhan masyarakat' guna memuaskan nafsu 'kebutuhan oligarki-predatorik.'

E. Wujud Akuntabilitas: Pemantauan dan Pengawasan Legislasi

Secara konseptual, pembuatan peraturan perundang-undangan mencakup beberapa tahapan-tahapan, semisal: perencanaan, penyusunan, pembahasan (tingkat I dan II), pengesahan atau penetapan, dan akhirnya pengundangan. Guna mewujudkan produk legislasi yang mampu menjawab permasalahan hukum dimasyarakat, baiknya pemantapan substansi dan harmonisasi perundang-undangan dilakukan oleh suatu badan/lembaga tersendiri. Gagasan terkait lembaga/badan legislasi nasional sebenarnya telah diakomodir dalam revisi/perubahan UU P3 terutama dalam Pasal 47 Angka (3),¹ Pasal 54 Angka (2),² Pasal 55 Angka (2)³ dan Pasal 58 Angka (1) dan (2).⁴

Selain itu dalam Pasal 92A dan 92B juga dibahas tentang mekanisme pemantauan dan pengawasan.⁵ Namun tulisan ini tidak bersepakat apabila mekanisme pemantauan dan

¹ Perubahan/Revisi atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 47 Angka (3) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

² Perubahan/Revisi atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 54 Angka (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Pemerintah dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

³ Perubahan/Revisi atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 55 Angka (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Presiden dikoordinasikan oleh menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

⁴ Perubahan/Revisi atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 58 Angka (1) Pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari DPRD Provinsi dikoodinasikan oleh alat kelengkapan DPRD Provinsi yang khusus menangani bidang legislasi; (2) Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Peraturan Daerah Provinsi yang berasal dari Gubernur dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga yang menyelenggarakan urusan di bidang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Norma hukum ini menarik karena menghilangkan kewenangan Kepala Daerah dalam proses harmonisasi perundang-undangan. Biro Hukum Daerah berarti akan dilebur dengan Bagian Hukum Pemda.

⁵ Perubahan/Revisi atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 92A Ayat (1) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilakukan setelah Undang-Undang berlaku; (2) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada

pengawasan dilakukan oleh alat kelengkapan DPR yang mengurus bidang legislasi (Baleg DPR), karena akan mengurangi derajat obyektivitas pemantauan dan pengawasan. Ada baiknya kewenangan untuk melakukan pemantauan dan pengawasan ini disematkan ke lembaga baru dengan skema kemitraan bersama kekuatan *civil society*. Praktek pemantauan dan pengawasan perundang-undangan bisa dilakukan dalam 2 (dua) dimensi: pra pembuatan (*Pre-Legislative Scrutiny*) dan pasca pembuatan (*Post-Legislative Scrutiny*)

a. Pemantauan dan Pengawasan Legislasi Pra Pembuatan (*Pre-Legislative Scrutiny*)

Dalam proses pembentukan awal perundang-undangan, mekanisme pemantauan dan pengawasan dapat digunakan. Semisal pada saat Badan/Lembaga Legislasi melakukan pengharmonisasian atas RUU usul DPR RI. Namun apabila disepakati adanya pendirian satu lembaga/badan legislasi nasional, maka baiknya kewenangan pemantauan dan pengawasan baik pra maupun pasca pembuatan disematkan kepadanya. Tapi harus diingat dengan kewenangan Badan Legislasi di DPR (Pasal 70 ayat 3 UU MD3). Terhadap RUU yang diharmonisasi, Badan/Lembaga Legislasi tersebut dapat menambahkan atau memasukkan suatu norma baru semisal norma "*sunset clause*". Norma yang memuat "adanya batasan waktu" terkait "keberlakuan" atau "pelaksanaan evaluasi" atas undang-undang yang ada.

Agar tercipta akuntabilitas yang dapat dipertanggung-jawabkan, proses perencanaan, penyusunan dan pembahasan suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) oleh Presiden dan Rancangan Peraturan Presiden (RPP) sebaiknya tidak hanya didominasi oleh perspektif pemerintah, birokrat dan partai politik, namun juga membuka pintu pada aspirasi kekuatan *civil society* lewat program kemitraan.

Program kemitraan dengan kekuatan *civil society* dalam level legislasi pusat maupun daerah harus didorong guna meningkatkan derajat akuntabilitas pemerintah (terutama dalam proses legislasi.) Tahapan perencanaan dan penyusunan, kerap disebut *white paper* merupakan tahapan yang krusial. Karena berisi paparan kebijakan-kebijakan strategik dari pemerintah dengan segala *reasoning* yang dibuat oleh staf ahli dan akademisi (dalam Naskah Akademik). Namun *white paper* seharusnya dapat dikritik dan diberi masukan oleh kekuatan *civil society* yang diundang khusus dalam rapat-rapat pembahasan (tingkat 1 dan 2). NA dalam prakteknya tidak selalu obyektif bahkan banyak yang semata proyek antara DPR/DPRD dengan Fakultas/Universitas (*disclaimer*: namun penulis tidak menutup mata banyak juga NA yang bagus). Kadar 'akademik' suatu NA harus diuji lewat pembahasan dengan perspektif *civil society*.

ayat (1) dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah;(3) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikoordinasikan oleh DPR melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi; (4) Hasil dari Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas.

Pasal 92B Ayat (1) Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap sebagai berikut: a. tahap perencanaan; b. tahap pelaksanaan; dan c. tahap tindak lanjut.

Dalam revisi/perubahan UU P3 dapat dibuat semacam norma dalam perundang-undangan, bahwa pertama, proses pembuatan akan dihentikan bila tidak melibatkan unsur-unsur kekuatan masyarakat dalam proses penyusunan dan pembahasan. Kedua, harus ada kepastian bahwa semua aspirasi masyarakat dan kekuatan *civil society* dimasukkan dalam norma-norma perundang-undangan, apabila substansi dalam pengesahan/penetapan dan pengundangan berbeda dengan materi-materi yang dibahas, maka rancangan peraturan perundang-undangan tersebut harus dimaknai cacat formil dan harus diulang kembali. Dalam prakteknya, perlu pengawasan agar norma partisipasi masyarakat dalam proses legislasi tidak hanya bersifat semu-prosedural, tapi substantif.

b. Pemantauan dan Pengawasan Legislasi Pasca Pembuatan (*Post-Legislative Scrutiny*)

Secara konseptual, pemantauan dan peninjauan pasca pembentukan perundang-undangan atau lebih dikenal dengan sebutan (*Post-Legislative Scrutiny*) merupakan sebuah kegiatan “pengamatan, penelitian dan pemeriksaan” yang dilakukan secara terencana, sistematis, dan komprehensif terhadap implementasi suatu undang-undang. Kegiatan tersebut dilakukan dengan meneliti dan mencermati hal-hal yang meliputi: peraturan pelaksana: terutama terkait ketepatan pembentuk peraturan pelaksana dan limitasi waktunya, kesesuaian materi muatan peraturan pelaksana dengan undang-undang, efektifitas pelaksanaan undang-undang sesuai tujuan pembentukannya, serta sebagai tindak lanjut terhadap suatu putusan MK (Widodo, 2018).

Urgensi filosofis dari mekanisme pemantauan dan pengawasan perundang-undangan berjangkar pada penting akuntabilitas lembaga legislatif dan produk-produk legisasinya. Hal ini bertujuan untuk melaksanakan prinsip negara hukum yaitu hadirnya *checks and balances* antar lembaga negara dan kekuatan *civil society* (lewat skema kemitraan). Selain itu praktek PLS ini juga merupakan wujud tanggung-jawab negara sebagai organ jabatan dan pemangku kewajiban HAM; guna memastikan bahwa peraturan perundang-undang telah dibuat sesuai dengan peruntukannya. Dampak dari pemberlakuan perundang-undangan tidak boleh malah mendiskriminasi masyarakat. Konsep *no one left behind* dalam pembangunan modern (*Sustainable Development Goals/SDGs*) perlu diperhatikan secara mendalam; hukum atau perundang-undangan setidaknya beririsan dengan tujuan-tujuan dari SDGs, yaitu: mendukung kesetaraan gender, melawan ketidakadilan, dan mendukung pembangunan yang berkelanjutan di kota maupun di desa.

Mekanisme PLS dapat digunakan oleh Lembaga/Badan Legislasi untuk undang-undang yang mempunyai masa berlaku 3-5 tahun. Kegiatan PLS dilakukan melalui 4 (empat) tahap kegiatan, yaitu: perencanaan, prapelaksanaan, pelaksanaan, dan tahap tindak lanjut. Kegiatan PLS, pada hakikatnya merupakan kegiatan penyelidikan untuk memastikan undang-undang yang ada, efektif dan mencapai tujuannya (*Westminster Foundation for Democracy, 2017*).

Pada akhirnya, PLS dilakukan untuk memastikan bahwa undang-undang yang dibentuk, dilaksanakan, dan diawasi sesuai dengan kehendak rakyat. Dengan kata lain, PLS tidak

hanya melakukan diagnosa dalam ranah legal-normatif (harmonisasi dengan undang-undang terkait; sesuai hierarkhis atau tidak, dan sinkronisasi dengan putusan MK). Namun PLS juga menilai aspek-aspek *socio-polico-cultural* yang dapat menjadi penguat implementasi atau sebaliknya hambatan dalam implementasi. Dalam melakukan PLS pertama dilakukan identifikasi pasal-pasal bermasalah, pengumpulan data-data empiris yang riil, dokumen-dokumen, kesaksian-kesaksian, dan deskripsi pengalaman-pengalaman dari individu atau kelompok yang terimbas langsung maupun tidak langsung dengan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, mekanisme PLS bukan praktik kerja kantor tapi juga diperkuat dengan investigasi atas korban dan kelompok rentan. Sehingga mampu mendeskripsikan dan sekaligus menjelaskan aspek-aspek yang menghambat implementasi dari peraturan perundang-undangan tersebut.

Dengan melakukan kerja normatif-doktrinal dan juga sosiologis terhadap suatu perundang-undangan, maka mekanisme PLS dapat: *pertama*, memastikan kesinambungan pembentukan peraturan pelaksanaan perundang-undangan; *kedua*, ketepatan dan kesesuaian pembentukannya, serta kebutuhan teknis implementasi legislasi sehubungan dengan prinsip legalitas dan kepastian hukum; *ketiga*, mengetahui secepat mungkin kekurangan dan efek negatif yang timbul setelah perundang-undangan diimplementasikan; *keempat*, mendukung sistem konsolidasi penilaian mengenai sejauhmana efektivitas suatu perundang-undangan dalam mengatur dan merespon permasalahan yang ada di masyarakat dan negara; dan *terakhir*, mendukung peningkatan kualitas legislasi dengan belajar dari pengalaman serta hubungan antara sasaran dan hasil yang diharapkan.

F. Kesimpulan

Dalam idealitas negara hukum yang berorientasi pada sistem pemerintahan yang bertanggung-jawab dan terbatas, akuntabilitas baik dalam aspek institusional maupun dalam proses pembuatan perundang-undangan sangat diperlukan. Penulis menyambut baik rencana pembuatan satu lembaga/badan khusus yang mengurus perundang-undangan, namun tidak semata dalam kaca mata normatif-analitik (semisal harmonisasi dan sinkronisasi perundangan-undangan), namun juga memperhatikan aspek-aspek pengaruh extra-legal terhadap proses pembuatan perundangan-undangan (*pre-legislative scrutiny*) dan melakukan pengawasan dan peninjauan terhadap dampak dan implementasi perundang-undangan di masyarakat (*post-legislative scrutiny*).

Selain itu derajat partisipasi publik dalam proses pembentukan perundang-undangan perlu dinaikan derajatnya, tidak semata formalisasi dan pemanis dalam tataran uji publik, namun hendaknya meningkat pada skema kemitraan dengan kekuatan *civil society*. Ikhtiar pelibatan publik yang lebih besar adalah suatu strategi guna melindungi hukum dan perundang-undangan dari kooptasi politik kepentingan oligarkis-predatorik, suara rakyat harus dilindungi dengan menggandeng kekuatan publik.

DAFTAR PUSTAKA

....., Modul Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan Regulasi Regulasi oleh Parlemen: Pelung dan Tantangan Optimalisasi Peran DPRD terkait Fungsi Pengawasan terhadap Regulasi Inklusif di Daerah, Westminster Foundation for Democracy, 2019.

Abdurrahman Satrio, *Constitutional Retrogression in Indonesia in the Time of Jokowi Widodo's Government: How the Constitutional Court can Save Democracy?*, ICCIS Paper, 2018.

Azis Huq and Tom Ginsburg, "How to Lose a Constitutional Democracy", *UCLA Law Review* 65, (forthcoming 2018).

Bayu Dwi Anggono, *Perkembangan Jenis, Hierarki dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusi*, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) ke -4 – Penataan Regulasi di Indonesia, 2017.

David Landau, "Abusive Constitutionalism", *University of California Davis* 47, (2013).

Herlambang P. Wiratraman, *Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) ke -4 – Penataan Regulasi di Indonesia*, 2017.

Ibnu Sina Chandranegara, *Menemukan Formulasi Diet Regulasi*, Prosiding Konferensi Nasional Hukum Tata Negara (KNHTN) ke -4 – Penataan Regulasi di Indonesia, 2017.

Kim Lane Scheppele, "Autocratic Legalism", *The University of Chicago Law Review* 85, (2018).

Richard C. Snyder, et.al, *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to Study International Politics*, (New York: The Free Press, 1998).

Sita W. Dewi, *Indonesian democracy at its lowest point in almost 20 years*, 21 September 2019, Jakarta Post.

Tyrone Ferguson, *The Third World and Decision-Making in International Monetary Fund: The Quest for Full and Effective Participation* (London: London Printer, 1999).

BIODATA SINGKAT

MIRZA SATRIA BUANA adalah Dosen Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia di Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat (ULM), Jl. Brigjen H. Hasan Basri, Kayutangi, Banjarmasin 70123. Penulis menyelesaikan pendidikan S-1 (S.H) di Fakultas Hukum, Universitas Lambung Mangkurat, pendidikan S-2 Magister Hukum Tata Negara (M.H) di Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia dan menyelesaikan pendidikan doktoral S-3 di T.C. Beirne School of Law, University of Queensland, Australia (Ph.D).