

**POLITIK PERUNDANG-UNDANGAN
PANGAN DI INDONESIA**

**(Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-
Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian
Pangan Berkelanjutan)**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

ASRUL IBRAHIM NUR

NIM. 0610110026



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM**

2010

LEMBAR PERSETUJUAN

POLITIK PERUNDANG-UNDANGAN
PANGAN DI INDONESIA

(Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan)

Oleh:

ASRUL IBRAHIM NUR

NIM. 0610110026

Disetujui pada tanggal:

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

HERLIN WIJAYATI, S.H., M.H.

NIP. 19611112 198601 2 001

MOH. FADLI, S.H., M.H.

NIP. 19650401 199002 1 001

Mengetahui,

Ketua Bagian Hukum Tata Negara,

HERLIN WIJAYATI, S.H., M.H.

NIP. 19611112 198601 2 001

**LEMBAR PENGESAHAN
POLITIK PERUNDANG-UNDANGAN
PANGAN DI INDONESIA**

(Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan)

Disusun oleh:

**ASRUL IBRAHIM NUR
NIM. 0610110026**

Skripsi ini telah disahkan oleh Dosen Pembimbing pada tanggal:

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,

HERLIN WIJAYATI, S.H., M.H.

NIP. 19611112 198601 2 001

MOH. FADLI, S.H., M.H.

NIP. 19650401 199002 1 001

Ketua Majelis Penguji,

Ketua Bagian Hukum Tata Negara,

Dr. ISROK, S.H., M.S.

NIP. 19461018 197603 1 001

HERLIN WIJAYATI, S.H., M.H.

NIP. 19611112 198601 2 001

Mengetahui,

Dekan,

HERMAN SURYOKUMORO, S.H., MS.

NIP. 19560528 198503 1 002

Katakanlah (Muhammad), “Seandainya lautan menjadi tinta untuk (menulis) kalimat-kalimat

Tuhanku, maka pasti habislah lautan itu sebelum selesai (penulisan) kalimat-kalimat

Tuhanku, meskipun Kami datangkan tambahan sebanyak itu (pula).”

(QS. Al Kahf: 109)



**Bismillah Ar Rahman Ar Rahim
Alhamdulillah Rabbil Alamin
Allahumma Shalli ala Muhammad wa ala alihi wa shohbihi
ajmain**

Skripsi ini ku persembahkan pada

AYAH & MAMA

Ana uhibbukuma fillah

Semoga Allah SWT senantiasa mencurahkan kasih sayang dan kesehatan serta memberikan kebahagiaan hidup di dunia dan akhirat.

**Wira Purnama Sari, A.Md.Kep & Arif Rahman Nur
Sukses terus ya dik....!!!**



KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Rabbil 'Alamin, segala puja dan puji syukur kepada Allah SWT Tuhan Semesta Alam, atas karunia-Nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan laporan penelitian skripsi yang berjudul **Politik Perundang-undangan Pangan di Indonesia (Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan)**, skripsi ini merupakan syarat untuk mendapatkan gelar kesarjanaan dalam ilmu hukum. Shalawat serta salam selalu tercurah kepada Rasulullah Muhammad SAW, teladan sepanjang zaman yang karena dakwahnya ajaran Islam hadir di Indonesia, tak lupa kepada keluarga, sahabat, dan pengikutnya hingga akhir zaman.

Selesainya skripsi ini mendapat dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis menyampaikan ucapan terimakasih kepada:

1. Bapak Herman Suryokumoro, S.H., MS. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Ibu Herlin Wijayati, S.H., M.H. selaku Ketua bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan juga sebagai Pembimbing Utama skripsi ini.
3. Bapak Moh. Fadli, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping yang telah dengan sabar memberikan ilmunya dan mengajarkan integritas seorang akademisi kepada penulis hingga akhirnya skripsi ini selesai.
4. Bapak Dr. Isrok, S.H., M.S selaku Ketua Majelis Penguji.
5. Pimpinan dan pegawai Sekretariat Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air Kementerian Pertanian Republik Indonesia.

6. Pimpinan dan pegawai Sekretariat Komisi IV DPR RI.
7. Herro Sudarmawan, SE., Inggang Perwangsa Nuralam, SE., Choirul Anwar, Fajar Abdillah, ST., Walid Fajar Antariksa, SE., dan Uun Umar Robi, SE., Para Pembina yang selalu memberikan teladan dan selalu ada untuk mendengarkan keluh kesah.
8. Kabinet Eksekutif Mahasiswa Universitas Brawijaya 2006-2008 “Peduli dan Terpercaya”: Dede Suparjo, SE., Sudwito, SE., Tri Kurniawati, S.Gz., Lailis Nurafidah, SE., Robby Supriyo, SAB., Dhany Hermansyah, STP., Syamsuddin Prasetyo, SE., Danang Kawantoro, S.S., dan seluruh staf.
9. Kabinet Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2009 “Siap Service”.
10. Pengurus Forum Kajian dan Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya 2009-2010.
11. Ikhwah di Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) Komisariat Universitas Brawijaya dan KAMMI Daerah Malang.
12. Dewan Perwakilan Mahasiswa Universitas Brawijaya (DPM UB) 2009-2010: Ukh Nina, Akh Win, Akh Mirza, Bang Joni, Ukh Alda, Haru, Rangga, Hamdan, Mas Iden, Qonita, Yoga, dan Alwi.
13. Sahabat penulis angkatan 2004: Rahmat Ilahi, S.H., Azwin Kartika, S.H., Wyka Ari Cahyanti, S.H., Ika Arlina Prabowi, S.H., dan Lailatul Uzlifah, S.H.
14. Sahabat penulis angkatan 2005 : Arief Rahman Hakim, S.H., Kurniasih Bahagiati, S.H., dan Hendra Kurnia Putra, S.H.

15. Sahabat penulis angkatan 2006 : Anggi Valentinata Goenadi, S.H., Vino Devanta Anjaskrisdanar, S.H., Rizki Emil Birham, S.H., Nur Saripudin, Dimas Rendra Anggrian, dan rekan-rekan Formatera angkatan 2006.
16. Sahabat penulis angkatan 2007 : Miraj Yusuf Al Farisy, Awal M Rezki, Fadrian Kwartady S, Tahegga Primananda Alfath, Cahya Tri Kristya Mardianto, Ajeng Risda Rahmadani, Isdian Anggraeni, Dinda Rahma Ningrum, Rezekih Hasanuddin Harahap, Aly Zainal Abidin, Auny Yafie Larausy, dan Genk Brem (Prisna, Lufita, Swasti, dan Devitha).
17. Sahabat penulis angkatan 2008 : Khalida Zia Istiqomah, Prisca Listiningrum, Daniar Supriadi, Grana Zaki Ardi, Mey Ria Puspita, Zulfa, dan Ahmad Rezza Baidhowi.
18. Sahabat penulis angkatan 2009 : Bahrul Ulum, Fatmawati Indra P, Airin Liemanto, Isdiyana Kusuma Ayu, M Arie Pratama, Rendy Ivaniar, Fauziah Suci A dan Ira Puspitasari.
19. Sahabat panulis angkatan 2010 : Ganjar Prima Anggara, Rahmat Syafaat Habibie, Yoga, dan Bayu Rahmat.
20. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam kata pengantar ini, terima kasih atas segala bantuannya.

Penulis mengharapkan kritik dan saran dari semua pihak untuk perbaikan skripsi ini. Akhir kata, penulis berharap agar skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak. Amin.

Malang, November 2010

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

LEMBAR PENGESAHAN

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR BAGAN

ABSTRAKSI

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	6
1.3 Tujuan Penulisan.....	6
1.4 Manfaat Penulisan.....	7

BAB II KAJIAN PUSTAKA

2.1 Teori Demokrasi.....	8
2.2 Politik Perundang-undangan.....	12
2.3 Pembentukan Undang-Undang.....	17
2.4 Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang	
2.4.1. Dasar Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia.....	28
2.4.2. Teori Partisipasi Masyarakat.....	31
2.5 Hukum Responsif.....	34

BAB III METODE PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian.....	36
--------------------------------	----

3.2	Jenis dan Sumber Bahan Hukum.....	36
3.3	Teknik Memperoleh Bahan Hukum.....	38
3.4	Teknik Analisis Bahan Hukum.....	38
3.5	Sistematika Penulisan.....	49

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1	Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.....	41
4.2	Bentuk dan Mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009	
4.2.1.	Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.....	53
4.2.2.	Nilai Demokrasi Forum Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.....	78
4.3	Politik Perundang-undangan dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009	
4.3.1.	Pengaruh Forum Partisipasi Masyarakat terhadap Substansi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.....	87
4.3.2.	Politik Perundang-undangan Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Menuju Hukum Pangan yang Responsif.....	92

BAB V PENUTUP

5.2	Kesimpulan.....	100
5.3	Saran	101

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1

Proses Pembentukan UU PLPPB.....50

Tabel 4.2

Mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang.....56

Tabel 4.3

Hasil Semiloka RUU PLPPB di Lima Kota dan Perumusannya dalam UU Nomor 41 Tahun 2009.....58

Tabel 4.4

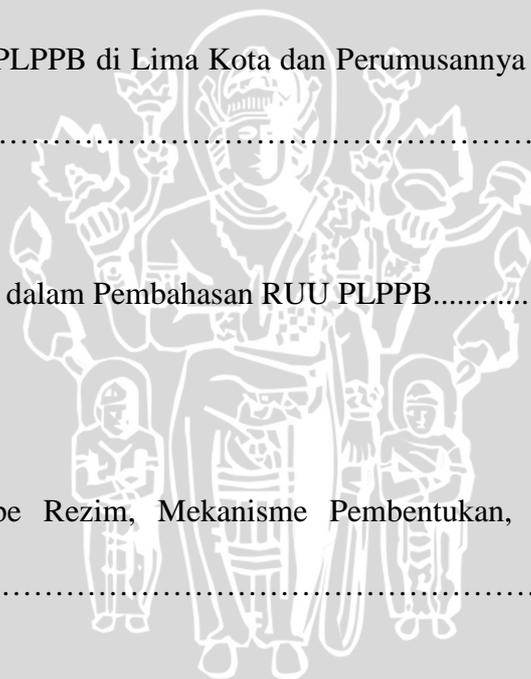
Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan RUU PLPPB.....72

Tabel 4.5

Hubungan antara Tipe Rezim, Mekanisme Pembentukan, dan Karakteristik Produk Hukum.....80

Tabel 4.6

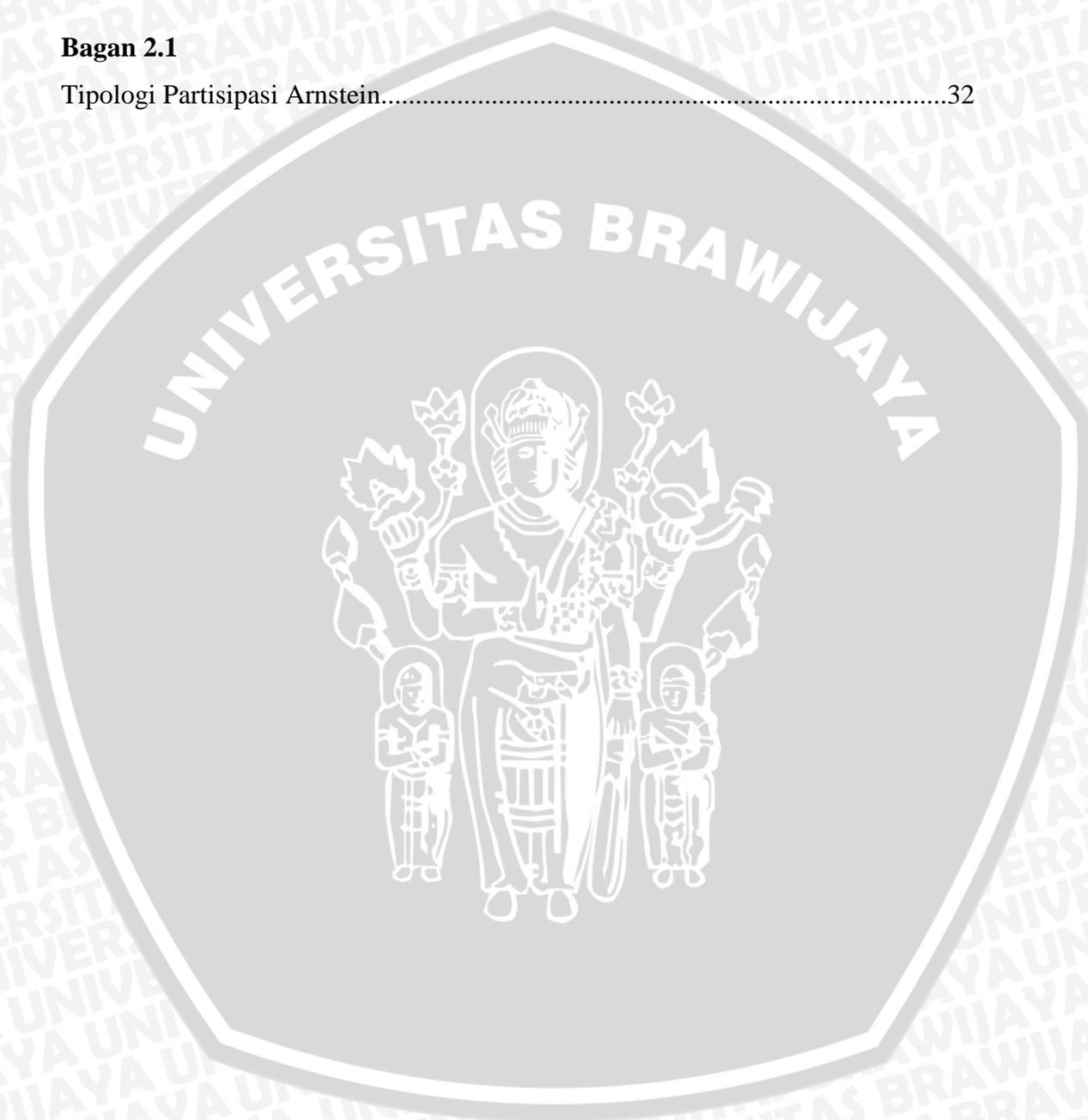
Pengaruh Forum Partisipasi Masyarakat terhadap Substansi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.....90



DAFTAR BAGAN

Bagan 2.1

Tipologi Partisipasi Arnstein.....32



ABSTRAKSI

ASRUL IBRAHIM NUR, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, 2010, POLITIK PERUNDANG-UNDANGAN PANGAN DI INDONESIA (Studi Tentang Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan). Herlin Wijayati, SH, MH. dan Moh. Fadli, SH., MH.

Keberadaan UU No. 41 Tahun 2009 merupakan langkah progresif yang ditempuh oleh pemerintah dan DPR untuk memberikan dasar hukum bagi perlindungan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan. Penelitian ini mencoba menganalisis partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU Nomor 41 Tahun 2009. Hal ini sangat penting untuk melihat apakah undang-undang tersebut responsif dan aspiratif serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Analisis terhadap proses tersebut ditujukan terhadap semua tahapan pembentukan undang-undang yang dimungkinkan adanya partisipasi masyarakat.

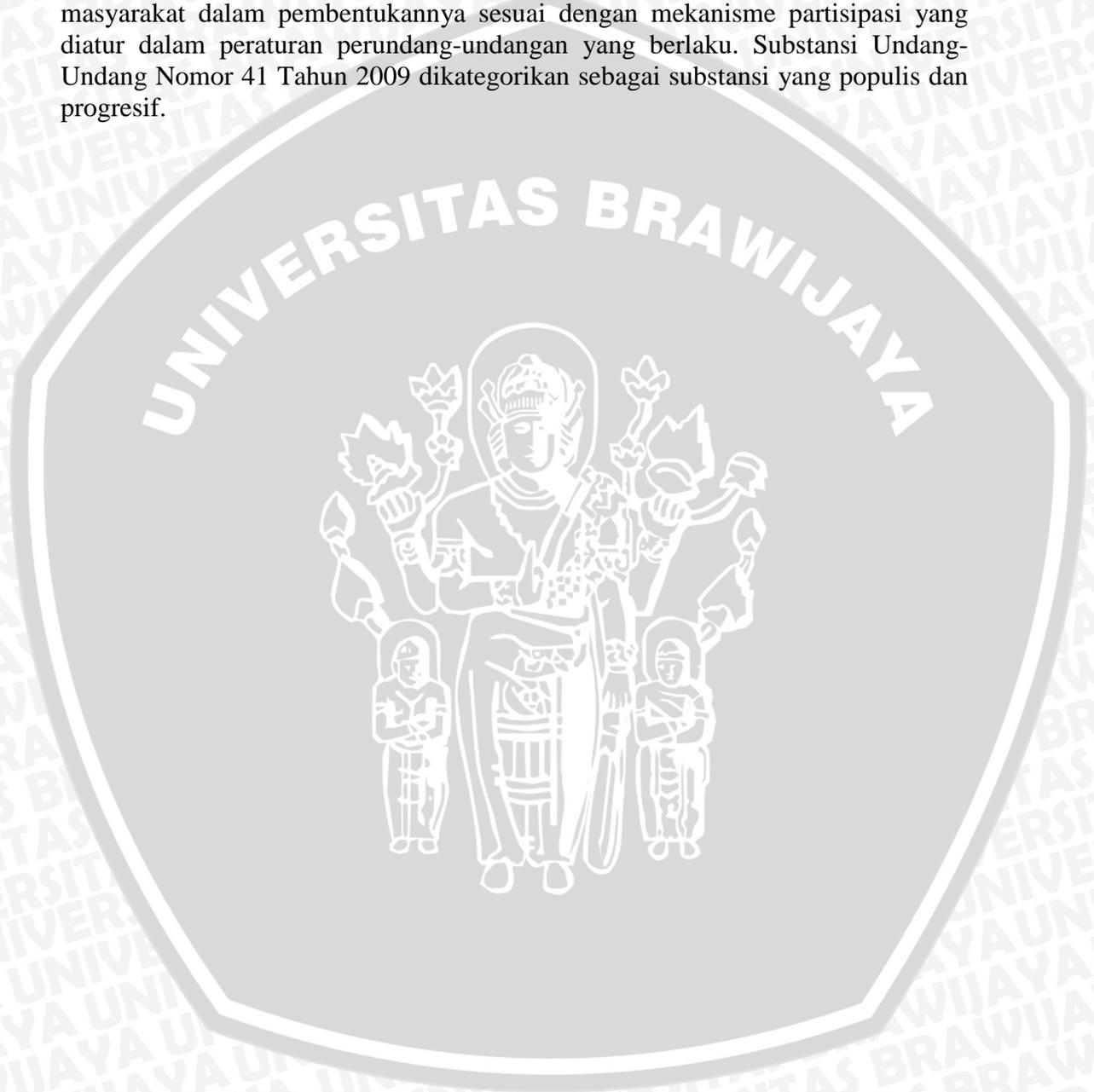
Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi Pendekatan perundang-undangan (*statute-approach*), yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, pangan, dan partisipasi masyarakat. Pendekatan konsep (*conceptual approach*), yaitu dengan menelaah dan memahami konsep-konsep mengenai prinsip-prinsip pembentukan undang-undangan, pangan, dan partisipasi masyarakat.

Proses pembentukan Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mulai digagas pada bulan Oktober tahun 2006 dan secara resmi merupakan usul inisiatif DPR RI. Proses pra legislasi (perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, dan perumusan) dimulai tanggal 17 Oktober 2006 hingga tanggal 9 April 2008, proses ini banyak dilakukan oleh Kementerian Pertanian (Pokja Pengembangan Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Abadi) dan Tim Baleg DPR RI. Proses legislasi (pembahasan oleh DPR RI dan Pemerintah) dimulai tanggal 15 Mei 2008 hingga 16 September 2009, proses ini melibatkan Komisi IV DPR RI, Kementerian Pertanian, Kementerian PU, Kementerian Kehutanan, Kementerian Dalam Negeri, dan BPN. Pada 16 September 2009 disahkan oleh Sidang Paripurna DPR RI untuk disetujui menjadi undang-undang dan pada 14 Oktober 2009 Pengesahan UU PLPPB oleh Presiden dan Pengundangan oleh Menkumham, resmi menjadi UU Nomor 41 Tahun 2009.

Bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam perencanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 adalah dengan memberikan masukan, kritik, dan saran melalui Seminar dan Lokakarya (Semiloka) di Jakarta, Bandung, Surabaya, Medan, dan Makassar. Selain itu juga terdapat *focus group discussion* (FGD) yang diselenggarakan di Jakarta, Bandung, dan Yogyakarta. Partisipasi masyarakat dalam tahap pembahasan dilakukan dalam forum Konsultasi Publik yang diselenggarakan di Yogyakarta, Makassar, dan Denpasar. Selain itu juga

dilaksanakan dalam forum RDPU yang mengundang Dewan Tani Indonesia, HKTI, dan KPA. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 telah berada dalam taraf capaian optimum, dalam artian bahwa partisipasi masyarakat telah memberikan pengaruh yang positif terhadap RUU yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009

Politik perundang-undangan dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan masyarakat dalam pembentukannya sesuai dengan mekanisme partisipasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Substansi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dikategorikan sebagai substansi yang populis dan progresif.



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) secara eksplisit telah mencantumkan cita-cita yang ingin dicapai oleh bangsa ini. Cita-cita luhur tersebut salah satunya adalah mengantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan Negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat adil, dan makmur.¹ Enam dasawarsa setelah digaungkan ternyata hal tersebut belum bisa diwujudkan. Pergantian pemerintahan dari era Soekarno hingga Susilo Bambang Yudhoyono juga belum bisa mewujudkan kondisi tanah air menjadi adil dan makmur. Meskipun demikian tidak dipungkiri bahwa dalam era kemerdekaan ini bangsa Indonesia telah melakukan perubahan besar dalam mewujudkan cita-cita luhur yang terdapat dalam UUD 1945 tersebut.

Salah satu penyebab belum terwujudnya hal tersebut adalah seringkali pemerintah kurang memperhatikan salah satu sektor utama yang berperan penting dalam memajukan bangsa. Sektor pertanian sangat erat kaitannya dengan hak atas pangan yaitu salah satu hak yang merupakan bagian dari hak asasi manusia yang pelaksanaannya harus dijamin oleh negara. Dalam hal ini bahwa negara dengan dukungan segenap komponen masyarakat harus mewujudkan sebuah kedaulatan pangan (*food sovereignty*). Meskipun demikian terdapat tiga permasalahan krusial dalam mewujudkan kedaulatan pangan yaitu menurunnya kemampuan

¹ Aline Kedua Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

untuk memenuhi kebutuhan pangan sendiri, ketergantungan terhadap ekspor pangan dari luar negeri, dan kurangnya daya dukung sektor pertanian yang komprehensif.²

Sejak masa lalu pangan adalah masalah yang sangat sentral dalam pemerintahan sebuah negara, pada zaman Kerajaan Mataram kuno ketersediaan dan murahnya harga pangan (terutama beras) merupakan indikator keberhasilan pemerintahan raja Mataram. Pangan merupakan simbol stabilitas ekonomi dan politik, jika terjadi masalah dengan produksi pangan pasti pemerintahan sedang mengalami masalah, sebaliknya jika permasalahan pangan bisa teratasi maka seorang raja Mataram akan diagungkan oleh rakyatnya.³

Belajar dari sejarah Mataram kuno maka hal serupa juga terjadi di Indonesia, pemerintahan yang dianggap berhasil adalah yang bisa mengatasi masalah pangan. Selama bertahun-tahun Indonesia harus memasok dari luar untuk menopang kebutuhan dasarnya, kesulitan dalam penyeimbangan neraca pangan sudah dialami sebelum awal krisis moneter terjadi pada pertengahan tahun 1997. Bahkan, pemenuhan kebutuhan beras saja, yang pernah diatasi secara swasembada pada tahun 1984, ternyata tidak dapat dipertahankan. Krisis pangan di negeri ini adalah sebuah ironi bagi Negara agraris yang tanahnya subur *gemah ripah loh jinawi*. Bila kita memroyeksikan laju pemenuhan kebutuhan pangan berkaitan

² Bomer Pasaribu, *Menuju Kedaulatan Pangan*. Makalah dalam Seminar Sehari Kedaulatan Pangan dalam rangka HUT Fraksi Golongan Karya DPR RI. Jakarta, April 2008.

³ Andreas Maryoto, *Jejak Pangan Sejarah Silang Budaya dan Masa Depan*, Kompas, Jakarta, 2009, hlm 93.

dengan hilangnya lahan dan naiknya jumlah penduduk, maka terlihat bahwa kita menuju masalah pangan yang sesungguhnya.⁴

Menurut data tahun 2007 bahwa sebanyak 13,8 juta jiwa atau sekitar 6% dari jumlah penduduk menderita rawan pangan. Fakta tersebut diperkuat dengan kasus kelaparan dan kematian akibat gizi buruk yang terjadi di berbagai daerah. Kerawanan pangan masih menjadi masalah serius negeri ini. Hal ini adalah sebuah ironi di negeri yang kaya raya akan sumber daya alam. Contoh ironi lain yang dapat kita lihat adalah ketika BPS melaporkan bahwa kita telah mencapai swasembada pangan pada tahun 2004, setahun kemudian terdengar kabar telah terjadi kelaparan kronis di 10 kabupaten di Nusa Tenggara Timur.⁵

Pembangunan sektor pertanian sangat erat dengan ketersediaan lahan pertanian pangan sebagai sumber utama pelaksanaan kegiatan pertanian. Hal tersebut menjadi ironi mengingat telah terjadi degradasi lahan dan hutan sebesar 2,8 juta hektar pertahun sementara rehabilitasi lahan sekitar 400.000-500.000 hektar pertahun dengan tingkat keberhasilan hanya 50%. Berdasar hal tersebut maka pertahunnya lahan yang direhabilitasi hanya sebesar 200.000-250.000 hektar pertahun.⁶

Pada tahun 2009 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 41 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (selanjutnya disebut UU Nomor 41 Tahun 2009). Penjelasan umum undang-undang tersebut menyebutkan

⁴Yunan Hilmy, *Pembaharuan dan Sinkronisasi Hukum Terkait Hak Atas Pangan*. Dalam www.swarayha.blogspot.com diakses tanggal 12 Oktober 2009.

⁵ Anonim. *Krisis Pangan Ironi Negeri Ini*. Dalam www.kenmi.wordpress.com diakses tanggal 15 Februari 2010

⁶ Bomer Pasaribu, *Legislasi DPR Untuk Mendukung Program Lahan Pertanian Pangan Abadi*. Makalah dalam Seminar dan Lokakarya “Kebijakan Pengembangan Lahan Pertanian Pangan Abadi” diselenggarakan oleh LPPM IPB dan Kementerian Pertanian RI. Jakarta, 3 April 2007.

bahwa lahan pertanian memiliki peran dan fungsi strategis bagi masyarakat Indonesia yang bercorak agraris karena terdapat sejumlah besar penduduk Indonesia yang menggantungkan hidup pada sektor pertanian. Dengan demikian, lahan tidak saja memiliki nilai ekonomis, tetapi juga sosial, bahkan memiliki nilai religius. Dalam rangka pembangunan pertanian yang berkelanjutan, lahan merupakan sumber daya pokok dalam usaha pertanian, terutama pada kondisi yang sebagian besar bidang usahanya masih bergantung pada pola pertanian berbasis lahan. Lahan merupakan sumber daya alam yang bersifat langka karena jumlahnya tidak bertambah, tetapi kebutuhan terhadap lahan selalu meningkat.

Keberadaan UU No. 41 Tahun 2009 merupakan langkah progresif yang ditempuh oleh pemerintah dan DPR untuk memberikan dasar hukum bagi perlindungan lahan pertanian pangan yang berkelanjutan. Pembangunan sektor pertanian sangat erat kaitannya dengan pembangunan hukum nasional. Hal tersebut sangat penting artinya bagi bangsa Indonesia. Hukum menjadi instrumen yang sangat penting bagi pembangunan bidang lainnya. Langkah awal mewujudkan cita-cita luhur pendirian bangsa adalah dengan melakukan pembangunan hukum nasional yang terpadu dan menyeluruh.

Pembangunan hukum nasional salah satunya dilakukan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan yang terpadu dan terkoordinasi dengan baik. Supremasi hukum akan terjadi jika peraturan perundang-undangan yang dibuat berlaku secara efektif. Dalam kajian ilmu hukum setidaknya ada tiga faktor yang menjadi parameter keberlakuan suatu aturan hukum yaitu dasar keberlakuan yuridis, sosiologis, dan filosofis.

Pengertian mengenai keberlakuan yuridis, sosiologis, dan filosofis adalah bahwa suatu undang-undang harus memiliki karakteristik berkelanjutan. Dalam konteks mewujudkan pembangunan sektor pangan dan pertanian maka undang-undang bidang tersebut harus memiliki karakteristik berkelanjutan agar kebijakan mengenai pangan juga memiliki karakteristik yang berkelanjutan. Siti Sundari Rangkuti mengungkapkan bahwa salah satu aspek yang berperan untuk menghasilkan undang-undang yang tangguh serta memiliki karakteristik berkelanjutan adalah dengan berpedoman kepada prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.⁷

Suatu undang-undang harus responsif dan aspiratif terhadap keinginan rakyat serta melibatkan partisipasi masyarakat yang menjadi pemangku kepentingan. Partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan dalam proses pembentukan suatu undang-undang. Keterlibatan masyarakat dalam proses tersebut akan membuat landasan sosiologis suatu peraturan perundang-undangan semakin kuat, selain itu bahwa untuk mewujudkan *good governance* maka suatu partisipasi juga dibutuhkan.

Penelitian ini mencoba menganalisis partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan UU Nomor 41 Tahun 2009. Hal ini sangat penting untuk melihat apakah undang-undang tersebut responsif dan aspiratif serta sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Analisis terhadap proses tersebut ditujukan terhadap semua tahapan pembentukan undang-undang yang dimungkinkan adanya partisipasi masyarakat.

⁷ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2009, hlm 168

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009?
2. Bagaimana bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009?
3. Apakah politik perundang-undangan dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dapat berperan mewujudkan hukum pangan yang responsif?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Mendeskripsikan dan menganalisis proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.
2. Mendeskripsikan dan menganalisis bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis politik perundang-undangan dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 sehingga berperan mewujudkan hukum pangan yang responsif.

1.5. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritik

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian untuk menunjang partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang sehingga berperan mewujudkan hukum yang responsif.

2. Manfaat Aplikatif

a. Bagi Pemerintah

Diharapkan agar Pemerintah melakukan kajian dan evaluasi mengenai partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang agar menghasilkan hukum yang responsif.

b. Bagi DPR

Diharapkan agar DPR menjadikan partisipasi masyarakat sebagai masukan utama dalam proses pembentukan suatu undang-undang sehingga akan menghasilkan hukum yang responsif.

c. Bagi Masyarakat

Memberikan informasi kepada masyarakat luas mengenai bentuk dan mekanisme partisipasi dalam proses pembentukan suatu undang-undang.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Teori Demokrasi

Istilah demokrasi berasal dari dua kata yaitu *demos* yang berarti rakyat dan *kratos* atau *cratein* yang berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih dikenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.⁸ Bahkan demokrasi dalam pengertian yang partisipatif memiliki konsep dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan member arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Negara yang baik diidealkan agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya.⁹

Masyarakat yang demokratis memiliki nilai-nilai yang sangat bergantung pada perkembangan sejarah dan politik masing-masing negara, nilai-nilai tersebut menurut Henry B. Mayo diantaranya adalah¹⁰:

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga;
- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
- c. Menyelenggarakan pergantian kepemimpinan secara teratur;

⁸ Jazim Hamidi *et all*, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm 141.

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 335.

¹⁰ Jazim Hamidi *et all*, *Op. Cit.* hlm 142-143.



- d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum;
- e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat;
- f. Menjamin tegaknya keadilan.

Sedangkan menurut Lijphard sebagaimana dikutip oleh Bagir Manan dan Kuntana Magnar bahwa suatu negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak harus memenuhi beberapa unsur yaitu¹¹:

- a. Adanya suatu kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan;
- b. Adanya kebebasan menyatakan pendapat;
- c. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara;
- d. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara;
- e. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara;
- f. Ada pemilihan yang bebas dan jujur;
- g. Terdapat berbagai sumber informasi;
- h. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bertanggungjawab kepada keinginan rakyat.

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin.¹² Demokrasi Perwakilan merupakan

¹¹ *Ibid.* hlm 143.

¹² Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, 2003, hlm 19.

konsep yang berkembang sedemikian pesat termasuk di Indonesia, dalam konsep ini rakyat menyerahkan mandat kepada wakilnya untuk menjalankan urusan pemerintahan. Terkait hubungan antara yang mewakili dan yang diwakili berkembang dua teori yang mencoba untuk menjelaskannya yaitu Teori Mandat dan Teori Kebebasan. Pemikiran mengenai teori mandat dalam perjalanannya terbagi menjadi tiga bagian yaitu mandat imperatif, mandat bebas, dan mandat representatif.

Teori Mandat Imperatif berpendapat bahwa yang mewakili harus bertindak sesuai dengan keinginan rakyat yang diwakilinya, pemenuhan kewajiban ini harus mendapat jaminan hukum, berdasar pendapat ini maka muncul mekanisme *recall* bagi anggota DPR yang dipandang tidak representatif lagi. Teori selanjutnya adalah Mandat Bebas yang memandang bahwa antara yang mewakili dan yang diwakili tidak terdapat hubungan secara hukum, oleh karena itu wakil tidak terikat dengan instruksi yang diwakili dan tidak dapat ditarik (*recall*) kembali oleh mereka. Teori mandat yang ketiga adalah Mandat Representatif yang menganggap bahwa rakyat berfungsi sebatas membentuk lembaga perwakilan, lembaga tersebut mewakili rakyat tetapi rakyat tidak dapat mengontrol tindakan wakil mereka yang ada di lembaga tersebut, karena kekuasaan telah dialihkan kepada lembaga perwakilan, bukan kepada wakil secara individual.¹³

Selain teori mandat juga terdapat teori kebebasan (teori organ) yang dipelopori oleh Von Gierke, menurutnya bahwa lembaga perwakilan rakyat harus bebas berfungsi sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam UUD, oleh

¹³ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm 69-71.

karenanya setelah rakyat memilih wakilnya maka rakyat tidak perlu lagi untuk mencampuri kewenangan lembaga perwakilan tersebut. Segera setelah institusi lembaga perwakilan rakyat terbentuk maka langsung bertugas sesuai dengan amanat UUD.¹⁴

Kedua teori di atas mencoba menjelaskan hubungan antara yang rakyat dan yang mewakilinya dalam kerangka kehidupan bernegara yang demokratis, meskipun demikian ada hal esensial yang perlu diperhatikan yaitu apakah wakil rakyat benar-benar bekerja untuk rakyat atau tidak, hal ini terutama dapat dilihat dari proses pembentukan undang-undang sebagai tugas utama lembaga perwakilan rakyat.

Meskipun telah ada berbagai teori dalam melihat hubungan antara si wakil dengan yang diwakili tersebut, demokrasi perwakilan tetap memiliki masalah. Demokrasi perwakilan akan memandang dan mengasumsikan rakyat sebagai pihak yang tidak perlu dilibatkan dalam proses jalannya pemerintahan. Demokrasi perwakilan merupakan demokrasi yang semu, karena diperankan oleh sekelompok orang yang mengatasnamakan rakyat melalui justifikasi pemilihan umum. Berdasarkan hal tersebut dalam perkembangannya menuntut adanya demokrasi partisipatoris.¹⁵

Tuntutan demokrasi partisipatoris dalam upaya memberdayakan masyarakat untuk turut serta dalam proses pembentukan undang-undang telah menjadi isu penting dalam konteks global dewasa ini. Wacana mengenai partisipasi di Indonesia sebagai negara yang menganut sistem demokrasi menjadi

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta, FH UII Press, 2009. hlm. 17.

bagian tak terpisahkan dalam proses pembentukan undang-undang, wacana tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang terus meningkat terutama setelah bergulirnya gerakan reformasi di tahun 1998.¹⁶

2.2. Politik Perundang-undangan

Melalui studi literatur penulis menemukan beberapa ahli dan pakar yang mengemukakan pengertian dari politik perundang-undangan, Bagir Manan mengemukakan bahwa politik perundang-undangan secara sederhana dapat diartikan sebagai kebijaksanaan mengenai penentuan isi atau objek pembentukan peraturan perundang-undangan.¹⁷ Abdul Wahid Masru mengartikan politik peraturan perundang-undangan sebagai kebijakan (*beleids/policy*) yang diterjemahkan sebagai tindakan pemerintahan atau negara dalam membentuk peraturan perundang-undangan sejak tahap perencanaannya sampai dengan penegakannya.¹⁸

Politik perundang-undangan merupakan arah kebijakan pemerintah atau negara mengenai arah pengaturan (substansi) hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa kewenangan atau organ pembentuk peraturan perundang-undangan adalah hanya negara atau Pemerintah, dengan demikian

¹⁶ *Ibid.* hlm 17

¹⁷ M. Aliamsyah, *Politik Peraturan Perundang-undangan*, Makalah disampaikan pada Pendidikan dan Pelatihan Perancangan Peraturan Perundang-undangan yang diselenggarakan oleh Kementerian Hukum dan HAM untuk PNS Fungsional Perancang, Jakarta, 1 Mei 2010. hlm. 2.

¹⁸ *Ibid.*

dapat dikatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bentuk monopoli negara yang absolut, tunggal, dan tidak dapat dialihkan pada badan yang bukan badan negara atau bukan badan pemerintah.

Gambaran mengenai politik perundang-undangan yang sedang dijalankan oleh negara secara sederhana dapat dilihat dari konsiderans menimbang dan penjelasan umum suatu perundang-undangan yang dibentuk serta dari garis pokok arah pembentukan hukum yang terdapat dalam GBHN atau saat ini dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).¹⁹

Konsep Politik Perundang-undangan terdiri dari dua kata yaitu “politik” dan “perundang-undangan”, kata “politik” dalam kamus bahasa Belanda yang di tulis Van Der Tas mengandung arti *beleid* yang jika diterjemahkan ke bahasa Indonesia sepadan dengan kata kebijakan (*policy*).²⁰ Kata atau istilah “Perundang-undangan” seringkali digunakan secara bergantian dengan istilah “Peraturan Perundang-undangan” dan “Peraturan Perundangan”, dalam sejarah hukum Indonesia ketiga istilah tersebut dapat ditemukan di banyak aturan hukum.

Ketiga istilah tersebut tidak mutlak digunakan secara konsisten, penggunaannya tergantung konteks tertentu. I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na’a menyebutkan bahwa istilah “perundang-undangan” lebih tepat digunakan untuk penyebutan teoritik dalam pembahasan, penguraian atau penjelasan tentang hukum positif yang tertulis dan mengatur, selain itu penggunaan istilah tersebut juga karena alasan ekonomis (kata lebih pendek) dan juga bahwa istilah tersebut

¹⁹ M. Aliamsyah. *Op. Cit.* hlm 3.

²⁰ Ma’shum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm 26.

pernah digunakan dalam dua konstitusi Indonesia yang pernah berlaku yaitu Konstitusi RIS dan UUDS 1950. Selain itu istilah “peraturan perundangan” dan “peraturan perundang-undangan” adalah istilah yang salah jika dilihat dari sudut pandang tata bahasa Indonesia karena kata dasarnya tidak jelas, istilah “perundang-undangan” memiliki kata dasar “undang-undang” yang mendapatkan imbuhan menjadi “perundang-undangan”.²¹

Berdasar pendapat pakar tersebut penulis menggunakan kata “perundang-undangan” ketimbang “peraturan perundang-undangan” atau “peraturan perundangan” dalam penulisan skripsi ini, hal tersebut juga sangat terkait dengan makna “perundang-undangan” yang memiliki dua pengertian yang berbeda yaitu proses pembentukan peraturan-peraturan negara baik di tingkat pusat maupun daerah dan segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.²²

Makna yang terkandung dalam istilah “perundang-undangan” dapat berupa proses dan juga hasil dari proses tersebut, proses yang dimaksud adalah pembentukan aturan hukum sedangkan hasilnya adalah aturan hukum itu sendiri. Secara terbatas dalam skripsi ini istilah “perundang-undangan” diartikan sebagai pembentukan aturan hukum yang dibatasi pada pembentukan undang-undang. Berdasarkan penjelasan di atas maka konsep “politik perundang-undangan” yang digunakan dalam skripsi ini mengandung makna kebijakan pembentukan aturan hukum (dalam hal ini undang-undang), pendapat penulis sesuai dengan Jazim Hamidi yang mengartikan politik perundang-undangan sebagai kebijakan

²¹ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm 10-11.

²² *Ibid.* hlm 14.

pembentukan peraturan perundang-undangan, tidak termasuk dalam pengertian ini adalah “penerapannya” dan “penegakannya”, politik perundang-undangan merupakan bagian dari politik hukum.²³

Pengertian politik hukum adalah *legal policy* (kebijakan hukum) yang dilakukan oleh pemerintah suatu negara yang terkait dengan hukum yang telah, sedang, dan akan berlaku untuk mencapai suatu tujuan. Abdul Hakim Garuda Nusantara mengungkapkan bahwa politik hukum Indonesia sesungguhnya harus berorientasi pada cita-cita negara hukum yang didasarkan atas prinsip-prinsip demokrasi dan berkeadilan sosial dalam suatu masyarakat bangsa Indonesia yang bersatu sebagaimana yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945.²⁴

Sebagai bahan perbandingan bahwa Laica Marzuki mengungkapkan politik hukum (*rechts politiek*) merupakan kebijakan politik bukan kebijakan hukum, menurut beliau politik hukum adalah produk politik seperti halnya politik ekonomi, politik kebudayaan, dan semacamnya.²⁵

Konsepsi atau istilah “Politik Perundang-undangan Pangan” yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini memiliki makna kebijakan pembentukan aturan hukum (dalam hal ini undang-undang) tentang Pangan. Kata “Pangan” diartikan sebagai segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau

²³ Jazim Hamidi, *Politik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah dalam Pelatihan *Legislative Drafting* diselenggarakan oleh Pusat Pendidikan Keahlian Perancang Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2010.

²⁴ Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta, 1988, hlm 20.

²⁵ Ahkam Jayadi, *Aspek Politik Hukum UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik*, Jurnal Konstitusi, Volume II Nomor 1, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009, hlm 60.

minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan atau minuman.²⁶

Dengan demikian istilah “Politik Perundang-undangan Pangan” bermakna kebijakan pembentukan aturan hukum (dalam hal ini undang-undang) tentang segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan atau pembuatan makanan atau minuman.

Penulis memilih Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 sebagai fokus kajian dengan argumentasi bahwa undang-undang tersebut mengatur tentang hal esensial dari pangan yaitu lahan pertanian pangan, dari segi substansi undang-undang ini bersifat multisektor karena terkait dengan tata ruang, agraria, pangan, dan pertanian namun secara umum undang-undang ini mengatur tentang ketahanan pangan yang didapat melalui ketersediaan lahan pertanian pangan secara berkelanjutan.

Berdasar pengertian yang dijelaskan di atas maka dalam skripsi ini konsepsi “Politik Perundang-undangan Pangan” digunakan sebagai pisau analisis untuk mengetahui responsifitas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, hal yang akan dibedah adalah partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang tersebut, dengan analisis tersebut maka nantinya diharapkan dapat diketahui tentang kebijakan pembentukan undang-undang pangan terkait dengan

²⁶ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan

sejauh mana masyarakat sebagai pemangku kepentingan utama dilibatkan dalam proses pembentukannya.

Pada prinsipnya tidak akan ada deregulasi yang memungkinkan penswastaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun demikian dalam proses pembentukannya sangat mungkin mengikutsertakan pihak bukan negara atau Pemerintahan. Hal tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa peraturan perundang-undangan, baik langsung maupun tidak langsung akan selalu berkenaan dengan kepentingan umum, oleh karena itu sangat wajar apabila masyarakat diikutsertakan dalam penyusunannya.²⁷

2.3. Pembentukan Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) telah menentukan bahwa lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).²⁸ Hal ini merupakan hasil dari amandemen UUD 1945 yang sebelumnya menentukan bahwa lembaga negara yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah Presiden.²⁹

Berdasarkan pada ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen, maka kekuasaan pembentukan undang-undang sekarang ada pada DPR, sedangkan Presiden bukan lagi pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang, tetapi hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang

²⁷ M. Aliamsyah. *Politik Perundang-undangan*. Makalah dalam www.legalitas.org dipublikasikan 30 April 2007. Diakses tanggal 5 Mei 2010.

²⁸ Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²⁹ Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Amandemen

kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Meskipun demikian, dalam pembentukan undang-undang tidak berarti DPR bisa jalan sendiri tanpa melibatkan Presiden (pemerintah).³⁰

Secara teknis pembentukan undang-undang di atur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Nomor 10 Tahun 2004). Pengertian dari pembentukan peraturan perundang-undangan menurut UU Nomor 10 Tahun 2004 adalah:

Proses pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya di mulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.³¹

Berdasar hal tersebut maka secara umum pembentukan undang-undang dapat didefinisikan sebagai proses yang di mulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan.

Pengertian lain mengenai pembentukan undang-undang adalah suatu tahapan kegiatan yang dilaksanakan secara berkesinambungan untuk membentuk undang-undang. Proses ini diawali dari terbentuknya suatu ide atau gagasan tentang perlunya pengaturan terhadap suatu permasalahan, yang kemudian dilanjutkan dengan kegiatan mempersiapkan rancangan undang-undang baik oleh DPR, DPD, maupun pemerintah kemudian pembahasan rancangan undang-

³⁰ Wicipto Setiadi. *Makna Persetujuan Bersama Dalam Pembentukan Undang-Undang Serta Penandatanganan Oleh Presiden Atas Rancangan Undang-Undang Yang Telah Mendapat Persetujuan Bersama*. Makalah dalam www.legalitas.org diakses tanggal 19 Februari 2009

³¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

undang di DPR untuk mendapatkan persetujuan bersama, dilanjutkan dengan pengesahan, dan diakhiri dengan pengundangan.³²

Pembentukan undang-undang menyangkut empat kegiatan, yaitu prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*), pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*), persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*), dan pemberian persetujuan pengikat atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treaties or other legal binding documents*).³³

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 maka secara umum tahapan pembentukan undang-undang adalah:

1. Perencanaan

Perencanaan dalam pembentukan undang-undang dilakukan melalui instrumen Program Legislasi Nasional (Prolegnas),³⁴ keberadaan Prolegnas buka merupakan sesuatu yang baru dalam proses legislasi di Indonesia namun sejak pemberlakuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Prolegnas mendapat peran yang penting dalam proses legislasi di Indonesia. Keberadaab Prolegnas sangat penting agar dalam pembentukan undang-undang dapat dilakukan secara

³² Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Jilid II: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Jakarta, 2007, hlm. 9-10.

³³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006, hlm 34.

³⁴ Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

berencana menurut skala prioritas dan sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan bukan karena kepentingan politik semata.³⁵

Prolegnas disusun oleh Pemerintah dan DPR RI, lembaga pemerintahan yang bertugas mengkoordinasikan penyusunan Prolegnas adalah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (dalam hal ini adalah Badan Pembinaan Hukum Nasional),³⁶ sedangkan alat kelengkapan DPR yang bertugas mengkoordinasikan Prolegnas adalah Badan Legislasi (Baleg) DPR RI.³⁷ Selain dari segi kuantitas, dalam perkembangannya Prolegnas juga menitikberatkan pada kualitas oleh karena itu diadakan *quality control* sehingga kriteria substansi yang sangat terkait dengan kesejahteraan masyarakat juga bisa ditingkatkan.

Penyusunan Prolegnas selalu menetapkan prioritas baik itu dalam jangka menengah (2005-2009) atau jangka pendek (tahunan). Kriteria substantif yang dijadikan ukuran dalam penetapan skala prioritas adalah³⁸:

- a. Merupakan perintah dari UUD 1945
- b. Merupakan perintah Ketetapan MPR-RI
- c. Terkait dengan pelaksanaan UU lain
- d. Mendorong percepatan reformasi
- e. Warisan Propenas yang disesuaikan dengan saat ini
- f. Menyangkut revisi atau amandemen terhadap undang-undang yang bertentangan dengan undang-undang lainnya

³⁵ I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Op. Cit.* hlm 110.

³⁶ Pasal 6 ayat (2) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

³⁷ Pasal 6 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

³⁸ Tim Pusrenkum BPHM Kemenkumham RI, *Tiga Puluh Tahun Program Legislasi Nasional 1977-2007*, Jakarta, BPHN Kemenkumham RI. 2007, hlm 44-45

- g. Ratifikasi terhadap perjanjian internasional
- h. Berkaitan dengan pengaturan perlindungan hak-hak asasi manusia dengan memperhatikan prinsip-prinsip kesetaraan dan keadilan jender
- i. Mendukung pemulihan dan pembangunan ekonomi kerakyatan yang berkeadilan
- j. Secara langsung menyangkut kepentingan rakyat untuk memulihkan dan meningkatkan kondisi kesejahteraan sosial masyarakat.

Penentuan skala prioritas dilakukan dengan dua ukuran yaitu dari segi substansi (seperti yang telah dijelaskan diatas) dan dari segi teknis. Keberadaan ukuran dari segi teknis adalah karena hampir semua RUU yang diajukan sebagai prioritas setidaknya-tidaknya akan memenuhi kriteria substansi, oleh karena itu pada tanggal 6-8 Oktober 2006 dalam rapat Panitia Kerja Koordinasi Prolegnas maka ditetapkan dua kriteria substansi yaitu draf RUU dan Naskah Akademik sudah di susun secara lengkap serta telah dilakukan proses harmonisasi, untuk RUU inisiatif pemerintah maka dilakukan melalui pembahasan antar departemen sedangkan RUU inisiatif DPR sudah diharmonisasi oleh Badan Legislasi (Baleg) DPR RI.³⁹

2. Persiapan

Pada dasarnya ide pembentukan suatu undang-undang dapat diprakarsai oleh siapa saja, setiap organisasi yang didirikan oleh rakyat Indonesia dalam bentuk organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, dan kelompok masyarakat lainnya berhak mengusung ide untuk

³⁹ *Ibid.* hlm 45.

pembentukan suatu undang-undang, namun secara resmi prakarsa undang-undang hanya dapat dilakukan oleh Presiden, DPR, dan DPD.⁴⁰

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 suatu rancangan undang-undang (RUU) dapat diusulkan oleh Presiden, DPR, dan DPD namun dalam tahap pengajuannya hanya Presiden dan DPR yang memiliki kewenangan tersebut, RUU yang diusulkan oleh DPD dapat diajukan oleh DPR. RUU yang diajukan oleh Presiden atau DPR RI merupakan RUU yang berada dalam Prolegnas yang sudah disepakati oleh kedua belah pihak, namun dalam keadaan tertentu Presiden atau DPR dapat mengajukan RUU di luar Prolegnas.⁴¹

RUU yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian sesuai dengan tugas dan tanggung jawab yang dimilikinya, sebelum secara resmi diajukan oleh Presiden maka RUU tersebut terlebih dahulu harus diharmonisasi, dibulatkan, dan dimantapkan konsepsi rancangannya oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.⁴²

RUU yang diajukan oleh Presiden disampaikan kepada pimpinan DPR dengan surat Presiden yang menegaskan tentang menteri yang mewakili Presiden dalam pembahasan undang-undang tersebut. Kemudian paling lambat 60 (enam puluh) hari sejak surat Presiden diterima DPR harus mulai membahas RUU tersebut. Sebaliknya sebuah RUU yang disiapkan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR kepada Presiden, kemudian Presiden akan menugaskan menteri terkait untuk mewakilinya dalam pembahasan dengan DPR dalam jangka

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm 280.

⁴¹ Pasal 17 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁴² Pasal 18 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

waktu 60 (enam puluh) hari sejak surat pimpinan DPR diterima oleh Presiden, kemudian menteri yang mewakili Presiden tersebut mengkoordinasikan pembahasan RUU tersebut dengan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.⁴³

3. Pembahasan

Pembahasan suatu rancangan undang-undang dilakukan secara bersama-sama oleh Pemerintah dan DPR, di semua negara pembahasan suatu undang-undang pasti melibatkan pemerintah hal tersebut karena pemerintah sebagai pelaksana dari undang-undang yang akan berlaku tersebut. Selain itu juga bahwa banyak usul suatu undang-undang diajukan oleh pemerintah, bahkan seringkali usul pemerintah lebih banyak ketimbang DPR. Setidaknya hal tersebut terjadi karena beberapa hal, yaitu⁴⁴:

- a. Pemerintah yang paling banyak tahu mengapa suatu masalah perlu diatur dalam bentuk produk hukum undang-undang;
- b. Pemerintah juga yang paling banyak memiliki sumber daya baik itu finansial, informasi, dan tenaga untuk membentuk undang-undang tersebut.

Dasar hukum pembahasan suatu undang-undang terdapat dalam Pasal 32 UU Nomor 10 Tahun 2004, selanjutnya undang-undang tersebut mendelegasikan pengaturan teknis pembahasan undang-undang dalam Peraturan Tata Tertib DPR

⁴³ Pasal 20 dan 21 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal.....Op. Cit.* hlm, 289.

RI.⁴⁵ Hal ini ditindaklanjuti oleh DPR RI dengan mengeluarkan Surat Keputusan tentang Peraturan Tata Tertib, penelitian ini menggunakan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR-RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI (selanjutnya disebut Peraturan Tata Tertib DPR RI) sebagai dasar untuk menganalisis pembahasan UU Nomor 41 Tahun 2009 dengan argumentasi bahwa saat pembahasan undang-undang tersebut yang digunakan adalah Surat Keputusan DPR RI sebagaimana tersebut di atas.

Peraturan Tata Tertib DPR RI menentukan bahwa terdapat dua tingkat pembicaraan untuk pembahasan undang-undang di DPR RI yaitu pembicaraan tingkat I dalam Rapat Komisi, Rapat Gabungan Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus. Sedangkan pembicaraan tingkat II adalah dalam Rapat Paripurna DPR RI, meskipun demikian sebelum rapat tingkat I dan II dilaksanakan terlebih dahulu diadakan rapat fraksi.⁴⁶

Pembicaraan tingkat I dilakukan berdasarkan urutan kegiatan sebagai berikut⁴⁷:

- a. Pandangan dan pendapat fraksi-fraksi atau pandangan dan pendapat fraksi-fraksi dan DPD (dalam RUU tertentu) untuk RUU inisiatif Presiden atau pandangan dan pendapat Presiden atau pandangan dan pendapat Presiden dan DPD (dalam RUU tertentu) untuk RUU inisiatif DPR;
- b. Tanggapan Presiden atas pandangan dan pendapat yang telah disampaikan oleh fraksi-fraksi dan/atau DPD atau tanggapan pimpinan alat kelengkapan

⁴⁵ Pasal 32 ayat (6) dan (7) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁴⁶ Pasal 136 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR-RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI

⁴⁷ Pasal 137 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR-RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI

DPR RI terhadap pandangan Presiden dan/atau DPD mengenai RUU yang dibahas;

- c. Pembahasan RUU dilakukan berdasarkan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM);
- d. Pembicaraan tingkat I dapat diadakan Rapat Dengan Pendapat (RDP) atau Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), menghadiri undangan pimpinan lembaga negara atau lembaga lain jika RUU yang dibahas berkaitan dengan lembaga tersebut, dan dapat dilakukan rapat intern;
- e. Pembicaraan tingkat I ini DPR dapat didampingi oleh Tim Asistensi.

Selanjutnya dilaksanakan pembicaraan tingkat II dalam forum rapat paripurna DPR RI, dalam forum tersebut diadakan pengambilan keputusan mengenai RUU yang telah dibahas dalam pembicaraan tingkat I, sebelum pengambilan keputusan maka harus didahului oleh laporan hasil pembicaraan tingkat I, pendapat akhir fraksi yang disampaikan oleh anggota, dan pendapat akhir Presiden yang disampaikan menteri.⁴⁸ RUU yang telah dibahas dalam pembicaraan tingkat I akan ditentukan dalam pembicaraan tingkat II, jika DPR dan Presiden menyepakati bersama maka RUU tersebut akan disahkan menjadi UU namun jika kesepakatan bersama tidak terjadi maka UU tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam masa sidang tersebut.

4. Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan

Pengesahan suatu RUU menjadi UU merupakan tahap selanjutnya setelah proses pembahasan selesai dilakukan oleh Presiden dan DPR, setelah persetujuan

⁴⁸ Pasal 138 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR-RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI.

bersama tersebut didapatkan maka dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari setelah tanggal persetujuan bersama maka pimpinan DPR RI menyampaikan RUU tersebut kepada Presiden untuk disahkan dengan membubuhkan tanda tangan paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah tanggal persetujuan bersama, apabila dalam jangka waktu tersebut Presiden tidak menandatangani maka RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.⁴⁹

Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat lima tindakan hukum yang dilakukan untuk sahnya suatu RUU menjadi UU yaitu pengesahan materil, pengesahan formil, pengundangan, penerbitan dalam lembaran negara, dan penyebarluasan.⁵⁰ Pengesahan materil dilakukan saat pimpinan DPR RI dan Presiden (yang diwakili oleh menteri) dalam forum Rapat Paripurna DPR RI menyepakati tentang suatu RUU yang telah dibahas bersama-sama dalam pembicaraan tingkat I.

Pengesahan formil adalah sesuai yang diamanatkan dalam Pasal 20 ayat (4) UUD 1945 yaitu "*Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang*". Tindakan pengesahan formal harus dilakukan oleh Presiden dengan cara membubuhkan tanda tangan sebagai pernyataan resmi pengesahan, setelah itu Presiden secara resmi memerintahkan pejabat negara yang berwenang untuk mengundangkannya dalam Lembaran Negara dan memberikan nomor urut yang semestinya, serta menyebarluaskan naskah UU tersebut kepada masyarakat lewat media-media yang tersedia.

⁴⁹ Pasal 38 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perihal.....Op. Cit.* hlm. 291.

Pengundangan suatu undang-undang dilakukan dengan menempatkannya dalam Lembaran Negara, UU Nomor 10 Tahun 2004 menentukan bahwa undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara, bukan dalam Berita Negara, Lembaran Daerah, ataupun Berita Daerah. Saat ini pengundangan suatu undang-undang dilakukan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkumham), sebelum pemberlakuan UU Nomor 10 Tahun 2004 yang mengundangkan adalah Menteri Sekretaris Negara (Mensesneg).

Selanjutnya adalah tahap Pemberlakuan, UU Nomor 10 Tahun 2004 menentukan bahwa suatu peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain (disebutkan) dalam peraturan perundang-undangan tersebut.⁵¹ Keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan lazim dimulai saat mulai diundangkan atau ditetapkan, namun ada kalanya pembentuk undang-undang menghendaki lain bahwa keberlakuan undang-undang tersebut ditentukan misalnya beberapa waktu kemudian, hal ini sangat wajar karena pemberlakuan suatu undang-undang tidak serta merta dapat dilakukan begitu saja, seringkali dibutuhkan berbagai persiapan agar pemberlakuannya dapat berjalan efektif.

⁵¹ Pasal 50 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

2.5. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang

2.5.1. Dasar Hukum Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menegaskan bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilakukan menurut undang-undang. Hal ini berarti bahwa suatu undang-undang adalah pelaksanaan dari kedaulatan rakyat, oleh karena itu sudah seharusnya suatu undang-undang responsif dan aspiratif terhadap keinginan rakyat serta melibatkan partisipasi masyarakat yang menjadi pemangku kepentingan terhadap suatu undang-undang.

Dasar hukum sebagai landasan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia terdapat dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005, dan Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007.

Partisipasi masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 diatur pada Bab X Pasal 53 yang menyatakan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah. Penjelasan Pasal 53 itu menjelaskan bahwa hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Nomor 10 Tahun 2004 maka DPR RI menuangkan tata cara partisipasi masyarakat dalam Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat, dari studi awal yang dilakukan oleh peneliti terdapat

tiga Peraturan Tata Tertib DPR yaitu Peraturan Tata Tertib DPR RI No. 03A/DPR-RI/I/2001-2002, Peraturan Tata Tertib DPR RI No. 15/DPR-RI/I/2004-2005, dan Peraturan Tata Tertib DPR RI No. 08/DPR-RI/I/2005-2006.

Sebagaimana yang telah ditegaskan di atas bahwa penelitian ini menggunakan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR-RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI (selanjutnya disebut Peraturan Tata Tertib DPR RI) sebagai dasar untuk menganalisis pembahasan UU Nomor 41 Tahun 2009 dengan argumentasi bahwa saat pembahasan undang-undang tersebut yang digunakan adalah Surat Keputusan DPR RI sebagaimana tersebut di atas.

Peraturan Tata Tertib DPR RI mengatur bahwa masyarakat dapat berpartisipasi dalam tahap penyiapan dan pembahasan RUU, bentuk partisipasinya adalah lewat mekanisme tulisan maupun lisan yang disampaikan kepada pimpinan DPR RI yang akan diteruskan kepada alat kelengkapan dewan yang terkait. DPR RI juga dapat melaksanakan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), seminar, pertemuan, maupun kegiatan sejenis yang khusus membahas RUU terkait baik itu dalam tahap penyiapan maupun dalam tahap pembahasan.⁵²

Dalam proses pembentukan suatu undang-undang, penetapan APBN, dan pelaksanaan fungsi pengawasan, partisipasi masyarakat sangat penting. Partisipasi masyarakat merupakan suatu kegiatan yang dibedakan dalam Tata Tertib DPR dengan kegiatan aspirasi masyarakat. Jika aspirasi masyarakat dilakukan

⁵² Pasal 141-143 Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR-RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI.

terhadap fungsi pengawasan, maka partisipasi masyarakat dilakukan terhadap fungsi legislasi dan anggaran.⁵³

Selain dalam Peraturan Tata Tertib DPR dasar hukum partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang juga terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional (selanjutnya disebut Perpres Nomor 61 tahun 2005), dalam Perpres tersebut disebutkan bahwa untuk penyusunan Prolegnas dapat diadakan forum konsultasi yang melibatkan ahli dari lingkungan perguruan tinggi dan organisasi dibidang yang terkait dengan RUU, hal ini dilakukan dalam rangka pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi RUU.⁵⁴ Berdasar ketentuan ini maka sejak tahap Perencanaan suatu RUU partisipasi dapat dilakukan.

Ketentuan mengenai partisipasi masyarakat juga terdapat dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden (selanjutnya disebut Perpres Nomor 68 Tahun 2005), dalam Perpres tersebut partisipasi masyarakat dimungkinkan dalam bentuk memberi masukan dengan menyampaikan pokok-pokok materi yang diusulkan, masyarakat yang

⁵³ Riris Katharina, *Pemetaan Masalah Parlemen Ditinjau Dari Peraturan Tata Tertib DPR RI: Rekomendasi Kinerja DPR Melalui Revisi Tata Tertib*, Laporan Hasil Penelitian Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI-Frederich Nauman Stiftung, Jakarta, 2005. hlm 48.

⁵⁴ Pasal 16 Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional

memberikan masukan tersebut harus menyebutkan identitas secara lengkap dan jelas.⁵⁵

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas maka ruang partisipasi masyarakat dimungkinkan dalam tahap perencanaan, persiapan, dan pembahasan suatu undang-undang. Sementara dalam tahap pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan justru masyarakat yang menjadi sasaran agar undang-undang atau produk hukum lainnya dapat diketahui secara umum.

2.5.2. Teori Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang dapat dilakukan dalam berbagai model pilihan partisipasi sesuai dengan tingkat perkembangan politik masyarakat yang bersangkutan, partisipasi publik tersebut harus dilihat dalam konteks⁵⁶:

- a. Kontribusi masyarakat akan mempengaruhi penyelesaian akhir;
- b. Proses partisipasi harus mengkomunikasikan kepentingan dan memenuhi kebutuhan partisipan;
- c. Menjadi fasilitator masyarakat yang akan terkena dampak suatu undang-undang dengan mengorganisasikannya;
- d. Keterlibatan partisipan yang jelas;
- e. Akses informasi yang terbuka;

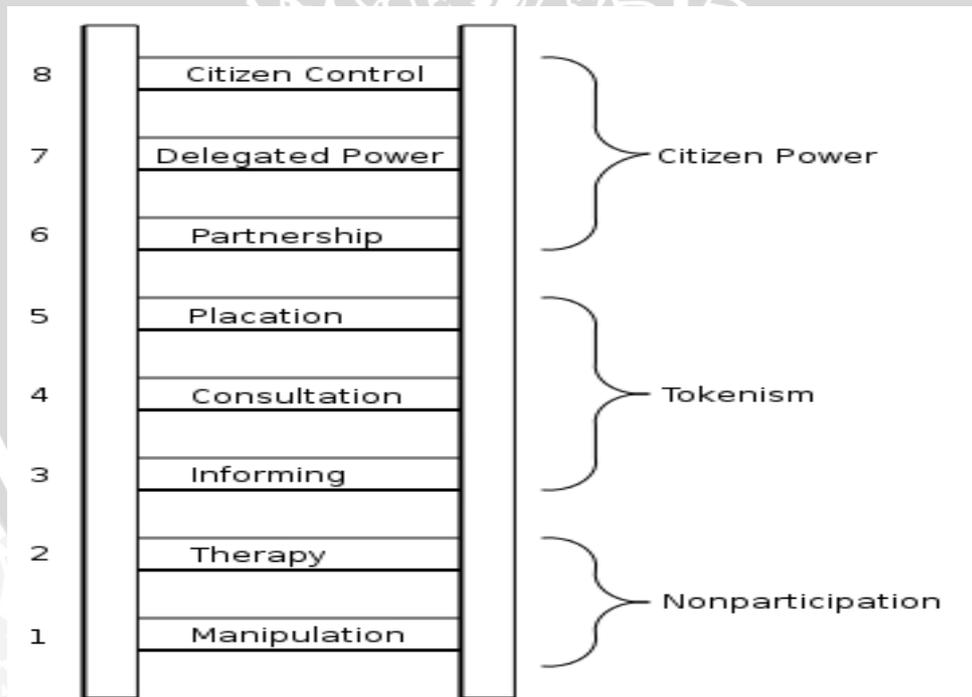
⁵⁵ Pasal 41 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden

⁵⁶ Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta, FH UII Press, 2009. hlm.182

- f. Ada jaminan bahwa hal yang disampaikan masyarakat dalam rangka partisipasi harus dipertimbangkan oleh pembentuk undang-undang yang tercerminkan dalam undang-undang yang dibuat.

Teori partisipasi masyarakat cukup lama berkembang, teori klasik yang hingga kini masih digunakan adalah seperti yang diungkapkan Sherry R. Arnstein lewat delapan tangga tipologi partisipasi, menurut kajian Arnstein terdapat delapan tipologi partisipasi yaitu manipulasi, terapi, penyebarluasan informasi, konsultasi, penentraman (*placation*), kemitraan, delegasi kekuasaan, dan kontrol masyarakat.

Bagan 2.1
Tipologi Partisipasi Arnstein



Sumber: Muluk (2007)

Delapan tipologi tersebut diklasifikasikan dalam tiga jenis partisipasi yaitu non partisipasi, partisipasi semu, dan kekuatan warga. Jenis tipe partisipasi yang

non partisipasi adalah manipulasi dan terapi, sedangkan partisipasi yang semu adalah penyebarluasan informasi, konsultasi, dan penentraman (*placation*), tipe partisipasi kekuatan warga adalah kemitraan, delegasi kekuasaan, dan kontrol masyarakat.⁵⁷

Teori yang diungkapkan empat dekade yang lalu ini mendapat kritik dari beberapa pakar. *Pertama*, delapan tipologi partisipasi dianggap terlalu menyederhanakan bentuk-bentuk partisipasi masyarakat. *Kedua*, tangga partisipasi tidak berlaku secara umum karena terpusat pada hubungan antara warga negara dengan program pemerintah tertentu saja.⁵⁸

Terkait hal tersebut maka pembentukan undang-undang secara komprehensif perlu memperhatikan 3 (tiga) dimensi, yaitu masa lalu yang terkait dengan sejarah perjuangan bangsa, masa kini, yaitu kondisi obyektif yang ada sekarang dengan memandang ke masa depan yang dicita-citakan. Dalam kaitan itu, maka dalam penyusunan program pembentukan undang-undang perlu mempertimbangkan heterogenitas hukum yang terdiri dari hukum adat, hukum Islam, hukum agama lainnya, hukum kontemporer, serta Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai sumber hukum tertinggi.⁵⁹

⁵⁷ Bivitri Susanti, *Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Prolegnas*. Makalah dalam Lokakarya 30 Tahun Prolegnas. Diselenggarakan oleh BPHN Depkumham RI pada tanggal 19-21 November 2007. hlm 1.

⁵⁸ M.R. Khairul Muluk, *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem*, Bayumedia dan LPD FIA UNIBRAW, Malang, 2007, hlm 60-61.

⁵⁹ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009. hlm. 5.

2.6. Hukum Responsif

Selama ini, khususnya di masa Orde Baru, hukum yang dikembangkan adalah hukum yang berwatak represif-birokratis. Diciptakan instrumen hukum pemerintah (*government law*), atau hukum birokrasi (*bureaucratic law*) bukan hukum negara (*state law*). Hukum Birokrasi kemudian dikemas dengan predikat hukum nasional (*national law*). Oleh karena itu, model hukum yang dikembangkan Pemerintah adalah hukum yang bercorak represif (*repressive law*).

Secara umum hukum responsif memiliki karakteristik bahwa tujuan hukum yang dibentuk akan menghasilkan kompetensi, legitimasi yang diperoleh akan menimbulkan keadilan substantif, peraturan yang dibuat merupakan subordinat dari prinsip dan kebijakan, pertimbangan pembentukan hukum berorientasi tujuan jangka panjang, terintegrasinya aspirasi hukum dan politik, dan partisipasi yang memiliki akses besar dengan integrasi advokasi hukum dan sosial.⁶⁰

Agar kebijakan dan substansi hukum produk pemerintah menjadi lebih responsif (*responsive law*) harus mencerminkan karakteristik: (1) pengelolaan diorientasikan untuk kelestarian dan keberlanjutan untuk kepentingan inter dan antar generasi (*resource-based management*); (2) pendekatan yang digunakan bersifat komprehensif dan terintegrasi (komprehensif-integral) dengan memperlakukan sumber daya sebagai satu kesatuan ekologi (*ecosystem*); (3) paradigma pengelolaannya adalah pengelolaan berbasis masyarakat, yang memberi ruang proporsional bagi partisipasi publik (*public participation*) dan

⁶⁰ Nonet, Philippe dan Selznick, Philip, *Hukum Responsif*, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm 19.

transparansi; (4) pengelolaannya dilakukan sesuai dengan karakteristik wilayah dengan pendekatan *bio-region* dan kondisi sosial-budaya masyarakat lokal; (5) mengakui akses dan keberadaan hak-hak masyarakat adat/lokal atas penguasaan dan pemanfaatan sumber daya lokal; (6) mengakui secara utuh dan mengakomodasi secara proporsional kemajemukan hukum dalam masyarakat ke dalam produk hukum negara (*state law*).⁶¹

Hukum yang responsif lahir dari konfigurasi politik yang demokratis, teori ini dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD. dalam disertasinya yang fenomenal, beliau melakukan penelitian terhadap konfigurasi politik dan karakter produk hukum yang dihasilkan. Periode yang dijadikan lingkup penelitian adalah demokrasi liberal, demokrasi terpimpin, dan era orde baru serta objek penelitiannya adalah hukum pemilu, pemda, dan agraria. Kesimpulan yang didapat dari hasil penelitian beliau adalah bahwa karakter produk hukum senantiasa berubah sejalan dengan perkembangan politik, karakter hukum yang responsif senantiasa muncul bersamaan dengan konfigurasi politik yang demokratis, sedangkan karakter hukum yang konservatif, ortodoks, atau elitis muncul dalam konfigurasi politik yang otoriter atau birokratis.⁶²

Meskipun demikian kesimpulan umum yang di ambil Mahfud tidak berlaku sepenuhnya, produk hukum agraria dalam tiap periode cenderung berkarakter responsif karena pemerintahan dalam setiap periode memang menentang semua substansi hukum agraria yang berbau kolonialisme

⁶¹ Moh. Fadli, *Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air Menurut Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Program Ilmu Hukum Minat Hukum Agraria, Malang, 2004, hlm 34.

⁶² Moh. Mahfud MD. *Op.Cit.* hlm 355

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif (*legal research*).

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- a. Pendekatan perundang-undangan (*statute-approach*), yaitu dengan menelaah peraturan perundang-undangan⁶³ yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan, pangan, dan partisipasi masyarakat.
- b. Pendekatan konsep (*conceptual approach*), yaitu dengan menelaah dan memahami konsep-konsep⁶⁴ mengenai prinsip-prinsip pembentukan undang-undangan, pangan, dan partisipasi masyarakat.

3.2. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang terdiri dari:

- a. Bahan Hukum Primer, meliputi:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan;

⁶³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2007. hlm. 96.

⁶⁴ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm. 391.

- 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 - 4) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional;
 - 5) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden;
 - 6) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan;
 - 7) Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR-RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI.
- b. Bahan Hukum Sekunder, risalah sidang pembahasan UU Nomor 41 Tahun 2009, Naskah akademik UU Nomor 41 Tahun 2009, literatur-literatur yang terkait dengan permasalahan yang dikaji yang berasal dari buku-buku, surat kabar, pendapat ahli hukum dari segi kepustakaan, dan artikel internet.
- c. Bahan Hukum Tersier, meliputi:
- 1) Kamus Hukum
 - 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia
 - 3) Kamus Bahasa Inggris-Indonesia
 - 4) Ensiklopedia

3.3. Teknik Memperoleh Bahan Hukum

Teknik penelusuran bahan hukum primer dilakukan dengan mengunduh aturan hukum yang dibutuhkan di *website* DPR RI, Sekretariat Negara, dan Kementerian Hukum dan HAM. Bahan hukum sekunder dan tersier didapatkan dengan studi literatur di Sekretariat Komisi IV DPR RI, Perpustakaan Universitas Brwajaya, dan Pusat Dokumentasi Informasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (PDIH FH UB). Selain itu dilakukan pula wawancara dengan narasumber yang mengetahui dan terlibat dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 sebagai data penunjang.

3.4. Teknik Analisis Bahan Hukum

Seluruh data yang berhasil dikumpulkan, selanjutnya diinventarisasi, diklasifikasi, dan dianalisis dengan menggunakan *content analysis* (analisis isi). Rumusan analisis konten dari Berelson berbunyi sebagai berikut: “*Content analysis is a research technique for the objective, systematic, and quantitative description of the manifest content of communication*”.⁶⁵ Terjemahan bebasnya adalah sebagai berikut: “*Analisis konten adalah suatu teknik penelitian yang bertujuan untuk mencandra atau mendeskripsikan secara objektif, sistematis, dan kuantitatif isi komunikasi yang tersurat*”.⁶⁶

⁶⁵ Valerine J.L. Kriekhoff, *Analisis Konten dalam Penelitian Hukum: Suatu Telaah Awal*, Kumpulan Bahan Bacaan dalam Penataran Metode Penelitian Hukum yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cimanggis, 20-30 Juli 1997, hlm. 86.

⁶⁶ *Ibid.*

Sedangkan rumusan analisis konten menurut Holsti berbeda dengan Berelson, yang berbunyi: “*Content analysis is any technique for making inferences by objectively and systematically indentifying specified characteristics of messages*”.⁶⁷ Terjemahan bebasnya adalah sebagai berikut: “*Analisis konten adalah suatu teknik untuk membuat kesimpulan objektif dan sistematis yang memperkenalkan karakter khusus suatu pesan*”.

Definisi Holsti memungkinkan adanya ciri kualitatif dalam analisis konten. Holsti tidak membatasi isi komunikasi sehingga terbuka kemungkinan untuk menganalisis isi yang tersurat maupun yang tersirat. Bila analisis konten pada prinsipnya dikaitkan dengan data sekunder atau studi dokumen, dan penelitian hukum normatif atau *legal research* juga mengacu pada data yang sama, maka bertolak dari pemikiran ini, teknik analisis konten dapat pula diterapkan pada penelitian hukum normatif.⁶⁸

3.5. Sistematika Penulisan

Berikut ini dikemukakan sistematika penulisan yang terbagi dalam :

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian yang dibagi menjadi manfaat teoritik dan manfaat aplikatif.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.* hlm. 92.

Bab ini akan menguraikan lebih dalam mengenai teori-teori yang melandasi penulisan dan pembahasan yang berkaitan dengan judul. Teori ini akan diperoleh dari studi kepustakaan.

BAB III : METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan metode pendekatan, lokasi penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik pengambilan responden, analisa data.

BAB IV : PEMBAHASAN

Bab ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan peneliti, bab ini menjelaskan tentang proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, dan politik perundang-undangan dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 sehingga dapat berperan mewujudkan hukum pangan yang responsif.

BAB V : PENUTUP

Berisikan Kesimpulan dan Saran dari penulis terhadap masalah yang dibahas.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1. Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009

Penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mulai digagas pada bulan Oktober tahun 2006. RUU ini merupakan usul inisiatif Badan Legislasi (Baleg) DPR RI yang kemudian melibatkan Kementerian Pertanian secara aktif, selain itu dalam proses perencanaannya juga melibatkan banyak *stakeholder* seperti petani dan akademisi.⁶⁹ Berdasarkan Keputusan DPR RI Nomor 07A/DPR-RI/I/2006-2007 tanggal 17 Oktober rancangan yang semula bernama RUU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Abadi ini tercantum dalam Prolegnas Tahun 2007.

Meskipun secara legal formal RUU ini diinisiasi oleh Baleg DPR RI namun dalam proses perencanaannya justru lebih banyak dilakukan oleh Kementerian Pertanian RI, hal tersebut semisal mengadakan Semiloka dan FGD sebagai sarana konsultasi publik. Oleh karena itu anggaran yang digunakan untuk pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 menggunakan anggaran DPR RI dan Kementerian Pertanian RI.

⁶⁹ Wawancara dengan Dr. Fendi Setiawan, SH, MH., Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember dan Mantan Tenaga Ahli Baleg DPR RI. Jember, 5 November 2010 Pukul 10.30 di Ruang Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Jember.

Menteri Pertanian Republik Indonesia membentuk Kelompok Kerja (Pokja) Penyusunan Kebijakan Pengembangan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dengan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 195/Kpts/OT.160/3/2007 *juncto* Keputusan Menteri Pertanian Nomor 526/Kpts/OT.160/9/2007 yang bertugas membuat Naskah Akademik dan draft RUU.

Pokja yang dibentuk oleh Menteri Pertanian tersebut kemudian melakukan⁴¹ Konsultasi Publik dalam bentuk penyelenggaraan Seminar dan Lokakarya (Semiloka) di lima Provinsi yaitu⁷⁰:

- a. Semiloka I di Jakarta tanggal 3 April 2007 bekerjasama dengan Fakultas Pertanian Institut Pertanian Bogor;
- b. Semiloka II di Bandung Jawa Barat tanggal 4 Juli 2007 bekerjasama dengan Fakultas Pertanian Universitas Padjadjaran Bandung;
- c. Semiloka III di Medan Sumatera Utara tanggal 3 Agustus 2007 bekerjasama dengan Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara;
- d. Semiloka IV di Surabaya Jawa Timur tanggal 3 September 2007 bekerjasama dengan Dinas Pertanian Provinsi Jawa Timur;
- e. Semiloka V di Makassar Sulawesi Selatan tanggal 10 Desember 2007 bekerjasama dengan Dinas Pertanian Provinsi Sulawesi Selatan.

Selain menyelenggarakan Semiloka, untuk semakin mematangkan proses perancangan undang-undang ini maka juga dilakukan tiga kali *Focus Group Discussion* (FGD) di Yogyakarta, Bandung, dan Jakarta dengan mengundang

⁷⁰ Laporan Sub Bagian Hukum dan Humas Sekretariat Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air Kementerian Pertanian Republik Indonesia Tahun 2009.

pakar dan elemen masyarakat yang memiliki kompetensi dan komitmen di bidang pertanian.

Setelah proses Semiloka dan FGD yang bertujuan untuk mematangkan dan menggali aspirasi dari masyarakat maka pada awal tahun 2008 dilakukan Rapat Dengar Pendapat (RDP) dengan instansi terkait yaitu Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Kehutanan, Badan Pertanahan Nasional, dan Kementerian Pertanian dalam rangka finalisasi penyusunan draft RUU.

Berdasar hasil RDP yang dilakukan serta atas usulan pakar dan masyarakat maka Badan Legislasi mengajukan perubahan judul RUU yang semula bernama RUU Lahan Pertanian Pangan Abadi menjadi RUU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Pengubahan judul RUU tersebut salah satunya didasarkan atas pemikiran bahwa kata abadi tidak tepat digunakan karena kata tersebut merujuk pada sifat Tuhan Yang Maha Esa, oleh karena itu digunakan kata berkelanjutan yang dianggap lebih tepat karena mencerminkan bahwa lahan pertanian pangan akan digunakan untuk generasi masa kini dan masa depan.⁷¹

Pada tanggal 9 April 2008 Keputusan Sidang Paripurna DPR RI menyatakan bahwa RUU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (PLPPB) disetujui dan menjadi hak inisiatif DPR, selanjutnya RUU ini diserahkan ke Komisi IV DPR RI. Kemudian pada tanggal 15 Mei 2008 mulai dilakukan pembahasan RUU PLPPB di tingkat Badan Musyawarah (Bamus) DPR RI.

Melalui Surat Nomor LG.01.02/B131/DPR RI/XI/2008 tanggal 11 November DPR RI secara resmi mengirim RUU PLPPB kepada Presiden.

⁷¹ Wawancara dengan Ami Damian, SH. Staf Sub Bagian Hukum dan Humas Sekretariat Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air Kementerian Pertanian Republik Indonesia. Tanggal 18 Oktober 2010 Pukul 11.00 bertempat di Gedung D Kantor Pusat Kementerian Pertanian Republik Indonesia.

Kemudian pada tanggal 19 Desember 2008 Menteri Sekretaris Negara melalui Surat Nomor B.634/M.Sesneg/12/2008 menerangkan bahwa Presiden telah menugaskan Menteri Pertanian, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Hukum dan HAM untuk mewakili Pemerintah baik sendiri atau bersama dalam pembahasan bersama DPR.⁷²

Pembahasan tingkat I RUU PPLPB dilakukan antara Komisi IV DPR RI (Bidang Pertanian, Kehutanan, Kelautan, Perikanan, Perum Bulog, dan Dewan Maritim Nasional) dengan Menteri Pertanian, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM, dan Pimpinan DPD RI.

Pada tanggal 2 Februari 2009 Komisi IV DPR RI mengadakan Rapat Kerja (Raker) dengan Menteri Pertanian, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Dalam Negeri, Menteri Hukum dan HAM, dan pimpinan DPD RI. Dalam Rapat tersebut Komisi IV DPR RI mengungkapkan bahwa alasan perlunya keberadaan Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (UU PLPPB) adalah⁷³:

- a. Tingginya alih fungsi lahan pertanian menjadi penggunaan bukan di bidang pertanian, sehingga berbagai perencanaan pembangunan yang disusun sulit diimplementasikan, dan investasi yang telah diberikan berupa pembangunan prasarana fisik menjadi sia-sia;
- b. Kebijakan dan peraturan yang telah ada belum mampu menjamin keberadaan lahan pertanian untuk tidak dikonversikan ke penggunaan non pertanian, karena sangat tergantung kepada tarikan ekonomi pasar yang

⁷² Risalah Rapat Kerja Komisi IV DPR RI dengan Pemerintah dalam rangka Pembahasan RUU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, 2 Februari 2009, Sekretariat Komisi IV DPR RI, Jakarta, 2009, hlm 8.

⁷³ Risalah Rapat Kerja Komis IV DPR RI.....*Op. Cit.*.. hlm 7.

- umumnya tidak memiliki kearifan secara makro, luas, dan jangka panjang;
- c. Rendahnya perhatian terhadap lahan pertanian disebabkan karena lahan hanya dilihat dari satu sisi yaitu nilai ekonomi yang mampu diberikannya (*under estimate*, padahal kegiatan pertanian mampu memberi manfaat yang bersifat multifungsi yaitu mencakup manfaat sosial kebudayaan, lingkungan, dan religius;
 - d. Tingginya alih fungsi lahan pertanian secara tidak langsung juga mengancam ketahanan pangan nasional, karena lahan sebagai sumber daya utamanya tidak mampu dilindungi dengan baik;
 - e. Alih fungsi lahan yang menyebabkan sempitnya rata-rata penguasaan lahan di tingkat petani ditambah belum terintegrasinya dukungan terhadap petani yang berusaha di atasnya, telah menyebabkan kegiatan usaha tani yang dilakukan petani tidak dapat menjamin tingkat kehidupan yang layak baginya.

Berdasar hal tersebut di atas maka DPR menganggap perlu dilakukan upaya strategis dalam pengendalian alih fungsi lahan pertanian dan perlindungan terhadap lahan pertanian produktif perlu ditopang oleh suatu peraturan perundang-undangan yang menjamin tersedianya lahan pertanian yang cukup, mampu mencegah terjadinya alih fungsi lahan pertanian dan penggunaan non pertanian secara tidak terkendali, dan menjamin akses masyarakat petani terhadap lahan pertanian yang tersedia dan untuk menjamin hal tersebut maka perlu dibuat peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang.⁷⁴

⁷⁴ Risalah Rapat Kerja, *Op. Cit.* hlm 8.

Presiden yang diwakili oleh Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Pertanian, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Hukum dan HAM dalam Rapat Kerja dengan Komisi IV DPR RI mengungkapkan bahwa⁷⁵:

Pemerintah menyambut baik dan memberikan apresiasi atas prakarsa para anggota dewan yang terhormat yang telah berupaya menyusun RUU tentang PLPPB dalam rangka memberikan kepastian hukum untuk mendukung ketersediaan lahan pertanian khususnya untuk komoditas tanaman pangan. Prakarsa ini sejalan dengan semangat untuk mewujudkan ketahanan, kemandirian, dan kedaulatan pangan serta secara khusus ditujukan pula untuk peningkatan kesejahteraan petani, sebagaimana diamantakan dalam Pasal 33 UUD 1945, yaitu untuk mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang diselenggarakan secara berkeadilan dan berkelanjutan.

Antara Pemerintah dan DPR memiliki kesepahaman tentang urgensi keberadaan UU PLPPB ini, hal tersebut dapat dilihat dari pernyataan Menteri Pekerjaan Umum yang menyebutkan bahwa⁷⁶:

- a. Dalam beberapa tahun ini terjadi krisis di sentra-sentra produksi pangan terutama di Pulau Jawa yang dikhawatirkan akan menimbulkan dampak negatif terhadap ketahanan pangan nasional dan mengancam keberlangsungan sistem pertanian;
- b. Dampak alih fungsi lahan sawah ke penggunaan non pertanian menyangkut dimensi yang sangat luas dan tidak sekedar turunnya produksi pertanian saja. Hal itu terkait dengan aspek-aspek perubahan orientasi ekonomi, sosial, budaya, dan politik masyarakat. Arah perubahan ini secara langsung atau tidak langsung akan berdampak terhadap pergeseran kondisi ekonomi, tata ruang pertanian, serta prioritas pembangunan pertanian wilayah dan nasional;

⁷⁵ *Ibid*, hlm 3.

⁷⁶ *Ibid*. hlm 4.

- c. Dorongan bagi terjadinya alih fungsi lahan pertanian ke non pertanian tidak sepenuhnya bersifat alamiah, tetapi ada juga yang secara langsung atau tidak langsung disebabkan oleh proses kebijaksanaan pemerintah itu sendiri, untuk memenuhi kepentingan lainnya seperti pengembangan industri, perumahan, dan jalan. Dalam banyak kasus ketersediaan infrastruktur ekonomi merupakan faktor positif yang dominan mempengaruhi preferensi investor dalam memilih alokasi lahan yang akan dibangun untuk kegiatan non pertanian;
- d. Keberadaan UU PLPPB diharapkan memberikan payung hukum yang dapat melindungi lahan pertanian subur dari ancaman alih fungsi lahan baik itu dari lahan yang dimanfaatkan untuk tanaman pangan ke non pangan bahkan ke non pertanian. Pada akhirnya diharapkan keseimbangan luas lahan pertanian dapat terus terpelihara, sehingga ketercukupan pangan utamanya padi dari produksi sendiri dapat terus dipertahankan.

Berdasar pernyataan resmi Pemerintah yang disampaikan oleh Menteri Pekerjaan Umum dalam Rapat Kerja Pemerintah dan Komisi IV DPR RI ini maka secara substansial antara Pemerintah dan DPR sudah mencapai kesepakatan, lebih lanjut dalam forum Rapat Kerja tersebut Menteri Pekerjaan Umum yang mewakili Pemerintah mengatakan bahwa secara umum Pemerintah menerima dan mendukung isi dari RUU tersebut, namun ada beberapa catatan umum dan khusus terkait dengan RUU PLPPB, catatan umumnya adalah⁷⁷:

- a. DPR diharapkan dengan cermat memperhatikan berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga apa yang diusulkan tersebut jelas

⁷⁷ *Ibid.* hlm 5.

keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan sebelumnya yang masih berlaku hingga saat ini;

- b. Kejelasan batasan dan acuan yang digunakan dalam mendefinisikan suatu istilah dalam batang tubuh RUU, hal ini menjadi penting untuk menghindari terjadinya pemahaman ganda terhadap suatu istilah atau subjek;
- c. Semangat dari RUU ini berangkat dari persoalan ketersediaan lahan sebagai suatu hal yang dinamis, sehingga pemahaman terhadap kata “berkelanjutan” dalam RUU ini adalah tepat.

Mengenai catatan khusus dari Pemerintah maka Menteri Pekerjaan Umum mengemukakan beberapa hal yang terkait substansi dalam RUU tersebut. *Pertama*, terkait dengan pembedaan antara lahan pertanian pangan berkelanjutan dengan yang bukan lahan pertanian pangan berkelanjutan. *Kedua*, perlunya penetapan satuan-satuan dalam bentuk angka serta mekanisme penetapannya. *Ketiga*, pemahaman terhadap beragamnya pola penguasaan dan pengusahaan lahan di tingkat petani adalah hal yang berkaitan secara khusus dan perlu mendapat perhatian bersama.

Kemudian pada tanggal 17 Juni 2009 Komisi IV DPR RI mengadakan Rapat Kerja Intern yang dihadiri oleh mitra kerja yaitu Menteri Pertanian dan wakil dari Menteri Hukum dan HAM. Pada Raker tersebut disepakati pembahasan RUU PLPPB disepakati untuk dilanjutkan, kemudian menyepakati Daftar Inventarisasi masalah (DIM) untuk diserahkan pada tim perumus (Timus) dan ada beberapa DIM yang akan dibahas dalam Panitia Kerja (Panja).⁷⁸

⁷⁸ Sekretariat Komisi IV DPR RI, *Laporan Singkat Rapat Intern Komisi IV DPR RI*, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, Tanggal 17 Juni 2009, hlm 3.

Rapat Kerja Komisi IV DPR RI pada tanggal 18 Juni 2009 lebih lanjut menyetujui bahwa rekapitulasi DIM RUU PLPPB berjumlah 513 yang kemudian akan dibahas dalam⁷⁹:

- a. Tim Perumus (343 DIM tetap);
- b. Panitia Kerja (24 DIM yang diusulkan ada perubahan redaksional rujukan pasal dan ayat);
- c. Panitia Kerja (25 DIM yang dihapus);
- d. Panitia Kerja (121 DIM yang diusulkan perubahan substansi, penambahan pasal dan ayat).

Kemudian pada tanggal 24-25 Juni 2009 diadakan Rapat Panitia Kerja (Panja) antara Komisi IV dan Pemerintah untuk membahas DIM RUU PLPPB. Pada tanggal 1-2 Juli 2009 Rapat Panja antara Komisi IV dan Pemerintah dalam Pembahasan DIM RUU PLPPB yang menghasilkan keputusan untuk menugaskan Tim Perumus untuk menindaklanjuti hasil Panja dengan membuat rumusan RUU sesuai dengan masukan Panja.

Pada tanggal 13-14 Juli 2009 Rapat Tim Perumus antara Komisi IV dan Pemerintah dalam pembahasan draft RUU, kemudian Tim Perumus menugaskan Tim Sinkronisasi untuk melakukan sinkronisasi draft RUU PLPPB yang telah dirumuskan oleh Tim Perumus. Tanggal 27-28 Juli 2009 Rapat Tim Sinkronisasi antara Komisi IV dengan Pemerintah dalam rangka pembahasan RUU PLPPB, kemudian pada tanggal 30-31 Juli 2009 dilaksanakan lanjutan rapat Tim Sinkronisasi.

⁷⁹ Sekretariat Komisi IV DPR RI, *Laporan Singkat Rapat Intern Komisi IV DPR RI*, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Jakarta, Tanggal 18 Juni 2009, hlm 2.



Kemudian pada tanggal 20 Agustus 2009 Rapat Komisi IV DPR RI memutuskan akan mengadakan RDP dengan pemerintah. RDP tersebut kemudian dilaksanakan pada tanggal 9 September 2009, namun sebelum pelaksanaan RDP tersebut pada tanggal 7 September 2009 dilaksanakan rapat antara Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi. Pada tanggal 16 September 2009 Sidang Paripurna DPR RI memutuskan RUU PLPPB disetujui menjadi Undang-Undang. Kemudian pada tanggal 14 Oktober 2009 Undang-Undang tersebut disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dan ditempatkan dalam Lembaran Negara Nomor 149 Tahun 2009. Secara singkat Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan adalah sebagai berikut:

Tabel 4.1
Proses Pembentukan UU PLPPB

No	Tahapan	Waktu	Keterangan
1	Pra Legislasi	17 Oktober 2006	RUU PLPPA tercantum dalam Prolegnas Tahun 2007
2		12 Maret 2006	Pembentukan Pokja Penyusunan Kebijakan Pengembangan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan oleh Menteri Pertanian
3		5 Januari 2007	Rapat Pokja Pengembangan Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Abadi dengan Tim Baleg DPR RI (Pemaparan konsep NA dan draft RUU)
4		10 Januari 2007	Pertemuan Tim Kajian Penyusunan Naskah Akademik RUU LPPA dengan anggota Komisi IV DPR RI, di The Sultan Hotel, Jakarta
5		3 April 2007	Semiloka I di Jakarta
6		2 Mei 2007	Rapat Kelompok Kerja Penyusunan Kebijakan Pengembangan Lahan Pertanian Pangan Abadi
7		7 Mei 2007	Rapat Tim Kecil Pokja dengan Tim Badan Legislatif DPR Tentang Pembahasan Naskah Akademik

8		24-27 Mei	Rapat Tim Pokja dan Bakeg DPR RI untuk penyempurnaan NA dan draft RUU LPPA
9		14 Juni 2007	Rapat Pokja Pengembangan Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Abadi
10		22-29 Juni 2007	Perbaikan NA RUU LPPA oleh Pokja Pengembangan Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Abadi
11		4 Juli 2007	Semiloka II di Bandung
12		Juli 2007	FGD di tiga Jakarta, Yogyakarta, dan Bandung
13		3 Agustus 2007	Semiloka III di Medan
14		3 September 2007	Semiloka IV di Surabaya
15		16 September 2007	Rapat Pokja Pengembangan Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Abadi dengan Baleg DPR RI di Hotel Pangrango 2 Bogor
16		10 Desember 2007	Semiloka V di Makassar
17		Awal tahun 2008	Finalisasi draft RUU yang melibatkan Kementan, Kemen PU, Kemenhut, dan BPN.
18		Awal tahun 2008	Baleg mengusulkan perubahan nama RUU
19		9 April 2008	Sidang Paripurna DPR RI menyetujui RUU PLPPB sebagai usul inisiatif DPR RI dan menyerahkan ke Komisi IV.
20	Legislasi	15 Mei 2008	Pembahasan RUU PLPPB di Bamus DPR
21		11 November 2008	DPR RI melalui Surat Nomor LG.01.02/B131/DPR RI/XI/2008 menyampaikan RUU PLPPB kepada Presiden.
22		19 Desember 2008	Surat Menteri Sekretaris Negara Nomor B.634/M.Sesneg/12/2008 perihal Amanat Presiden pada Menteri Pertanian, Menteri Pekerjaan Umum, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Hukum dan HAM untuk mewakili Pemerintah baik sendiri atau bersama pada apembahasan dengan Komisi IV DPR RI tentang RUU PLPPB.
23		Januari 2009	Rapat Antar Kementerian (RAK) tentang RUU PLPPB
24		4 Februari 2009	RDPU Komisi IV DPR RI dengan Pimpinan Pusat Dewan Tani Indonesia

25		17-18 Juni 2009	Raker Komisi IV DPR RI dengan Pemerintah dalam pembahasan DIM RUU PLPPB.
26		24-25 Juni 2009	Rapat Panitia Kerja antara Komisi IV dan Pemerintah dalam Pembahasan DIM RUU PLPPB (bagian I)
27		1-2 Juli 2009	Rapat Panitia Kerja antara Komisi IV dan Pemerintah dalam Pembahasan DIM RUU PLPPB (bagian II)
28		13-14 Juli 2009	Rapat Tim Perumus antara Komisi IV DPR RI dan Pemerintah dalam pembahasan draft RUU PLPPB.
29		27-28 Juli 2009	Rapat Tim Sinkronisasi antara Komisi IV dengan Pemerintah dalam rangka pembahasan RUU PLPPB (bagian I)
30		30-31 Juli 2009	Rapat Tim Sinkronisasi antara Komisi IV dengan Pemerintah dalam rangka pembahasan RUU PLPPB (bagian II)
31		20 Agustus 2009	Rapat Komisi IV DPR RI (memutuskan akan diadakan RDP).
32		26 Agustus 2009	Konsultasi Publik dan Jaring Pendapat RUU PLPPB di Universitas Hasanuddin, Universitas Udayana, dan Universitas Gajah Mada
33		7 September 2009	Rapat antara Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi dengan Pemerintah dalam Pembahasan RUU PLPPB
34		9 September 2009	Laporan Tim Perumus RUU PLPPB dan RDP
35		16 September 2009	Sidang Paripurna DPR RI menyetujui RUU PLPPB menjadi UU
36	Pasca Legislasi	14 Oktober 2009	Pengesahan UU PLPPB oleh Presiden dan Pengundangan oleh Menkumham. Resmi menjadi UU Nomor 41 Tahun 2009.
37		Awal Tahun 2010	Sosialisasi UU Nomor 41 Tahun 2009 di Medan, Bengkulu, Jambi, Pontianak, Palangkaraya, Banjarmasin, Makassar, Mamuju, Ternate, Bali, Mataram, dan Kupang.

Sumber: Laporan Sub Bagian Hukum dan Humas Sekretariat Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air Kementerian Pertanian Republik Indonesia Tahun 2009.

Berdasarkan tabel di atas maka diketahui bahwa sejak awal mula digagasnya RUU PLPPB hingga menjadi UU Nomor 41 Tahun 2009 membutuhkan waktu kurang lebih tiga tahun lamanya. Dalam proses Semiloka

dan FGD yang melibatkan pakar dan pemerhati masalah pertanian dan lahan pertanian banyak memberikan masukan dan kritik, hal tersebut dapat dilihat dari perubahan draft RUU hingga tujuh kali sebelum kemudian masuk ke dalam pembahasan oleh DPR RI.

Pengesahan RUU ini yang baru dilakukan pada tahun 2009 juga perlu dipertanyakan, RUU ini sudah masuk dalam Prolegnas 2005-2010 namun baru diprioritaskan pada tahun 2007. Urgensi undang-undang ini sudah tidak perlu dipertanyakan lagi, tingginya konversi lahan pertanian pangan ke non pertanian pangan sangat mengkhawatirkan banyak pihak. Kebutuhan akan pangan yang semakin meningkat tentu membutuhkan kuantitas dan kualitas lahan pertanian pangan yang memadai. Keberadaan undang-undang ini adalah langkah progresif dalam upaya menjaga dan menjamin keberadaan lahan pertanian pangan baik untuk generasi sekarang maupun yang akan datang.

4.2. Bentuk dan Mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009

4.2.1. Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009

Keberadaan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan memunculkan ragam pendapat tentang urgensinya, pihak yang setuju menganggap bahwa keberadaan partisipasi masyarakat adalah penting berdasarkan pendapatnya pada teori demokrasi partisipatoris, sedangkan yang tidak setuju mendasarkan pendapatnya pada teori demokrasi elit.

Pihak yang mendukung teori demokrasi elit mengungkapkan bahwa peran masyarakat berakhir setelah proses pemilihan umum selesai yang ditandai dengan

terpilihnya wakil rakyat yang siap memperjuangkan kepentingan rakyat lewat lembaga perwakilan. Sedangkan pihak yang mendukung teori demokrasi partisipatoris berpendapat bahwa masyarakat harus dilibatkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dengan terpilihnya wakil rakyat tidak menghilangkan peran masyarakat dalam pembuatan keputusan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat itu sendiri.⁸⁰

Partisipasi masyarakat dapat dalam bentuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk melakukan berbagai prakarsa dalam mengusulkan atau memberikan masukan untuk mengatur sesuatu atau memberikan kesempatan pada masyarakat untuk menilai, memberikan pendapat atas berbagai kebijaksanaan negara atau Pemerintah di bidang perundang-undangan. Dalam praktek, pengikutsertaan dilakukan melalui kegiatan seperti pengkajian ilmiah, penelitian, berpartisipasi dalam forum-forum diskusi atau duduk dalam kepanitiaan untuk mempersiapkan suatu rancangan peraturan perundang-undangan.

Urgensi partisipasi masyarakat perlu berperan serta dalam proses legislasi adalah karena beberapa faktor, diantaranya adalah⁸¹:

- a. Nilai filosofis demokrasi. Demokrasi mengajarkan bahwa dalam pengambilan keputusan yang akan mengatur rakyat maka rakyat perlu didengar aspirasinya. Dukungan dan keberatan perlu didengar dan dijadikan pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Oleh sebab itu dalam proses legislasi di Daerah aspirasi, tuntutan dan keberadaan seluruh komponen masyarakat sebagai *stakeholders* perlu menjadi perhatian.

⁸⁰ *Ibid.* hlm 283-284.

⁸¹ Abdul Gani Abdullah. *Et al, Laporan Tim Forum Komunikasi Perencanaan Kegiatan Legislasi nasional (Pembahasan dengan Masyarakat)*, Jakarta, BPHN Depkumham RI., 2005, hlm 28-29

- b. Keterbatasan pengambil keputusan. Pemerintah Daerah dan DPRD sebagai pembuat peraturan perundang-undangan tentu saja mempunyai keterbatasan untuk mengetahui secara komprehensif terhadap kondisi, kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Oleh sebab itu masyarakat perlu diikutsertakan dalam proses legislasi, dengan memberikan kesempatan kepada mereka menyampaikan aspirasi, keinginan dan pendapatnya.
- c. Dukungan masyarakat. Peraturan perundang-undangan yang tidak memperhatikan aspirasi dan kepentingan masyarakat cenderung akan menimbulkan penolakan dalam pelaksanaannya. Oleh sebab itu agar produk legislasi tersebut mendapat dukungan masyarakat maka peran serta masyarakat dalam proses legislasi perlu ditingkatkan.
- d. Pertanggung jawaban. Anggota DPR dipilih oleh rakyat secara langsung melalui Pemilu, demikian juga dengan Presiden juga dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan umum. Sebagai wujud pertanggung jawabannya kepada pemilih maka dalam pembentukan peraturan perundang-undangan peran serta masyarakat perlu ditingkatkan.

Bagir Manan yang menyebutkan beberapa cara partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang telah diterapkan yaitu⁸²:

- a. Mengikutsertakan masyarakat dalam tim ahli atau kelompok-kelompok kerja;
- b. Melakukan *public hearing* atau mengundang dalam rapat-rapat;
- c. Melakukan uji sah kepada pihak-pihak tertentu untuk mendapatkan tanggapan;

⁸² Yuliandri, *Op. Cit.* hlm 192.

- d. Melakukan lokakarya (*workshop*) sebelum resmi dibahas DPR;
- e. Mempublikasikan peraturan agar mendapatkan tanggapan publik.

Peraturan perundang-undangan telah menentukan mekanisme partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, berikut adalah bentuk-bentuk partisipasi tersebut:

Tabel 4.2
Mekanisme Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang

No	Peraturan Perundang-undangan	Tahapan	Mekanisme
1	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan	Penyiapan atau Pembahasan RUU	Diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR/DPD
2	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional	Perencanaan RUU	Forum konsultasi publik
3	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden	Penyiapan RUU	Penyebarluasan RUU dan Masyarakat dapat memberikan masukan secara spesifik serta menyebutkan identitas jelas
4	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan	Pengundangan	Penyebarluasan naskah UU
5	Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR-RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI	Penyiapan	Secara tertulis kepada Pimpinan DPR yang akan diteruskan ke Pimpinan alat kelengkapan. Secara lisan

		melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU)
	Pembahasan	Secara tertulis kepada Pimpinan DPR yang akan diteruskan ke Pimpinan alat kelengkapan. Secara lisan melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU)

Sumber: Bahan Hukum Primer diolah (2010)

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dimulai sejak proses perencanaan, Semiloka di lima kota dan FGD di tiga kota adalah bentuk partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan undang-undang ini. Melalui mekanisme Semiloka didapat masukan masyarakat untuk penyempurnaan RUU, keberadaan Semiloka dikarenakan perlu adanya suatu forum dialog untuk konsultasi publik dalam bentuk Semiloka, yang memungkinkan terjadinya dialog serta kesepakatan tentang arti penting perlunya suatu sistem perundangan dan peraturan lahan abadi bagi semua pemangku kepentingan terkait. Berikut adalah hasil Semiloka I-V yang diselenggarakan di lima kota besar yaitu Jakarta, Surabaya, Medan, Bandung, dan Makassar :

Tabel 4.3
Hasil Semiloka RUU PLPPB di Lima Kota dan Perumusannya dalam UU Nomor 41 Tahun 2009

No	Semiloka	Masukan Masyarakat	Masyarakat (sebagai Pemakalah)	Substansi dalam UU
1	Semiloka I Jakarta, 3 April 2007	<ol style="list-style-type: none"> 1) Penetapan kebijakan lahan pangan abadi, harus diiringi dengan proses sosialisasi, sehingga semua aspek masyarakat memahami pentingnya lahan pertanian abadi, dan agar kedepannya ada sosial kontrol. 2) Dimensinya juga harus untuk jangka panjang (20 tahun), sesuai dengan jangka waktu perencanaan tata ruang menjadi 20 tahun dan sesuai dengan Undang-Undang Perencanaan. 3) Kebijakan harus mengarahkan masyarakat pada konsumsi non beras. 4) Perlu dikaji apakah LPPA tidak bertentangan dengan HAM. 5) Penguasaan kepemilikan perlu ditingkatkan. 6) Peraturan pengendalian perlu diikuti dengan sanksi. 7) Kalau ada lahan sawah diwariskan, harus ada kebijakannya tidak boleh dipecah-pecah (harus satu kesatuan). 8) RUU LPPA dibuat untuk jangka waktu 30- 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Dr. Ernan Rustiadi (P4W IPB) 2) Dr. Yuswanda Temenggung (BPN) 3) Dr. Bomer Pasaribu (Baleg DPR) 4) Dr. A. Hermanto Dardak (Kemen PU) 5) Deputi SDA dan Lingkungan Bapenas 6) Dirjen Pemerintahan Masyarakat Desa Kemendagri 7) Bupati Kabupaten Badung 	<ol style="list-style-type: none"> a. Pasal 37 tentang Penyuluhan b. Pasal 42 tentang disinsentif c. Pasal 46 tentang jumlah luas lahan sebagai pengganti lahan pertanian pangan yang dialihfungsikan d. Pasal 58-60 tentang Sistem Informasi e. Pasal 62 tentang proteksi bagi petani f. Pasal 62 ayat (1) tentang asuransi bagi petani.

	<p>100 tahun.</p> <ol style="list-style-type: none"> 9) Perlu data sistem informasi yang akurat, tepat. 10) Perlu penegakan PP lahan pertanian berkaitan dengan batas minimal dan maksimal kepemilikan. 11) Penentuan LPPA harus terkesan tidak dipaksakan bagi daerah yang memenuhi kriteria. 12) RUU LPPA harus mempunyai sanksi yang berat terhadap pelanggar pelaku konversi. 13) Perlu proteksi seperti asuransi bagi petani yang lahanya masuk LPPA. 14) Sanksi hukum tidak hanya untuk masyarakat tapi pemberi izinnya juga. 15) Peraturan harus terintegrasi dari pusat ke daerah, petani, kebudayaan. 16) Pembayaran PBB insentif yaitu pada sawah yang kena jalur hijau tidak membayar pajak (PBB di disubsidi) tanpa memandang status kepemilikannya. 17) Subsidi pupuk dan asuransi jika gagal panen. 18) Inovasi teknologi dengan pencapaian targetnya yang tinggi (misal 10 ton/Ha). 19) Disinsentif misalnya boleh konversi tapi harus mengganti dengan luasan tiga kali 		
--	--	--	--

		<p>lipat.</p> <p>Perlu proteksi seperti asuransi bagi petani yang lahannya masuk LPPA.</p> <p>20) Proteksi lain bila petani ingin menjual LPPA maka dibeli pemerintah.</p>		
2	Semiloka II Bandung, 4 Juli 2007	<ol style="list-style-type: none"> 1) Dalam pengelolaan LPPA salah satu tujuan yang ditambahkan adalah memperkuat struktur perekonomian pedesaan. 2) Perencanaan dan penetapan pengelolaan LPPA dilakukan berdasarkan rencana pembangunan jangka panjang daerah dan nasional. 3) Penetapan LPPA perlu dilengkapi dengan kewenangan dan mekanismenya. 4) Dalam pengendalian dan perlindungan LPPA, insentif yang diberikan kepada yang memiliki hak atas pemilikan lahan tidak melahirkan bentuk-bentuk ketergantungan, jangan sampai terjadi kontradiktif dengan niat pemberdayaan ke arah kemandirian. 5) Insentif ini harus mendorong lahan-lahan LPPA mejadi lebih produktif. 6) Penetapan LPPA bukan semata-mata ditekankan kepada lahan sawah tetapi lahan pertanian pangan setempat. 7) Jika aparat penegak hukum yang memberi 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Nad Darga Talkurputra (Akademisi FP Unpad) 2) Abraham Suriadikusumah (Akademisi FP Unpad) 3) Prof. Otto Soemarwoto (Guru Besar Emeritus FP Unpad) 4) Dr. Bomer Pasaribu (Baleg DPR RI) 5) Drs. H. Dadang S. Muchtar (Bupati Kabupaten Karawang) 6) Dr. Moh. Hasan Wargakusumah, SH (Akademisi FH Unpad) 7) Amirudin Ahmad Dajaan Imami, SH, MH. (Akademisi FH Unpad) 8) Nu'man Abdul Hakim (Wakil Gubernur Jawa Barat) 	<ol style="list-style-type: none"> a. Pasal 17 tentang Penetapan LPPB dalam RPJPN, RPJMN, RPJPD, dan RKPD b. Pasal 17-26 tentang mekanisme Penetapan LPPB c. Pasal 73 tentang sanksi pidana khusus bagi pejabat pemerintah d. Pasal 5 tentang implementasi LPPB e. Pasal 34 ayat (5) tentang sanksi bagi yang melantarkan LPP.

		<p>ijin terjadinya pelanggaran harus diberi sanksi lebih berat dan kalau terjadi pelanggaran harus ditegaskan pihak mana yang berhak dan berwenang memberikan sanksi.</p> <p>8) Implementasi LPPA diutamakan pada :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sawah-sawah yang sudah ada jaringan irigasinya. • Lahan-lahan subur yang produktivitasnya tinggi. • Meminimalkan lahan-lahan industri yang tidak/belum dimanfaatkan. <p>9) Kepada yang menelantarkan sampai Lahan Pangan Pertanian (LPP) menjadi tidak produktif harus ada sanksi yang tegas dalam bentuk disinsentif.</p>	
--	--	--	--

<p>3</p>	<p>Semiloka III Medan, 3 Agustus 2007</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) RUU Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Abadi (RUU PLPPA) menjadi kebutuhan yang sangat mendesak dan perlu segera disempurnakan. 2) Ketentuan dalam RUU PLPPA ini tentunya tetap harus menyesuaikan dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang (PR), karena hal tersebut terkait dengan ketentuan Pasal 48 ayat (2) UUPR dimana RUU PLPPA ini merupakan atribusi/amanat ketentuan Pasal 48 tersebut. 3) Pemerintah Daerah sudah sepatutnya mulai mencanangkan kebijakan masing-masing dengan melakukan koordinasi dengan Pemerintah Pusat dan instansi-instansi terkait sehubungan dengan kebijakan LPPA. 4) Pelaksanaan LPPA memerlukan dukungan sistem informasi lahan yang komprehensif, akurat dan memadai untuk sistem monitoring, perencanaan dan pengambilan keputusan. Sistem database yang dibangun perlu disertai dengan informasi mengenai sebaran lahan potensial, penggunaan lahan aktual maupun yang dicadangkan untuk mendukung ketahanan pangan di masa datang. Sistem informasi lahan yang dikembangkan perlu dilengkapi keberagaman karakteristik fisik, status 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Dr. Bomer Pasaribu (Baleg DPR RI) 2) Drs. R.E. Nainggolan, MM. (Kepala Bappeda Sumatera Utara) 3) Dr. Ernani Rustiadi (IPB) 4) Reti Wafda (IPB) 5) Prof. Dr. Muhammad yamin, SH, MS, CN. (Guru Besar Hukum Agraria USU) 6) Prof. Usman Pelly, Ph.D (Guru Besar Antropologi Unimed) 7) Dr. Ir. Tavi Supriana, MS. (Akademisi FP USU) 8) Dr. Ir. SB. Simanjuntak, MA. (Wakil Ketua Dewan Pakar Program Agropolitan dan Agromarinpolitan Sumatera Utara) 9) Zulkifli Nasution (Akademisi FP USU) 10) Heru Santosa (Akademisi FKM USU) 11) Etti Sudaryati, MKM. 	<ol style="list-style-type: none"> a. Pencantuman UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam konsideran “Mengingat” b. Pasal 12 tentang koorddinasi antara pusat dan daerah tentang kebijakan PLPPB c. Pasal 58-60 tentang Sistem Informasi LPPB d. Pasal 38-43 tentang Mekanisme insentif dan disinsentif e. Bab III tentang Perencanaan dan Penetapan.
----------	---	---	--	--

	<p>penggunaan, sistem akses dna tingkat penerapan teknologi sehingga mampu mengarahkan kepada pengambil keputusan dalam menetapkan aturan main (rule of the game) terhadap wilayah yang proporsi areal potensial bagi ketersediaan pangan diberikan kebijakan terkait.</p> <p>5) Mekanisme insentif/disinsentif dilakukan secara dinamis sesuai dengan karakteristik potensi sumberdaya, karakteristik penggunaanya, keseimbangan supply-demand, dan sistem nilai yang kondusif yang mampu mengatur mekanisme tersebut.</p> <p>6) Perlu diupayakan optimalisasi lahan pertanian yang ada dengan tetap bersama-sama menempatkan alokasi lahan potensial sebagai <i>common pool resources</i> yang perlu dijaga bersama, sehingga variabilitas sumberdaya pertanian khususnya lahan potensial tetap terjaga dan stok lahan potensial tercukupi.</p> <p>7) Cara penentuan LPPA yang direkomendasikan :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kebutuhan lahan ditentukan secara nasional dari pusat ke bawah. • Penentuan petani dan kondisi lahan ditetapkan secara riil dari bawah ke atas. 	<p>(Akademisi FKM USU)</p> <p>12) Bilter A. Sirait (Dosen Kopertis I)</p> <p>13) Tumiar Sianturi (Dosen Kopertis I)</p> <p>14) M. Prama Yufdy (BPTP Sumatera Utara)</p> <p>15) Jhon Tafbu Ritonga (Dekan FE USU).</p>	
--	--	---	--

	<p>Jadi perlu sistem gabungan <i>top down</i> dan <i>bottom up</i>. Demikian juga dalam penetapan lahan kering.</p> <ol style="list-style-type: none"> 8) Sistem insentif yang diberikan harus merupakan insentif ekonomi dan harus diusahakan sesuai dengan <i>land rent</i>. Insentif lain yang dapat diberikan berupa insentif pendidikan, kesehatan, dan jaminan sosial. 9) Kebijakan LPPA harus sinkron dengan kebijakan bidang pertanian lainnya. Kesejahteraan petani jangan dikorbankan dengan kebijakan LPPA. 10) Kontrak pemerintah dengan petani LPPA harus berdasar azas sukarela tanpa paksaan. Kontrak lahan menjadi LPPA mengikat petani dan pemerintah secara timbal balik dan seimbang. 11) Pelaksanaan sanksi pidana harus didahului dengan pelaksanaan insentif yang benar-benar sudah memadai. Untuk mempercepat pengembangan teknologi dan sistem agribisnis suatu wilayah perlu dipertimbangkan pengembangan pola PIR (<i>Rice Estate</i>) atau PIR Pangan (<i>Tanaman Non Padi</i>). Untuk itu disarankan lebih dahulu melakukan studi kelayakan dan cara-cara pengelolaan PIR Padi atau PIR Pangan 		
--	--	--	--

yang dianggap layak.



		yang dianggap layak.		
4	Semiloka IV Surabaya, 3 September 2007	<ol style="list-style-type: none"> 1) Salah satu persoalan besar bangsa di masa depan adalah bagaimana menjamin ketersediaan pangan yang cukup bagi pemenuhan kebutuhan masyarakat. 2) Pertumbuhan ekonomi, transformasi stuktur ekonomi dan laju pertumbuhan penduduk yang tinggi merupakan determinan utama konversi lahan pertanian. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Dr. H. Bomer Pasaribu, SH.,SE, MS (Baleg DPR RI) 2) Prof Dr Ir. Iksan Semaeon, MSc (UNBRAW) 3) Kresnayana Yahya, MSc (FH Unair Surabaya) 4) Dr. Sapto Widjaja (FH 	<ol style="list-style-type: none"> a. Pencantuman UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dalam konsideran “Mengingat” b. Pasal 9-16 tentang perencanaan LPPB

	<p>3) LPPA memiliki multi fungsi yakni : menjaga ketahanan pangan, menjaga stabilitasi fungsi hidrologis daerah alira sungai , menurunkan erosi, menyerap tenaga dan mempertahankan nilai-nilai sosial budaya pedesaan.</p> <p>4) Penataan LPPA akan berjalan dengan baik dan efektif manakala terdapat persamaan pemahaman dan keterpaduan pembanguna yang dilakukan oleh pelaku dunia usaha maupun pemerintah.</p> <p>5) Sehubungan dengan pembaharuan Agraria , maka peraturan yang perlu mendapat tindak lanjut dan sinkronisasi adalah menyelesaikan sejumlah RUU yakni :</p> <ul style="list-style-type: none"> - RUU Pengelolaan Lahan pertanian Pangan Abadi. - RUU Pengelolaan Wilayah. - RUU Kedaulatan. - RUU Mineral dan Batubara. <p>6) Problem penataan ruang perlu diatasi dengan penyusunan Undang-Undang tata Ruang yang baru untuk mencegah secara dini timbulnya kesulitan dimasa mendatang.</p> <p>7) Dalam menyusun kebijakan lahan pertanian abadi diperlukan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Meningkatkan kedaulatan pangan lokal - Mengatasi masalah <i>law enforcement</i> 	<p>Unair Surabaya)</p> <p>5) HM Noer Sutjipto ,SP MM (Ketua HKTI Jatim)</p> <p>6) Lasmono (KTNA Jatim)</p> <p>7) Budi Setiawan (Kabid Ekonomi Bappeda Propinsi Jatim)</p> <p>8) Ibnu Trijahjo, SH, MH (FH Unibraw Malang)</p> <p>9) Jacobus Sutoto (Ketua REI Jatim)</p> <p>10) Prof. Dr. Ir. Soemarno (UNIBRAW)</p> <p>11) Dr. Sudiarsa (UNIBRAW)</p> <p>12) Bambang Sudjito (UNIBRAW)</p> <p>13) Mangku Purnomo (UNIBRAW)</p> <p>14) Tri Wahyu Nugroho, SP, Msi (FP UNIBRAW)</p> <p>15) Dr Jani Januar (Universitas Jember)</p> <p>16) Satriya Nugraha, SP</p>	
--	--	--	--

		<p>dalam pengendalian alih fungsi lahan.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mengintegrasikan PLPPA dengan program reforma agraria. <p>8) Beberapa aspek utama yang perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan RUU PLPPA adalah : aspek hukum, aspek ekonomi dan aspek sosial budaya.</p> <p>9) Ketentuan dalam RUU PLPPA ini tentunya tetap harus menyesuaikan dengan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, karena hal tersebut terkait dengan ketentuan Pasal 48 ayat (2) UUPR dimana RUU PLPPA ini merupakan atribusi/amanat Ketentuan Pasal 48 tersebut.</p> <p>10) RUU Pengelolaan Lahan Pertanian Pangan Abadi (PLPPA) menjadi kebutuhan yang sangat mendesak dan perlu segera disempurnakan, disosialisasikan dan diundangkan. Pemerintah Daerah sudah sepatutnya mulai mencanangkan kebijakan masing-masing dengan melakukan koordinasi dengan Pemerintah Pusat dan instansi-instansi terkait sehubungan dengan kebijakan LPPA.</p>		
5	Semiloka V Makassar, 10 Desember	1) Perlu pertimbangan penggunaan kata <i>Abadi</i> dalam RUU LPPA, kontradiksi dengan pasal 34 (1), dan pengertian Kata ABADI itu	1) Dr. HS. Ruslan, SE. (Kepala BAPPEDA Provinsi Sulawesi Selatan)	a. Perubahan judul dari RUU LPPA menjadi RUU PLPPB

<p>2007</p>	<p>sendiri, sehingga mungkin perlu diganti dengan kata lain...<i>Berkelanjutan</i> ? atau yang lain?.</p> <p>2) RUU LPPA harus sinkron dengan UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, utamanya dalam Pengaturan Zona (<i>Zoning Regulation</i>) Kawasan Budidaya Pertanian (dalam UU No 26 tahun 2007) dengan Penetapan Zona Lahan Pertanian Pangan Abadi.</p> <p>3) RUU ini perlu menghindari <i>Sentralisasi</i> peran, pada beberapa aspek tertentu. Sehingga perlu penekanan pada asas "<i>Desentralisasi</i>" (sebagaimana amanat UU No 32 Tahun 2004) dalam Perencanaan, Penetapan, Penelitian dan Pengembangan, dan Pengendalian LPPA.</p> <p>4) Perlu penyelarasan RUU LPPA dengan UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, karena lahan-lahan potensil (produktif) cukup luas pada kawasan non-pertanian khususnya kawasan hutan (kawasan hutan produksi terbatas, kawasan hutan produksi, dan hutan konversi). Ini juga diperlukan dalam hal peran/fungsi hutan dalam penyediaan sumberdaya dan tata air.</p> <p>5) Pendekatan yang dianut dalam Perencanaan</p>	<p>2) Drs. HM. Andi Nawir, MP. (Bupati Kabupaten Pinrang, Sulawesi Selatan)</p> <p>3) Dr. H. Bomer Pasaribu, SH, SE, MS. (Wakil Ketua Badan Legislasi dan Anggota Komisi IV DPR-RI)</p> <p>4) Khahar Lahai, SH, MH. (Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar)</p> <p>5) Prof. Muslimin Mustafa (Guru Besar Konservasi Tanah dan Air Fakultas Pertanian Universitas Hasanuddin Makassar)</p> <p>6) Muslim Salam, Ph.D. (Fakultas Pertanian Universitas Hasanussin Makassar)</p> <p>7) Ir. Rahmadani, MS. (Fakultas Pertanian Universitas Hasanussin Makassar)</p> <p>8) Dr. Sumbangan Baja (Universitas Hasanuddin Makassar).</p>	<p>b. Pasal 30-32 tentang kajian akademis (Penelitian) LLPB</p> <p>c. Pasal 38-43 tentang insentif dan disinsentif</p> <p>d.</p>
-------------	--	---	---

LPPA mengadopsi model *top-down* (sejalan dengan UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional). Namun, untuk aspek *penelitian* ke arah zonasi LPPA (sebagaimana tercantum dalam Bab V RUU LPPA) perlu dilakukan dengan pendekatan "*bottom-up*" dan bukan "*top-down*", karena total luas LPPA pada suatu wilayah merupakan penjumlahan (komposit) dari total luas LPPA pada tingkat/hierarki di bawahnya.

- 6) Perlu memperhatikan sinergisme dan integrasi antar sektor (perkebunan, kehutanan, pertambangan, dll), antar wilayah administrasi, maupun antar pelaku pertanian untuk menjamin asas manfaat, keadilan, dan keberlanjutan.
- 7) Perlunya kajian Akademis yang dilakukan secara cermat dan mendalam, untuk menghindari bias dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian, agar LPPA dapat di *Perda kan* dan dituangkan dalam RPJM Daerah.
- 8) Insentif perlu dipertegas dan dielaborasi, baik kepada siapa saja (pada pemerintah daerah, asosiasi petani, masyarakat secara individu), maupun bentuknya. Khusus untuk masyarakat tani, insentif perlu ditujukan agar



petani bisa lebih *nyaman, terlindungi, dan terberdayakan*.

- 9) RUU ini perlu mempertimbangkan luasan lahan berpotensi untuk usaha tanaman pangan diluar dari pada lahan yang saat ini tersedia. Luasan lahan perlu berbasis pada kebutuhan pangan, dan aspek keberlanjutan.
- 10) Tanggungjawab pelaksanaan konservasi tanah dan air adalah oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat. (Dalam Pasal 23 Ayat 2 hanya mencantumkan Tanggungjawab Pemerintah). Juga, agar RUU ini tidak terlalu sentralistik, terutama dalam perencanaan LPPA: kewenangan-kewenangan pusat, daerah perlu dipertegas.
- 11) Beberapa hal yang dipermasalahkan mengenai substansi agar lebih mendalam dibahas, beberapa substansi akan diatur dalam aturan lain atau khusus, misalnya: RUU Konservasi Lahan dan Air, RPP Reforma Agraria, dll. Meskipun demikian, kebijakan-kebijakan yang menyangkut "*konversi lahan*" perlu berada dalam satu payung kebijakan.
- 12) *Insentif dan Disintensif* perlu secara eksplisit ada kaidah/norma yang mengatur tentang sanksi pemanfaatan lahan/konversi lahan



	<p>(swasta/masyarakat), dan LPPA tidak akan diberikan kecuali untuk kepentingan umum. Pengaturan sanksi harus tegas.</p> <p>13) Diharapkan UU LPPA nantinya berpihak pada 2 hal yaitu <i>Keberlanjutan</i> dan <i>Masyarakat Tani (Petani)</i>.</p>	
--	---	--

Sumber: Buletin Pengelolaan Lahan dan Air Ditjen PLA Kementan RI (Desember, 2007)



Bentuk partisipasi dengan cara Semiloka ini sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional. Hasil Semiloka I-V tersebut di atas sangat mempengaruhi perkembangan substansi RUU PLPPB, hal itu dapat dilihat dengan perubahan draft RUU hingga tujuh kali. Semiloka tersebut menghadirkan pakar, birokrat, dan organisasi petani sebagai pemateri dan memberikan tanggapan atas draft RUU yang sudah dibuat oleh Pokja Kementan RI.

Selanjutnya adalah Partisipasi masyarakat dalam tahap Pembahasan RUU, kegiatan ini dilakukan setelah RUU PLPPB secara resmi dibahas oleh DPR RI. Menurut hasil penelitian penulis partisipasi masyarakat ini dilakukan dengan cara mengikuti RDPU yang diselenggarakan oleh Komisi IV DPR RI dan dengan mengikuti Konsultasi Publik serta Jaring Pendapat di beberapa kota. Berikut adalah bentuk dan hasil partisipasi masyarakat dalam pembahasan RUU PLPPB:

Tabel 4.4
Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan RUU PLPPB

No	Bentuk	Unsur Masyarakat	Masukan
1	Rapat Dengar Pendapat Umum	Pimpinan Pusat Dewan Tani Indonesia, HKTI, dan Konsorsium Pembaruan Agraria.	Dua alternatif penyediaan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan: a. Lahan yang saat ini sudah dimanfaatkan untuk pertanian pangan langsung ditetapkan sebagai Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan; b. Rekonversi lahan agar menambah jumlah Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.
2	Konsultasi Publik	FP Unhas Makassar,	a. Sanksi dianggap terlalu

	dan Jaring Pendapat	BEM FP Unhas, Dinas Pertanian Pemprov Sulsel	<p>ringan;</p> <p>b. Integrasi sistem informasi LPPB dengan Sistem Informasi Data Spasial Nasional;</p> <p>c. Insentif dan disinsentif sangat perlu untuk dilakukan;</p> <p>d. Kebijakan yang merugikan petani harus dihapus.</p>
3	Konsultasi Publik dan Jaring Pendapat	Fakultas Pertanian Unud Denpasar, Fakultas Hukum Unud, Fakultas Pertanian Unud, Yayasan Pertanian Bali, Dintanbunhut Kabupaten Badung, dan Dinas Pertanian Propinsi Bali.	<p>a. Terobosan pasca panen bagi petani;</p> <p>b. Peningkatan citra petani agar generasi muda mau bertani;</p> <p>c. Paradigma ketahanan pangan bukan swasembada beras saja tapi juga tanaman pangan lain;</p> <p>d. Alih fungsi lebih sering terjadi karena bertani dianggap kurang menjanjikan kesejahteraan;</p> <p>e. Insentif bagi para petani perlu ditingkatkan;</p> <p>f. Kultur dan SDM pertanian harus ditingkatkan;</p> <p>g. Harus ada penjaminan tingkat harga bagi petani;</p> <p>h. Penyempurnaan terhadap aspek teknis dan konsistensi dalam perancangan.</p>
4	Konsultasi Publik dan Jaring Pendapat	<i>Civitas akademika Universitas Gajah Mada Yogyakarta</i>	<p>a. UU ini perlu mengakomodasi berbagai dimensi baik perdata, pidana, dan administratif. Dalam RUU masih dominan pada administratif dan pidana.</p> <p>b. Penegakan mengenai</p>

			<p>waktu penyediaan lahan pengganti;</p> <p>c. Dalam banyak aktivitas PLPPB perlu dipertimbangkan adanya peta rawan bencana;</p> <p>d. Perlu ada kejelasan bahwa masyarakat wajib diikutsertakan langsung atau terlibat dalam perlindungan lahan pertanian pangan.</p>
--	--	--	--

Sumber: Sekretariat Komisi IV DPR RI. *Dokumen Hasil Konsultasi Publik RUU PLPPB*, tidak diterbitkan (2009)

Bentuk partisipasi masyarakat dengan bentuk konsultasi publik, jaring pendapat, dan RDPU sudah sesuai dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR-RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI. Hal yang perlu dikritisi adalah peran masyarakat sebagai pemangku kepentingan terkesan pasif, dalam artian masyarakat menunggu pihak DPR RI untuk membuka ruang partisipasi secara resmi lewat forum-forum resmi kemudian masyarakat baru memberikan partisipasinya. Dalam Peraturan Tata Tertib DPR masyarakat diberikan kesempatan secara aktif untuk berpartisipasi dengan cara memberikan masukan kepada DPR RI mengenai RUU yang sedang dibahas.

Mekanisme partisipasi masyarakat seperti yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR mendapatkan kritik dari Riris Katharina dan Bivitri Susanti. Riris Katharina mengungkapkan bahwa ada empat kelemahan dalam mekanisme partisipasi masyarakat dalam Peraturan Tata Tertib DPR, yaitu⁸³:

⁸³ Riris Katharina, *Pemetaan Masalah Parlemen Ditinjau Dari Peraturan Tata Tertib DPR RI: Rekomendasi Kinerja DPR Melalui Revisi Tata Tertib*, Laporan Hasil Penelitian Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI-Frederich Nauman Stiftung, Jakarta, 2005. hlm 50-53.

- a. Mekanisme ini membuat pembentuk undang-undang (dalam hal ini DPR, Presiden, dan DPD) berada dalam kondisi pasif, sedangkan masyarakat diminta untuk aktif berpartisipasi dengan segala keterbatasan yang dimilikinya, padahal akan lebih efektif jika pembentuk undang-undang dilibatkan secara aktif dan masyarakat dilibatkan secara aktif dan pasif;
- b. Ketentuan partisipasi masyarakat tidak bersifat mutlak, oleh karena itu DPR seringkali melakukan rapat tertutup yang mengakibatkan masyarakat tidak dapat mengakses informasi tersebut⁸⁴;
- c. Hadirnya pasal 141 ayat (4) dan pasal 143 ayat (3) Peraturan Tatib DPR yang membatasi waktu dan jumlah masyarakat yang akan memberikan partisipasinya membuktikan bahwa DPR kurang serius mengenai eksistensi partisipasi masyarakat;
- d. Ketidakjelasan mengenai tindak lanjut partisipasi masyarakat, seringkali masukan masyarakat tidak tergambar dalam undang-undang.

Bivitri Susanti dan timnya yang berasal dari Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK) dalam sebuah laporan penelitian mengungkapkan bahwa secara empirik mekanisme partisipasi masyarakat yang diatur dalam Peraturan Tatib DPR adalah cara untuk meredam aspirasi publik, argumentasinya adalah⁸⁵:

Pertama, tidak ada pengaturan yang menyatakan bahwa masukan yang disampaikan secara langsung (baik tertulis maupun lisan) harus dicatat sebagai bagian dari proses penyiapan dan pembahasan. Sehingga dengan begitu, posisi dari masukan masyarakat seperti tidak berbeda kedudukannya dengan opini di koran-koran dan obrolan di pinggir jalan.

⁸⁴ Risalah Rapat DPR yang bersifat tertutup tidak bisa diakses oleh publik, Penulis telah membuktikannya sendiri di Sekretariat Komisi IV DPR RI.

⁸⁵ Saldi Isra. *Op. Cit.* hlm 288.

Kedua, tidak ada pengaturan yang mewajibkan anggota maupun DPR secara institusional untuk menginformasikan kepada masyarakat pemberi masukan bagaimana status masukan yang telah disampaikan, apakah ditolak, dipertimbangkan untuk dibahas dalam proses selanjutnya, atau justru diterima sepenuhnya. Ketiadaan aturan semacam ini menjadikan tidak ada jaminan masukan dari masyarakat tersebut dipertimbangkan secara serius dalam proses pembahasan di DPR. bahkan mungkin yang lebih ekstrem, tidak ada kewajiban anggota DPR untuk minimal mendengarkan atau membaca masukan yang disampaikan.

Benang merah pendapat Riris Katharina dan Bivitri Susanti tersebut adalah tentang *follow up* dari hasil partisipasi yang dilakukan oleh masyarakat. Saldi Isra berpendapat bahwa memang hal tersebut menjadi sebuah masalah besar karena dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 juga tidak disebutkan secara eksplisit tentang tindak lanjut tersebut, ketentuan tersebut memberikan hak pada masyarakat untuk melakukan partisipasi, seharusnya dengan adanya hak pada masyarakat maka timbul kewajiban bagi DPR tapi dalam hal ini ternyata tidak, hal itu dibuktikan dengan ketiadaan sanksi jika DPR mengabaikan partisipasi masyarakat.⁸⁶

Menurut pendapat penulis bahwa memang secara normatif tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat yang diberikan secara langsung (tertulis maupun lisan) kepada DPR, tetapi dalam mekanisme rapat dengar pendapat umum (RDPU) yang dilakukan dengan pimpinan alat kelengkapan DPR masukan yang berasal dari masyarakat tersebut dicatat dalam risalah RDPU yang nantinya setiap anggota DPR dan masyarakat dapat mengakses risalah tersebut, risalah tersebut akan menjadi bagian tak terpisahkan dari proses pembentukan suatu undang-undang.

⁸⁶ *Ibid.* hlm 289.

Satu hal penting lainnya adalah tentang cara masyarakat memberikan masukan dalam proses partisipasi tersebut, memberikan masukan secara elegan dan simpatik kemungkinan akan lebih diterima ketimbang melakukan demonstrasi yang anarkis. Selain itu masalah ini mau tidak mau harus harus dipecahkan lewat revisi aturan hukum terkait yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, meskipun demikian sebelum proses revisi tersebut dilaksanakan maka partisipasi masyarakat harus tetap dilaksanakan untuk mendapatkan produk hukum yang responsif.

Pendapat lain menyebutkan bahwa salah satu bentuk penyampaian aspirasi atau partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan unjuk rasa ataupun lewat media massa.⁸⁷ Penulis berpendapat bahwa mekanisme unjuk rasa maupun pembentukan opini publik melalui media massa kurang tepat untuk dapat dikatakan sebagai bentuk partisipasi masyarakat, argumentasi dari pendapat penulis adalah bahwa unjuk rasa dan pembentukan opini publik melalui media massa dilakukan tidak berdasarkan mekanisme atau prosedur baku yang ditetapkan aturan hukum yang terkait pembentukan peraturan perundang-undangan.

Seringkali unjuk rasa dan pembentukan opini publik melalui media massa dilakukan atas permintaan pihak tertentu yang ingin mempengaruhi bahkan menekan anggota dewan, seharusnya aspirasi masyarakat itu bukan dijadikan bahan untuk menekan tetapi sebagai referensi utama pembentuk undang-undang dalam merumuskan norma yang terkait.

⁸⁷ Saifudin, *Op. Cit.* hlm 217.

Terbukanya saluran resmi penyampaian aspirasi sejak dari tahap perencanaan suatu RUU harus dioptimalkan keberadaannya, sehingga saluran tidak resmi semacam unjuk rasa harus diminimalkan. Unjuk rasa dapat saja dilakukan jika melalui saluran resmi yang dijamin oleh undang-undang tersebut tidak dilakukan oleh pembentuk undang-undang.

Karena sifat unjuk rasa yang tidak teradopsi dalam mekanisme partisipasi masyarakat maka aspirasi yang disampaikan oleh para pengunjuk rasa secara resmi tidak mengikat anggota DPR yang sedang membahas suatu RUU, lain halnya jika mekanisme penyampaian aspirasi melalui saluran resmi maka aspirasi yang disampaikan tersebut akan tercatat dalam risalah resmi DPR dan merupakan salah satu referensi resmi yang digunakan oleh pembuat undang-undang.

4.2.2. Nilai Demokrasi Forum Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan bentuk monopoli negara yang absolut, tunggal, dan tidak dapat dialihkan pada badan yang bukan badan negara atau bukan badan pemerintah, sehingga pada prinsipnya tidak akan ada deregulasi yang memungkinkan penswastaan pembentukan peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian dalam proses pembentukannya sangat mungkin mengikutsertakan pihak bukan negara atau pemerintah, hal tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa peraturan perundang-undangan baik langsung maupun tidak langsung akan selalu berkenaan dengan kepentingan umum, oleh

karena itu sangat wajar apabila masyarakat diikutsertakan (partisipasi masyarakat) dalam penyusunannya.⁸⁸

Sebagai sebuah konsep yang berkembang dalam sistem politik modern partisipasi masyarakat merupakan sarana bagi masyarakat untuk melakukan negoisasi dalam proses perumusan peraturan perundang-undangan terutama yang berdampak langsung terhadap kehidupan masyarakat, partisipasi juga dilakukan agar menjamin bahwa kepentingan masyarakat tidak diabaikan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan.⁸⁹

Hal di atas tidak terlepas dari prinsip kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia, prinsip ini merupakan pilihan yang telah dipikirkan jauh-jauh hari oleh *founding fathers*. Prinsip kedaulatan rakyat telah tumbuh dan terpelihara dalam kehidupan masyarakat di pedesaan, paham tersebut terbatas pada hak tertinggi rakyat pedesaan untuk menyelenggarakan urusan mereka sendiri, seperti menetapkan dan memilih kepala desa, kepala kampung atau kepala persekutuan hukum lainnya seperti kepala marga, *keuchik*, dan lain sebagainya.⁹⁰

Gagasan kedaulatan rakyat atau demokrasi jelas terkandung dalam UUD 1945. Mulai dari Pembukaan sampai ke pasal-pasalnya tercantum dengan tegas dianutnya paham demokrasi atau kedaulatan rakyat, prinsip ini juga tercermin dalam keseluruhan mekanisme dan prosedur-prosedur yang diatur dalam UUD 1945, seperti prosedur rekrutmen politik, mekanisme penyusunan kebijakan atau

⁸⁸ M. Aliamsyah. *Op. Cit.* hlm 8.

⁸⁹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta, Rajawali Press, 2010, hlm 282-283.

⁹⁰ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusamedia, Bandung, 2007, hlm 39-40.

fungsi legislasi, dan prosedur pengawasan legislatif terhadap pelaksanaan kekuasaan.⁹¹

Prinsip-prinsip legislasi dan pengaturan kehidupan publik harus dilakukan secara demokratis oleh lembaga perwakilan rakyat atau setidaknya mendapat delegasi kewenangan untuk mengatur dari undang-undang, karena yang dianggap berhak mengatur kehidupan umum adalah rakyat sendiri melalui perantara wakil-wakilnya di parlemen.⁹²

Afan Gaffar dalam analisisnya menarik hubungan karakteristik rezim, mekanisme pembentukan, dan karakter produk hukumnya. Berikut adalah hubungan antara tipe rezim, mekanisme, dan karakteristik produk hukum:

Tabel 4.5

Hubungan antara Tipe Rezim, Mekanisme Pembentukan, dan Karakteristik Produk Hukum

Tipe Rezim	Mekanisme Pembentukan	Karakter Produk Hukum
Demokratis	Pluralistik/Kompetitif	Populis, Progresif, dan interpretasi terbatas
Non Demokratis	Sentralistis/Non Kompetitif	Elitis, Konservatif, dan interpretasi sangat luas

Sumber: Saifudin (2009)

Pembentukan undang-undang dalam rezim yang demokratis dilakukan secara pluralis artinya adalah bahwa keterlibatan masyarakat dalam proses pembentukannya sangat tinggi sehingga menghasilkan karakter undang-undang

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Green Constitution Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Rajawali Press, Jakarta, 2009, hlm 105.

⁹² *Ibid.* hlm 106.

yang populis dan progresif sehingga memberikan kesempatan interpretasi yang sedikit kepada pihak eksekutif. Berbeda dengan rezim yang demokratis maka dalam rezim yang non demokratis pembentukan undang-undang dilakukan elit tanpa melibatkan masyarakat, oleh karena itu karakter produk hukum yang dihasilkan bersifat elitis, konservatif, dan terbuka untuk interpretasi baru dengan peraturan yang biasa dibuat oleh pemerintah.⁹³

Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan ditujukan untuk kebutuhan hukum masyarakat oleh karena itu harus mengikutinya, dengan demikian bahwa partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan dalam penyusunan Prolegnas, meski tidak ada ketentuan yang mengharuskan pemerintah maupun DPR melibatkan masyarakat dalam penyusunan Prolegnas tetapi program menyerap aspirasi dan mengajak masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dilakukan oleh pemerintah dan DPR.

Keberadaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di DPR tidak lepas dari hubungan antara yang diwakili (rakyat) dengan yang mewakili (anggota DPR). Setidaknya terdapat tiga konsekuensi dalam hubungan antara rakyat dan anggota DPR yaitu senantiasa berpartisipasi dalam setiap pembahasan dan kontrol politik terhadap kebijaksanaan nasional, memberikan informasi kepada rakyat tentang segala aktifitasnya, dan member bantuan dan nasihat yang dibutuhkan rakyat.⁹⁴

DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat di Indonesia seharusnya dapat melibatkan rakyat atau masyarakat secara intensif dalam pembentukan undang-

⁹³ Saifudin, *Loc. Cit.* hlm 31-32.

⁹⁴ Eddy Purnama, *Op. Cit.*, hal 69.

undang. Keberadaan DPR (lembaga perwakilan) menjadi sangat penting bagi pemerintah yang demokratis, tetapi tidak identik dengan demokrasi itu sendiri.⁹⁵

Hal itu bisa terjadi jika DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat justru tidak memperhatikan kepentingan rakyat dan hanya memperhatikan kepentingan golongan atau partai politiknya saja.

Demokratis atau tidaknya suatu lembaga perwakilan (DPR) dapat dilihat dari proses pembentukan undang-undang di dalam lembaga tersebut. Nilai-nilai demokrasi harus tercermin dalam lembaga yang dipilih dalam pesta demokrasi tersebut, pada awalnya demokrasi adalah gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Namun dalam pengertian yang lebih partisipatif bahwa demokrasi adalah konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya adalah bahwa kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu pada rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan member arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.⁹⁶

Keberadaan partisipasi masyarakat dalam sebuah negara demokrasi masih menjadi suatu persoalan yang *debatable*. Permasalahannya adalah apakah pemerintahan yang demokratis itu tergantung ada atau tidaknya partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang? Jika adanya partisipasi menjadi suatu ukuran dalam pembentukan undang-undang yang demokratis maka

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal 335.

ukuran apakah yang dapat menentukan bahwa suatu partisipasi masyarakat itu merupakan keinginan bersama dalam masyarakat?⁹⁷

Pada dasarnya permasalahan tersebut telah menyangkut persoalan definisi dan ukuran demokrasi. Pengertian dan ukuran demokrasi itu dapat dilihat dari berbagai sudut pandang. Meskipun telah dilakukan pembagian yang profesional antara rakyat dan pembentuk undang-undang yang pada gilirannya bermuara pada pentingnya kesadaran lembaga perwakilan, namun rakyat tetap harus diberikan tempat untuk bisa berpartisipasi secara aktif dalam proses pembentukan undang-undang. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di suatu negara demokrasi harus dilihat secara seksama dan perlu dituangkan secara proporsional dalam suatu aturan hukum.

Proses pembentukan undang-undang di negara demokratis lembaga perwakilan perlu membuka diri secara proporsional terhadap masukan dari partisipasi masyarakat meskipun tanggungjawab terakhir dalam pembentukan undang-undang tetap berada pada pemegang kekuasaan legislatif.⁹⁸

Hukum positif Indonesia telah memberikan ruang secara terbatas bagi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, hal itu termuat dalam beberapa aturan hukum yang ada. Meskipun ketentuan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sudah diakomodir dalam aturan hukum pembentukan peraturan perundang-undangan tetapi dalam implementasinya partisipasi tersebut sulit untuk dilakukan jika tidak ada *political will* dari pembentuk undang-undang.

⁹⁷ Saifudin, *Loc.Cit.* hlm 35.

⁹⁸ *Ibid.*

Pada proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 baik pemerintah dalam hal ini adalah Kementan RI dan DPR RI melakukan konsultasi publik, seminar, lokakarya, dan *workshop* yang melibatkan masyarakat.⁹⁹ Hal yang perlu dikritisi adalah apakah forum partisipasi dalam tahap perencanaan dan pembahasan tersebut benar-benar memberikan pengaruh yang signifikan terhadap substansi RUU yang akan disahkan menjadi undang-undang.

Nilai demokrasi yang tercermin dari keberadaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang adalah kebebasan menyatakan pendapat dan semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bertanggungjawab kepada keinginan rakyat. Sebagai wujud demokrasi partisipatoris maka keberadaan partisipasi masyarakat harus menganut nilai bebas menyatakan pendapat, dalam kerangka pembentukan undang-undang maka nilai ini dapat diartikan bahwa masyarakat dapat menilai dan memberikan pendapat mengenai substansi RUU yang sedang dalam tahap perencanaan ataupun tahap pembahasan yang tujuannya member masukan kepada pembentuk undang-undang

Demokrasi sebagai sebuah pemerintahan yang berdasar kedaulatan rakyat pada hakikatnya mensyaratkan bahwa setiap peraturan perundang-undangan seyogianya memihak rakyat dan mendahulukan kepentingannya. Dalam pembentukan undang-undang maka rakyat sudah sepantasnya dilibatkan agar nantinya undang-undang yang dihasilkan sesuai dengan kepentingan rakyat. Keberadaan partisipasi masyarakat merupakan suatu upaya agar pembentuk

⁹⁹ Moh. Fadli, *Pembentukan Undang-Undang di Badan Legislasi DPR RI: Penguatan Lembaga dan Reformasi Proses*, Laporan Penelitian, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2010, hlm 43.

undang-undang tidak semena-mena dalam merumuskan norma dan tetap mengedepankan kepentingan rakyat.

Peran masyarakat dalam pembentukan undang-undang menjadi sangat penting, terutama dalam ikut mengontrol DPR. Beragamnya pemikiran masyarakat dalam rangka mengontrol kinerja DPR terutama dalam pembentukan undang-undang adalah karena terdapat kekuatan infrastruktur politik yang berupa kelompok kepentingan, kelompok penekan, tokoh masyarakat, LSM, dan perguruan tinggi.¹⁰⁰ Peran perguruan tinggi dan LSM dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 sangat besar, terbukti dengan banyaknya masukan dan saran kepada DPR mengenai substansi undang-undang tersebut.

Keberadaan kelompok-kelompok tersebut akan sangat membantu dalam proses demokratisasi di Indonesia sebagai negara yang dalam Konstitusinya menegaskan menganut prinsip kedaulatan rakyat. Berdasar hal tersebut maka DPR seyogianya harus memperhatikan saran dan rekomendasi kekuatan infrastruktur politik, karena secara riil kekuatan tersebut menjadi bagian tak terpisahkan dari eksistensi bangsa secara keseluruhan. Semua kepentingan masyarakat seyogianya dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan untuk pembentukan undang-undang, jika tidak ditanggapi secara proporsional sangat mungkin masyarakat akan melakukan uji materil undang-undang terhadap UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi (MK).

Forum partisipasi masyarakat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan terkait pembentukan peraturan perundang-undangan adalah ruang resmi yang disediakan oleh aturan hukum, namun demikian terdapat forum lain yang

¹⁰⁰ Saifudin, *Op. Cit.*, hal. 174-175.

dapat digunakan untuk menyampaikan partisipasi masyarakat yang datang langsung ke DPR yaitu Baleg DPR, Asisten I Sekretariat DPR RI bidang perundang-undangan, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi.¹⁰¹ Forum lain seperti kunjungan kerja ke daerah, seminar yang diprakarsai komisi, fraksi maupun perorangan anggota DPR juga dapat digunakan sebagai forum untuk menyampaikan partisipasi masyarakat.¹⁰² Perlu diingat bahwa jika partisipasi masyarakat dilakukan secara resmi dan formal maka akan tercatat dalam risalah atau laporan resmi yang dibuat Sekretariat Komisi atau alat kelengkapan lain, jika tidak maka tidak akan tercatat.

Berdasar penelitian yang dilakukan oleh Saifudin¹⁰³ bahwa pada dasarnya pelaku partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dapat memilih forum yang tersedia dalam berbagai alat kelengkapan DPR yang ada. Namun jika pembahasan sudah masuk pada pembicaraan tingkat I maka akan lebih baik jika disampaikan kepada anggota DPR dari komisi, panitia khusus, atau panitia kerja yang tengah menanganinya. Jika suatu RUU sudah masuk dalam pembicaraan tingkat II maka akan lebih baik untuk disampaikan kepada fraksi.

Berbagai mekanisme partisipasi masyarakat sudah disediakan yaitu dalam bentuk Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), audiensi atau *hearing* dengan fraksi-fraksi, konsultasi publik, atau *hearing* dengan Badan Legislasi. Mengenai efektif atau tidaknya forum atau mekanisme ini menarik untuk dilihat pendapat dari berbagai macam fraksi di DPR, Fraksi Partai Golkar berpendapat bahwa lebih

¹⁰¹ Anonim, dalam www.parlemen.net/v_02.htm diakses tanggal 01 Oktober 2010.

¹⁰² Saifudin, *Op. Cit.* hlm 260.

¹⁰³ *Ibid.*

baik masyarakat menyalurkan aspirasinya lewat Komisi yang ada di DPR sementara Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa justru menilai masyarakat akan lebih efektif menyalurkan aspirasinya dengan berunjuk rasa (demonstrasi).¹⁰⁴

Penilaian fraksi ini patut dikritisi karena pada intinya semua mekanisme atau forum partisipasi masyarakat yang disediakan oleh aturan hukum harus berlaku efektif karena semua bentuk partisipasi tersebut pada hakikatnya adalah bentuk interaksi antara anggota DPR sebagai orang yang dipercaya mewakili rakyat dengan rakyatnya sendiri sebagai konstituen.

4.3. Politik Perundang-undangan dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009

4.3.2. Pengaruh Forum Partisipasi Masyarakat terhadap Substansi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009

Undang-undang merupakan produk hukum yang memiliki legitimasi sangat kuat, hal tersebut dilihat dari proses pembuatannya yang melibatkan pihak legislatif maupun eksekutif sehingga diharapkan sebuah undang-undang yang lahir dari proses legislasi merupakan produk hukum yang mampu menjawab tantangan kehidupan yang ada di masyarakat. Filusuf Perancis, Jean Jacques Rosseau, mengungkapkan bahwa keputusan-keputusan yang menyangkut kepentingan umum harus dibuat dalam bentuk undang-undang yang berlaku untuk semua orang dan berisikan suatu masalah yang umum.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Saifudin. *Op. Cit*, hlm 261.

¹⁰⁵ Van der Vlies, I C, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan (Handboek Wetgeving)*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Jakarta, 2005, hlm 29-30.

Karena dalam proses pembentukannya yang melibatkan legislatif dan eksekutif maka undang-undang diharapkan bukan hanya untuk kepentingan jangka pendek dan sesaat semata, suatu undang-undang harus tangguh karena nantinya masyarakat akan sangat mengharapkan bahwa produk hukum yang dibuat oleh kedua cabang kekuasaan tersebut memberikan kepastian, kepercayaan, dan konsistensi mengenai materi yang diaturnya.

Rasionalitas perlunya partisipasi masyarakat dalam setiap pembentukan undang-undang adalah¹⁰⁶:

- a. Pembentuk undang-undang mendapatkan masukan informasi dari masyarakat ataupun para ahli agar setiap kepentingan dapat terakomodasi (*informing the administration*);
- b. Meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima dan menyesuaikan diri dengan berlakunya undang-undang yang dibentuk serta mengurangi kemungkinan timbulnya pertentangan kepentingan (*increasing the readiness of the public to accept decision*);
- c. Membantu meningkatkan perlindungan hukum secara preventif, sehingga keperluan atau dorongan untuk melakukan *judicial review* dapat diminimalisasi (*supplementing judicial protection*).

Semiloka, FGD, Konsultasi Publik, dan RDPU sebagai forum partisipasi masyarakat terus memberikan masukan kepada pembentuk undang-undang agar baik secara substansi maupun teknik perancangan RUU PLPPB terus mengalami penyempurnaan. Perubahan draft RUU hingga tujuh kali merupakan salah satu

¹⁰⁶Akmal Boedianto, *Membangun APBD yang Partisipatif Pada Era Otonomi Daerah*, Putra Media Nusantara, Surabaya, 2010, hlm 20.

indicator bahwa hasil forum partisipasi masyarakat tersebut diterima dan dijadikan bahan pertimbangan pembentuk undang-undang dengan baik.

Partisipasi masyarakat telah ada dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, namun yang menjadi pertanyaan adalah apakah partisipasi tersebut memberikan pengaruh terhadap substansi undang-undang? Beranjak dari pertanyaan tersebut dan berdasar teori atau pendapat yang diungkapkan oleh Afan Gaffar pada subbab sebelumnya maka jika pembentukan undang-undang dilaksanakan dengan melibatkan (partisipasi) masyarakat maka substansi undang-undang akan populis, progresif, dan minim peluang interpretasi dari pihak eksekutif.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 secara prosedural memang sudah dikatakan sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Namun secara substansial belum menjamin semua kepentingan *stakeholder* serta tidak ada yang bisa menjamin bahwa pembahasan RUU ini bebas dari kepentingan politik. Hal ini merupakan karakteristik dalam pembentukan undang-undang di Indonesia, namun secara umum bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 telah berada dalam taraf capaian optimum, dalam artian bahwa partisipasi masyarakat telah memberikan pengaruh yang positif terhadap RUU yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009.¹⁰⁷ Berikut adalah tabel yang menunjukkan pengaruh forum partisipasi masyarakat terhadap substansi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009:

¹⁰⁷ Wawancara dengan Dr. Fendi Setiawan, SH, MH., Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember dan Mantan Tenaga Ahli Bales DPR RI. Jember, 5 November 2010 Pukul 10.30 di Ruang Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Jember.

Tabel 4.6
Pengaruh Forum Partisipasi Masyarakat terhadap Substansi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009

No	Substansi	Forum Partisipasi
1	Bab X (Pasal 58-60) tentang Sistem Informasi	Semiloka I
2	Pasal 62 tentang proteksi bagi petani	Semiloka I
3	Pasal 70 ayat (3) tentang sanksi bagi pemberi izin	Semiloka I
4	Pasal 46 tentang Disinsentif	Semiloka I
5	Pasal 17 tentang Perencanaan dan Penetapan LPPB dalam RPJPN dan RPJPD	Semiloka II
6	Pasal 5 tentang implementasi LPPB	Semiloka II
7	Pasal 12 tentang koordinasi dengan Pusat dan instansi terkait	Semiloka III
8	Bab III tentang Perencanaan dan Penetapan LPPB	Semiloka III
9	Pasal 38 tentang sistem insentif	Semiloka III
10	Perubahan judul dari RUU LPPA menjadi RUU PLPPB	Semiloka V
11	Pasal 30-32 tentang penelitian LPPB	Semiloka V
12	Pasal 38-43 tentang insentif dan disinsentif	Konsultasi Publik di Unhas Makassar

Sumber: Bahan hukum sekunder (2009)

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 memiliki substansi yang populis, progresif, dan minim peluang interpretasi pihak eksekutif. Argumennya adalah bahwa substansi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 sudah ditunggu-tunggu oleh segenap komponen masyarakat agar melindungi lahan pertanian pangan yang semakin lama banyak dikonversi menjadi lahan non pertanian. Substansi undang-undang ini juga sangat partisipatif dalam setiap tahap perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan, berikut adalah ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 yang sangat partisipatif:

- a. Tahap perencanaan yang melibatkan musyawarah petani (Pasal 9 ayat (3) huruf f);

- b. Masyarakat dapat memberikan tanggapan, saran, dan usul perbaikan terhadap usulan perencanaan perlindungan lahan pertanian pangan berkelanjutan (Pasal 15 ayat (1) dan (2));
- c. Masyarakat dapat memberikan usulan perencanaan lahan pertanian pangan berkelanjutan yang kemudian akan dimusyawarahkan bersama oleh pemerintah desa, kecamatan, dan kota/kabupaten (Pasal 15 ayat (3));
- d. Masyarakat dapat ikut serta dalam pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan yaitu pada kegiatan intensifikasi dan ekstensifikasi (Pasal 27, 28, dan 29);
- e. Masyarakat dapat berperan serta dalam penelitian lahan pertanian pangan berkelanjutan, secara spesifik lembaga penelitian dan perguruan tinggi juga dilibatkan (Pasal 30);
- f. Masyarakat dapat menyampaikan laporan dan memantau kinerja (Pasal 56);
- g. Pemberdayaan petani sebagaimana yang terdapat dalam undang-undang ini juga merupakan salah satu bentuk partisipasi (Pasal 63);
- h. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembiayaan pengembangan lahan pertanian pangan berkelanjutan sesuai dengan ketentuan Pasal 66;
- i. Masyarakat dapat mengajukan keberatan kepada pejabat yang berwenang terhadap pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana lahan pertanian pangan berkelanjutan di wilayahnya (Pasal 68 huruf g);
- j. Masyarakat dapat mengajukan tuntutan pembatalan izin dan penghentian pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana lahan pertanian pangan berkelanjutan (Pasal 68 huruf h).

Selain memiliki substansi yang populis dan dalam setiap tahapan selalu melibatkan masyarakat, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 juga terbilang progresif karena sifatnya yang multisektor dan merupakan ketentuan hukum agraria yang sudah lama ditunggu-tunggu, bahkan salah satu inisiator undang-undang ini yaitu Dr. Bomer Pasaribu menganggap Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 sebagai aturan hukum yang revolusioner dan progresif.¹⁰⁸

Substansi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 juga mengatur teknis banyak hal dan hanya mendelegasikan empat hal kepada peraturan perundang-undangan dibawahnya yaitu Peraturan Pemerintah. Keempat ketentuan yang harus diatur tersebut adalah tentang tata cara, persyaratan, dan criteria penetapan lahan pertanian pangan berkelanjutan (Pasal 26), insentif dan disinsentif (Pasal 43), sistem informasi (Pasal 60), pembiayaan (Pasal 66 ayat (3)).

4.3.3. Politik Perundang-undangan Pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 Menuju Hukum Pangan yang Responsif

Pengertian dari Politik Perundang-undangan adalah arah kebijakan pemerintah atau negara mengenai arah pengaturan (substansi) hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara, secara singkatnya diartikan sebagai kebijakan penentuan isi atau objek pembentukan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu sub bab ini mengkaji kebijakan pemerintah atau negara tentang arah pengaturan substansi hukum yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dengan fokus kajian terhadap partisipasi (keterlibatan) masyarakat

¹⁰⁸ Wawancara dengan Yulirez,SH. Staf Sekretariat Ditjen PLA Kementan RI. Jakarta, 18 Oktober 2010 bertempat di Ruang Setditjen PLA Kementan RI.

dalam tahap-tahap pembentukan yang mempengaruhi substansi dari undang-undang itu sendiri.

Pembentukan undang-undang adalah sebuah proses politik yang tunduk pada mekanisme tertentu yang telah diatur dalam undang-undang (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004), meskipun demikian dalam kenyataannya hukumlah yang terpengaruh oleh politik karena politik memiliki konsentrasi energi yang lebih besar daripada hukum, sehingga jika hukum harus berhadapan dengan politik maka hukum berkedudukan lemah. Hal ini juga sangat terkait dengan konfigurasi politik yang ada saat suatu produk hukum (undang-undang) dibuat yang menurut penelitian Moh. Mahfud MD bahwa karakter produk hukum merupakan variabel yang mendapat pengaruh dari konfigurasi politik.¹⁰⁹

Konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan karakter produk hukum yang responsif dan populistik, sedangkan konfigurasi politik yang otoriter akan menghasilkan karakter produk hukum yang konservatif, ortodoks, dan elitis. Suatu konfigurasi politik dikatakan demokratis jika pemerintah membuka kesempatan bagi partisipasi masyarakat untuk ikut aktif menentukan kebijaksanaan umum, sedangkan konfigurasi politik dikatakan otoriter jika negara berperan sangat aktif serta mengambil hampir seluruh inisiatif dalam pembuatan kebijaksanaan negara.¹¹⁰

Produk hukum dikatakan responsif dan populistik adalah jika mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi masyarakat, kemudian dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-

¹⁰⁹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES, 1998, hlm 13-15.

¹¹⁰ *Ibid*, hlm 24-25.

kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Produk hukum dikatakan konservatif, ortodoks, dan elitis adalah jika isinya mencerminkan visi sosial elit politik yang lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumentalis. Hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan kelompok maupun individu dalam masyarakat, dalam proses pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.¹¹¹

Terkait hal tersebut maka hipotesis awal penulis adalah bahwa Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 adalah produk hukum yang berkarakter responsif, hal tersebut tidak lepas dari kebijakan penentuan isi atau objek peraturan perundang-undangan (Politik Perundang-undangan) yang sangat mempengaruhi responsif atau tidaknya undang-undang tersebut. Untuk menentukan responsifitas undang-undang ini penulis memfokuskan studi pada partisipasi masyarakat dalam proses pembentukannya, dengan asumsi bahwa jika partisipasi masyarakat dilakukan dengan maksimal maka substansi hukum yang dihasilkan akan sangat responsif.

Menurut hasil penelitian penulis bahwa dalam proses pembentukannya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 terkategori responsif, hal ini terlihat dari partisipasi masyarakat yang terlibat sejak dari tahap Perencanaan hingga Pembahasan. Penyempurnaan NA dan draft RUU setelah adanya Semiloka, FGD, Konsultasi Publik, dan RDPU merupakan salah satu bukti bahwa partisipasi masyarakat memberikan masukan dan pengaruh yang positif dan hal tersebut direspon oleh pembentuk undang-undang dengan baik. Namun demikian tidak

¹¹¹ *Ibid*, hlm 25.

bisa dipungkiri bahwa kepentingan politik tetap ada dalam pembentukan undang-undang tersebut.

Indikator lain yang menunjukkan bahwa Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 berkarakter responsif adalah materi muatan (substansi) yang diatur. Setiap tahapan Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan (kecuali tahap pemberian sanksi) selalu membuka kesempatan bagi masyarakat untuk terlibat secara aktif. Hal ini berarti bahwa suatu undang-undang yang dibuat dengan melibatkan (partisipasi) masyarakat secara aktif akan membuat substansi juga mengadopsi partisipasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang ini dapat dianalisis melalui teori tangga partisipasi Arnstein, tujuan menganalisis melalui teori ini bukan bertujuan menjadikannya sebagai referensi utama tetapi sebagai sarana untuk melihat seberapa jauh partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 berpengaruh terhadap materi muatan atau substansi undang-undang tersebut.

Teori tangga partisipasi Arnstein terdiri dari delapan tipologi partisipasi yang diklasifikasikan menjadi tiga jenis partisipasi yaitu non partisipasi (manipulasi dan terapi), partisipasi semu (penyebarluasan informasi, konsultasi, dan penentraman), dan partisipasi kekuatan warga (kemitraan, delegasi kekuasaan, dan kontrol masyarakat). Bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan (tahap perencanaan) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 adalah melalui Seminar dan Lokakarya (Semiloka) dan FGD yang memberikan saran dan masukan terhadap NA dan draft RUU yang sudah ada. Dalam tahap

pembahasan dilakukan RDPU dan konsultasi publik yang juga memberikan masukan dan saran bagi penyempurnaan substansi RUU yang sedang dibahas.

Ketiga bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat ini dilakukan sejak tahap Perencanaan hingga Pembahasan, hasil yang didapat adalah bahwa rekomendasi dari partisipasi masyarakat dijadikan bahan utama dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009. Hal ini dapat dilihat dari substansi undang-undang tersebut yang sesuai dengan rekomendasi masyarakat, dengan demikian jika dikaitkan dengan klasifikasi tangga partisipasi Arnstein maka termasuk dalam partisipasi kekuatan warga. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang ini bisa termasuk dalam tipologi kemitraan, yaitu bahwa masyarakat dijadikan mitra utama bagi pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 lewat bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat yang telah diatur oleh peraturan perundang-undangan sejak tahap Perencanaan hingga Pembahasan.

Sebagai suatu undang-undang yang termasuk dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia maka Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 juga memiliki fungsi sebagaimana layaknya peraturan perundang-undangan lainnya. Bagir Manan menyebutkan bahwa secara umum fungsi peraturan perundang-undangan dapat dibedakan menjadi dua kelompok utama yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.¹¹²

Fungsi internal adalah peraturan perundang-undangan sebagai subsistem hukum terhadap sistem kaidah hukum pada umumnya, termasuk dalam fungsi

¹¹² Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1997, hlm 138.

internal adalah fungsi penciptaan hukum (*rechtshepping*), fungsi pembaharuan hukum (*law reform*), fungsi integrasi pluralisme sistem hukum, dan fungsi kepastian hukum. Fungsi eksternal adalah keterkaitan peraturan perundang-undangan dengan lingkungan tempatnya berlaku, fungsi ini dapat disebut sebagai fungsi sosial hukum, termasuk dalam fungsi eksternal adalah fungsi perubahan, fungsi stabilisasi, dan fungsi kemudahan.¹¹³

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 memiliki fungsi internal berarti memiliki fungsi penciptaan hukum, meskipun ketentuan terkait lahan pertanian sudah terdapat dalam berbagai aturan hukum tetapi tetap saja undang-undang ini dibutuhkan karena materi muatannya yang lebih spesifik, selain itu keberadaan undang-undang ini juga sudah melalui perencanaan yang matang dan merupakan langkah untuk menyukseskan politik pembangunan hukum nasional khususnya di bidang hukum pangan, hukum penataan ruang, dan hukum agraria.

Fungsi pembaharuan hukum yang dimiliki oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 adalah bahwa keberadaan aturan hukum klasik mau tidak mau harus diperbaharui secara bertahap dengan catatan semangat dan filosofi dasar yang dikandung oleh undang-undang terbaru tidak berbeda dengan yang lama, hanya saja undang-undang yang baru tersebut memiliki karakter terkini sesuai dengan perkembangan zaman. Keberadaan undang-undang ini secara tidak langsung juga akan memperbaharui hukum adat atau hukum peninggalan kolonial lain yang terkait masalah lahan pertanian.

Keberadaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 juga memiliki fungsi integrasi pluralisme sistem hukum, hal ini terkait dengan tujuan untuk

¹¹³ *Ibid*, hlm 138-144.

mengintegrasikan berbagai sistem hukum sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain. Sebagaimana diketahui bahwa selain hukum nasional, hukum lain yang masih berlaku dan hidup di masyarakat antara lain adalah hukum Barat, hukum adat, dan hukum Islam. Keberadaan undang-undang ini diharapkan mampu mengintegrasikan pengaturan mengenai Perlindungan Lahan Pertanian Pangan secara berkelanjutan.

Fungsi internal terakhir yang dimiliki oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 adalah kepastian hukum (*rechtzekerheid/legalcertainty*), keberadaan aturan hukum setingkat undang-undang yang bertujuan memberikan perlindungan bagi lahan pertanian pangan secara berkelanjutan mutlak dibutuhkan bagi sebuah negara agraris seperti Indonesia, tujuan memperoleh ketahanan pangan atau bahkan kedaulatan pangan mustahil akan tercapai jika tidak ada aturan hukum yang kuat dan memberikan kepastian hukum bagi tersedianya lahan pertanian pangan di masa depan.

Selain memiliki fungsi internal bahwa Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 juga memiliki fungsi eksternal yang sangat terkait dengan lingkungan tempat undang-undang ini berlaku. Fungsi eksternal pertama adalah fungsi perubahan, hal ini sangat erat kaitannya dengan ajaran *law as a tool social engineering* yang dipopulerkan oleh Roscoe Pound, bahwa Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dalam bidang ekonomi, sosial, maupun budaya. Keberadaan undang-undang ini juga ditujukan bagi peningkatan kesejahteraan petani kecil yang banyak tersebar di Indonesia.

Fungsi stabilisasi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 adalah bahwa keberadaannya diharapkan mampu menstabilkan atau mengendalikan konversi lahan pertanian ke non pertanian, hal ini menjadi penting karena terbukti keberadaan aturan hukum sektoral yang mengatur lahan pertanian tidak mampu mengendalikan laju konversi lahan. Fungsi eksternal terakhir adalah kemudahan (fasilitas), contoh dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 adalah pemberian insentif dan keberadaan sistem informasi lahan pertanian pangan yang dapat diakses oleh publik, hanya dalam undang-undang ini hal tersebut ada dan pada undang-undang lain tidak ada meskipun undang-undang lain tersebut (secara terbatas) juga mengatur lahan pertanian pangan.



BAB V

PENUTUP

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang penulis jabarkan di bab sebelumnya maka kesimpulannya adalah sebagai berikut:

1. Proses pembentukan Undang-Undang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan mulai digagas pada bulan Oktober tahun 2006 dan secara resmi merupakan usul inisiatif DPR RI. Proses pra legislasi (perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, dan perumusan) dimulai tanggal 17 Oktober 2006 hingga tanggal 9 April 2008, proses ini banyak dilakukan oleh Kementerian Pertanian (Pokja Pengembangan Kebijakan Lahan Pertanian Pangan Abadi) dan Tim Baleg DPR RI. Proses legislasi (pembahasan oleh DPR RI dan Pemerintah) dimulai tanggal 15 Mei 2008 hingga 16 September 2009, proses ini melibatkan Komisi IV DPR RI, Kementerian Pertanian, Kementerian PU, Kementerian Kehutanan, Kementerian Dalam Negeri, dan BPN. Pada 16 September 2009 disahkan oleh Sidang Paripurna DPR RI untuk disetujui menjadi undang-undang dan pada 14 Oktober 2009 Pengesahan UU PLPPB oleh Presiden dan Pengundangan oleh Menkumham, resmi menjadi UU Nomor 41 Tahun 2009.
2. Bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam perencanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 adalah dengan memberikan masukan, kritik, dan saran melalui Seminar dan Lokakarya (Semiloka) di Jakarta, Bandung, Surabaya, Medan, dan Makassar. Selain itu juga terdapat *focus group*

discussion (FGD) yang diselenggarakan di Jakarta, Bandung, dan Yogyakarta. Partisipasi masyarakat dalam tahap pembahasan dilakukan dalam forum Konsultasi Publik yang diselenggarakan di Yogyakarta, Makassar, dan Denpasar. Selain itu juga dilaksanakan dalam forum RDPU yang mengundang Dewan Tani Indonesia, HKTI, dan KPA. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 telah berada dalam taraf capaian optimum, dalam artian bahwa partisipasi masyarakat telah memberikan pengaruh yang positif terhadap RUU yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009

3. Politik perundang-undangan dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan masyarakat dalam pembentukannya sesuai dengan mekanisme partisipasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Substansi Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 dikategorikan sebagai substansi yang populis dan progresif.

5.2. Saran

1. Bentuk dan mekanisme partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan undang-undang perlu diperbarui yaitu dengan memberikan ruang yang lebih besar bagi partisipasi masyarakat serta adanya jaminan bahwa masukan dari masyarakat tersebut menjadi bahan utama pengambilan keputusan mengenai substansi undang-undang terkait.
2. Revisi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang sedang dibahas oleh DPR RI menjadi kesempatan untuk merumuskan kembali ruang partisipasi

yang lebih besar bagi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang.

3. Politik perundang-undangan pangan harus ditujukan pada pemenuhan hak atas pangan masyarakat, oleh karena itu pembentukan undang-undang atau peraturan perundang-undangan lain yang mengatur tentang pangan harus melibatkan masyarakat secara aktif.
4. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai undang-undang yang memiliki karakteristik berkelanjutan diharapkan mampu menjadi aturan hukum yang mendukung terwujudnya ketahanan pangan, oleh karena itu pihak-pihak terkait harus menjalankan undang-undang ini dengan konsekuen.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Hakim Garuda Nusantara, 1988, *Politik Hukum Indonesia*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia, Jakarta.

Akmal Boedianto, 2010, *Membangun APBD yang Partisipatif Pada Era Otonomi Daerah*, Putra Media Nusantara, Surabaya.

Ahmad Ali. 2005. *Keterpurukan Hukum di Indonesia Penyebab dan Solusinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Andreas Maryoto, 2009, *Jejak Pangan Sejarah Silang Budaya dan Masa Depan*. Kompas, Jakarta.

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

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.

Eddy Purnama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusamedia, Bandung.

George, Susan, 2007, *Pangan dari Penindasan Sampai ke Ketahanan Pangan*, Insist Press dan KSPPM, Yogyakarta.

I Nyoman Nurjaya, 2008, *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Prestasi Press, Jakarta.

I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, 2008, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung.

Jazim Hamidi *et all*, 2009, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Total Media, Yogyakarta.

Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.

-----, 2006, *Perihal Undang-Undang*, Konstitusi Press, Jakarta.

-----, 2009, *Green Constitution Nuansa Hijau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Rajawali Press, Jakarta.

Johnny Ibrahim, 2007, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia, Malang.

Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-undangan Jilid I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Jakarta.

-----, 2007, *Ilmu Perundang-undangan Jilid II: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Jakarta.

Moh. Mahfud MD, 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum*, Gama Media, Yogyakarta.

-----, 2006, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta, LP3ES.

Mujibur Rahman Khairul Muluk. 2007. *Menggugat Partisipasi Publik dalam Pemerintahan Daerah Sebuah Kajian dengan Pendekatan Berpikir Sistem*. Malang: Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA UNIBRAW dan Bayumedia.

Mochtar Kusumaatmadja. 2006. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*. Bandung: Alumi.

Nonet, Philippe dan Philip Selznick. 2007. *Hukum Responsif*. Bandung: Nusamedia.

Peter Mahmud Marzuki. 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana.

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

Saldi Isra. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.

Tim Pusren. 2007. *Tiga Puluh Tahun Program Legislasi Nasional 1977-2007*. Jakarta: BPHN Depkumham RI.

Van der Vlies, I. C. 2005. *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan (Handboek Wetgeving)*. Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Yuliandri. 2009. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Makalah, Hasil Penelitian, Karya Ilmiah, dan Dokumen Resmi

Abdul Gani Abdullah. *Et al.* 2005. *Laporan Tim Forum Komunikasi Perencanaan Kegiatan Legislasi nasional (Pembahasan dengan Masyarakat)*, Jakarta, BPHN Depkumham RI.

Ahmad M. Ramli, *et al.* 2005. *Laporan Tim Forum Komunikasi Perencanaan Kegiatan Legislasi Nasional (Pembahasan dengan Masyarakat)*. Jakarta: BPHN Depkumham RI.

Ahkam Jayadi, 2009, *Aspek Politik Hukum UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik*, Jurnal Konstitusi, Volume II Nomor 1, Mahkamah Konstitusi dan Pusat Pengkajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.

Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2008. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Lahan Pertanian Berkelanjutan*. Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia: Jakarta

Bomer Pasaribu. 2008. *Menuju Kedaulatan Pangan*. Makalah dalam Seminar Sehari Kedaulatan pangan dalam rangka HUT Fraksi Golongan Karya DPR RI. Jakarta, April 2008.

Bivitri Susanti. 2008. *Catatan Pelaksanaan Prolegnas 2005-2009*. Makalah dalam Rapat Pembahasan Tahunan Program Legislasi Nasional Tahun 2008. Jakarta 25-27 Agustus.

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusi Republik Indonesia. 2008. *Seputar tentang Prolegnas*. Data Olahan Pusat Informasi dan Komunikasi Dephukham RI.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Risalah Rapat Kerja Komisi IV DPR RI dengan Pemerintah dalam rangka Pembahasan RUU Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*. 2 Februari 2009. Sekretariat Komisi IV DPR RI, Jakarta.

Dokumen Program Legislasi Nasional Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (baleg DPR RI). Dalam www.dpr-ri.go.id/baleg diakses tanggal 1 Maret 2010.

Jazim Hamidi, *Politik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Makalah dalam Pelatihan *Legislative Drafting* diselenggarakan oleh Pusat Pendidikan Keahlian Perancang Peraturan Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2010.

Komisi IV Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 2009. *Laporan Singkat Rapat Intern Komisi IV DPR RI*. Sekretariat Komisi IV Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 17 Juni. Jakarta.

----- . 2009. *Laporan Singkat Rapat Intern Komisi IV DPR RI*. Sekretariat Komisi IV Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. 18 Juni. Jakarta.

M. Aliamsyah. 2007. *Politik Perundang-undangan*. Makalah dalam www.legalitas.org dipublikasikan 30 April. Diakses tanggal 5 Mei 2010.

Moh. Fadli. *et. al* 2008. *Perlindungan Hukum Sistem Kearifan Lokal Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Guna Mencapai Kedaulatan Pangan (Studi Kasus Pada Masyarakat Adat Tengger, Desa Ngadas, Kecamatan Poncokusumo, Kabupaten Malang)*. Laporan Hasil Penelitian Program *Research Grant I-MHERE* Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

----- .2010. *Pembentukan Undang-Undang di Badan Legislasi DPR RI: Penguatan Lembaga dan Reformasi Proses*. Laporan Penelitian. Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang.

----- .2004, *Politik Hukum Pengelolaan Sumber Daya Air Menurut Undang-Undang Nomor 7 tahun 2004*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Program Ilmu Hukum Minat Hukum Agraria, Malang.

Riris Katharina. 2005. *Pemetaan Masalah Parlemen Ditinjau Dari Peraturan Tata Tertib DPR RI: Rekomendasi Kinerja DPR Melalui Revisi Tata Tertib*. Laporan Hasil Penelitian Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI-Frederich Nauman Stiftung. Jakarta.

Valerine J.L. Kriekhoff. 1997. *Analisis Konten dalam Penelitian Hukum: Suatu Telaah Awal*, Kumpulan Bahan Bacaan dalam Penataran Metode Penelitian Hukum yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Cimanggis, 20-30 Juli.

Wyka Ari Cahyanti. 2008. *Kebijakan Legislasi Mengenai Lahan Pertanian Untuk Mewujudkan Kedaulatan Pangan Nasional*. Skripsi pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Tidak diterbitkan

Makalah dan Artikel dalam Internet

Anonim. *Krisis Pangan Ironi Negeri Ini*. Dalam www.kenmi.wordpress.com diakses tanggal 15 Februari 2010.

Anonim. *Menteri Pertanian Tegaskan Keberhasilan Swasembada Pangan*. Dalam www.indonesia.go.id diakses tanggal 15 Februari 2010.

Erni Setyowati dan M. Nur Sholikin, *Bagaimana Undang-Undang Dibuat*, dalam www.parlemen.net diakses tanggal 12 Mei 2010.

Yunan Hilmy. *Pembaharuan dan Sinkronisasi Hukum Terkait Hak Atas Pangan*. Dalam www.swarayha.blogspot.com diakses tanggal 12 Oktober 2009.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 61 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan, dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-undangan.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 01/DPR-RI/III/2004-2005 tentang Persetujuan Penetapan Program Legislasi Nasional Tahun 2005-2009.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 02A/DPR RI/II/2008 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2009.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor: 08/DPR-RI/I/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib DPR RI.

Wawancara

Wawancara dengan Ami Damian, SH. Staf Sub Bagian Hukum dan Humas Sekretariat Direktorat Jenderal Pengelolaan Lahan dan Air Kementerian Pertanian Republik Indonesia. Tanggal 18 Oktober 2010 Pukul 11.00 bertempat di Gedung D Kantor Pusat Kementerian Pertanian Republik Indonesia.

Wawancara dengan Yulirez, SH. Staf Sekretariat Ditjen PLA Kementan RI. Jakarta, 18 Oktober 2010 bertempat di Ruang Setditjen PLA Kementan RI.

Wawancara dengan Dr. Fendi Setiawan, SH, MH., Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember dan Mantan Tenaga Ahli Baleg DPR RI. Jember, 5 November 2010 Pukul 10.30 di Ruang Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Jember.

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **ASRUL IBRAHIM NUR**
NIM : **0610110026**

Menyatakan bahwa dalam penulisan skripsi ini adalah hasil karya penulis sendiri, tidak ada karya/data orang lain yang telah dipublikasikan, juga bukan karya orang lain dalam rangka mendapatkan gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, selain yang diacu dalam kutipan dan/atau dalam daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat, jika dikemudian hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain baik yang dipublikasikan maupun dalam rangka memperoleh gelar kesarjaan di perguruan tinggi, saya sanggup dicabut gelar kesarjanaan saya.

Malang, 18 November 2010
Yang menyatakan,

ASRUL IBRAHIM NUR
NIM. 0610110026

