

Jurist-Diction

Volume 5 No. 4, Juli 2022

Penguatan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Maria One Oktavia

maria.one.oktavia-2017@fh.unair.ac.id

Universitas Airlangga

How to cite:

Maria One Oktavia, 'Penguatan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan' (2022) Vol. 5 No. 4 Jurist-Diction.

Histori artikel:

Submit 7 Juli 2022;
Diterima 29 Juli 2022;
Diterbitkan 31 Juli 2022.

DOI:

10.20473/jd.v5i4.37337

p-ISSN: 2721-8392**e-ISSN:** 2655-8297**Abstract**

The people are the most important element in a democratic country. Every policy formation, the government must involve the people. The process of involving the people in policy formation is called public participation. Participation can be done directly, or through representative institutions. Many laws and regulations in Indonesia regulate the process of public participation. However, there is no uniformity in laws and regulations regarding nomenclature and procedures. In its implementation, many policy formations have missed public participation. On the other hand, many people do not have the capacity to get the right to participate. Public participation can be strengthened by: harmonizing laws and regulations, establishing guidebooks, and arranging sanctions or legal consequences if participation is not implemented. Even though it is a dilemma, public participation must still be carried out.

Keywords: Public Participation; laws and regulation; Public Participation Process.

Abstrak

Rakyat merupakan unsur terpenting dalam negara demokrasi. Setiap pembentukan kebijakan, pemerintah wajib melibatkan rakyat. Proses terlibatnya rakyat dalam pembentukan kebijakan disebut partisipasi masyarakat. Partisipasi dapat dilakukan secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan. Peraturan perundang-undangan di Indonesia sudah banyak yang mengatur mengenai proses partisipasi masyarakat. Namun, tidak ada keseragaman pada peraturan perundang-undangan mengenai nomenklatur dan prosedurnya. Dalam pelaksanaannya banyak pembentukan kebijakan yang melewatkan partisipasi masyarakat. Di lain sisi, banyak masyarakat yang tidak memiliki kapasitas untuk mendapatkan hak partisipasi tersebut. Partisipasi masyarakat dapat diperkuat dengan cara: melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan, pembentukan buku panduan, serta pengaturan sanksi atau akibat hukum apabila partisipasi tidak dijalankan. Sekalipun sebuah dilema, partisipasi masyarakat tetap harus terlaksana.

Kata Kunci: Partisipasi Masyarakat; Peraturan Perundang-Undangan; Proses Partisipasi Masyarakat.

Copyright © 2022 Maria One Oktavia

Pendahuluan

Partisipasi masyarakat menjadi aspek penting karena mengingat bahwa peraturan perundang-undangan dibentuk sedikit banyak juga bersinggungan secara langsung dengan kehidupan, bahkan berkaitan erat dengan hak kewajiban masyarakat. Namun yang disayangkan seringkali pemerintah dinilai kurang partisipatif. Pada praktiknya ketentuan ini hanya menjadi formalitas guna memenuhi prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan.¹ Sebagai contoh UU KPK terbaru yakni No. 19 Tahun 2019, yang mengalami aksi penolakan yang besar-besaran, ternyata permasalahannya adalah sejak RUU KPK tersebut disetujui hingga disahkan menjadi UU hanya memerlukan waktu 12 hari.² Selain UU KPK, UU Minerba, UU Cipta Kerja juga memiliki masalah yang sama.

Dari permasalahan tersebut, dapat dikatakan bahwa sekalipun sudah ada norma hukum yang mengatur secara khusus mengenai partisipasi masyarakat, tidak menjamin kenyataan di lapangan terjadi sama dengan apa yang diatur. Maka berkaitan teori hukum *Legisprudence*, yang mana secara teoritik pembentukan hukum dilakukan oleh legislator juga perlu memastikan dan memperhitungkan proses-proses pembentukan hukum yang memperkuat partisipasi masyarakat.³ Oleh sebab itu perlu adanya upaya penguatan partisipasi masyarakat, baik diperkuat secara konsep, pengaturan mekanisme, atau rekonstruksi kelembagaan negara yang lebih memberikan jaminan adanya partisipasi masyarakat tersebut.

Mungkin juga diperlukan sebuah mekanisme minimal, seperti yang disampaikan Wiratraman dalam jurnalnya, sekalipun skalanya perda mungkin dapat diterapkan pada undang-undang, bahwa selain adanya transparansi di level pengesahan, masyarakat juga terlibat untuk mengawasi dan memantau proses

¹ Joko Riskiyono, 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan' (2015) 6 *Aspirasi*. [160].

² Rofiq Hidayat, 'UU KPK Revisi Bisa Jadi Objek Uji Formil di MK' (<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d81f78c20227/uu-kpk-revisi-bisa-jadi-objek-uji-formil-di-mk/>) accessed 2 Oktober 2020.

³ Herlambang P. Wiratraman, 'Legisprudence dan Pendekatan Sosio-Legal dalam Pembentukan Hukum: Konteks Indonesia' ([herlambangperdana.wordpress.com](https://herlambangperdana.wordpress.com/2008/06/herlambang-2012-legisprudence-dan-pendekatan-sosio-legal-dalam-pembentukan-hukum.pdf), 2008) (<https://herlambangperdana.files.wordpress.com/2008/06/herlambang-2012-legisprudence-dan-pendekatan-sosio-legal-dalam-pembentukan-hukum.pdf>) accessed 30 September 2020.

yang terjadi di dalamnya. Serta adanya mekanisme keberatan publik (*inspraak*) dan memasukkan ‘tidak adanya partisipasi masyarakat’ sebagai alasan pengajuan permohonan, terakhir mekanisme pertanggungjawaban bagi pembentuk undang-undang yang sengaja membatasi atau menghentikan proses partisipasi masyarakat.⁴

Lagi pula rumusan Pasal 96 ayat (1) UU 12/2011 tidak membatasi metode pengembangan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, maka masih bisa dipikirkan berbagai upaya penguatan partisipasi masyarakat tersebut.⁵ Pendekatan parsipatif haruslah berubah pemaknaanya dari sekedar kata keadaan (keterlibatan rakyat dalam proses pembangunan termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan), menjadi kata kerja (pendekatan untuk menempatkan posisi masyarakat secara politik sebagai pelaku pembangunan).⁶

Berdasarkan hal tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Konsep dan pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Penguatan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk rumusan masalah yang pertama. Kemudian, untuk rumusan masalah yang kedua kembali menggunakan pendekatan konseptual. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum yang berupa skripsi ini terdiri dari bahan hukum primer maupun bahan sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi yang berkaitan dengan Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan Undang-undang. Bahan hukum sekunder, terdiri atas seluruh bahan

⁴ Herlambang P. Wiratraman, ‘Dinamika Otonomi Daerah dalam Pengembangan Model Partisipasi Publik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan’ (2010) 25 *Yuridika*. [128-150].

⁵ Herlambang P. Wiratraman, ‘Urgensi dan Strategi Melibatkan Partisipasi Publik dalam Reformasi Regulasi’, (herlambangperdana.wordpress.com, 2018) <<https://herlambangperdana.files.wordpress.com/2018/12/urgensi-dan-strategi-reformasi-regulasi-herlambang-2018-copy.pdf>> accessed 30 September 2020.

⁶ *ibid.*

bacaan yakni seperti buku, jurnal, dan artikel lainnya yang berkaitan dengan isu hukum yang akan dibahas.

Konsep Dan Pengaturan Mengenai Partisipasi Masyarakat Dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Dalam konteks negara demokrasi, unsur yang terpenting adalah rakyat. Selain menjadi unsur terpenting, rakyat juga menjadi unsur penentu atau menjadi poin kunci dari negara demokrasi. Sehingga, partisipasi dari masyarakat, juga merupakan inti dari demokrasi, yang memperkuat hak asasi dan kebebasan.⁷ Sama dengan pendapat Austin Ranney “*Democracy is a form of government organized in accordance with the principles of popular sovereignty, political equality, popular consultation and majority rule*”.⁸ Begitu juga, dengan pendapat Rousseau bahwa kedaulatan rakyat merupakan cara atau sistem pemecahan suatu masalah menurut cara atau sistem tertentu yang memenuhi kehendak umum.⁹

Dari beberapa pendapat diatas, mengisyaratkan bahwa negara demokrasi harus mengupayakan berbagai cara atau menemukan berbagai sistem terbaik, dalam melibatkan partisipasi masyarakat. Akan tetapi, dibalik upaya yang dilakukan, selalu ada tantangan. Bagi negara demokrasi tantangan untuk memenuhi kehendak umum, adalah bertambahnya penduduk; luasnya wilayah negara; bertambah rumitnya urusan kenegaraan. Dari tantangan tersebut lahir sebuah sistem perwakilan dan muncul sebuah lembaga perwakilan yang dipilih melalui pemilu. Keberadaannya mewakili dua hal unsur keterwakilan, yaitu *by population* dan *by territory*. Sekalipun ada sistem perwakilan, partisipasi dari masyarakat tetap diperlukan.

⁷ Ulrich Karpen, ‘Improving Democratic Development by Better Regulation’, dalam Constantin Stefanou dan Helen Xanthaki (ed), *Drafting Legislation, A Modern Approach* (Ashgate 2008).[153].

⁸ Ekawestri Prajwalita Widiati, dkk, ‘Merancang Mekanisme Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Tingkat Daerah’, Laporan Akhir Penelitian Rkat, (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2016).[20].

⁹ Maharanie, ‘Kedaulatan Rakyat Dalam Pembentukan Kebijakan Publik (Studi Kasus: Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia)’ Skripsi (Univeristas Indonesia 2008).

Menurut Smith, partisipasi masyarakat atau publik adalah sebuah proses dimana individu, kelompok, atau organisasi yang memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan atau kebijakan yang berdampak bagi mereka atau yang mereka minati.¹⁰ Sedangkan, konsultasi publik memiliki pengertian komunikasi dua arah antara publik dan pihak sponsor (dalam hal ini bisa disebut pemerintah) yang mana keduanya akan menghasilkan informasi yang lebih baik. Tujuannya untuk memengaruhi pengambilan keputusan.¹¹

Dalam penelitian yang dilakukan oleh *Victorian Auditor-General's Office*, konsultasi justru masuk dalam level atau tahapan partisipasi publik.¹² Arnstein's Ladder juga mengemukakan bahwa konsultasi termasuk dalam tahapan partisipasi.¹³ Sama-sama berbicara mengenai tahapan dalam partisipasi, Cohen dan Uphoff, membagi partisipasi dalam empat fase/tahap, yakni:¹⁴

1. Partisipasi dalam pengambilan keputusan, terjadi sebelum kebijakan dibuat.
2. Partisipasi dalam implementasi, terjadi ketika kebijakan sudah berlaku.
3. Partisipasi dalam manfaat, terjadi ketika kebijakan memiliki dampak bagi masyarakat.
4. Partisipasi dalam evaluasi, dilakukan secara periodik, dilakukan untuk menganalisis apakah kebijakan yang telah berlaku, berjalan secara efektif.

Tahapan dalam partisipasi yang dikemukakan oleh Cohen dan Uphoff, memiliki beberapa istilah yang sama dengan yang dikemukakan oleh Stefanou, sebagai berikut: (1) Inisiasi/permulaan yakni penjadwalan dan penjelasan ide; (2) Formulasi/perumusan yaitu melihat kembali perkembangan kebijakan dan beberapa usulan, tahap ini telah memasuki perumusan legislasi; (3) Implementasi/pelaksanaan, menempatkan kebijakan dalam praktek; (4) Evaluasi, review atas keberhasilan kebijakan; satu tahapan terakhir (5) Putusan, merupakan tindak lanjut

¹⁰ Bruce L. Smith, BLSmith Groupwork Inc, *Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy*, (Prepared for Population and Public Health Branch Atlantic Regional Office Health Canada 2003).[5].

¹¹ *ibid.*

¹² Victorian Auditor-General's Office, *Public In Government Decision-Making: Better Practice Guide*, (Victorian Auditor-General's Office 2015).[3].

¹³ <<https://socialinnovationexchange.org/insights/snakes-and-ladders-participation>>, accessed 23 Oktober 2020.

¹⁴ John Cohen and Norman Uphoff, *Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificity*, (World Development 1980).[8].

atas hasil evaluasi kebijakan yang telah dilakukan.¹⁵ W. Wahyu juga berbicara mengenai tahapan partisipasi, namun meringkasnya menjadi tiga tahap saja, yakni berada dalam tahap sebelum, selama maupun sesudah.¹⁶

Mahfud tidak lagi membicarakan mengenai tahapan. Mahfud menyandingkan makna partisipatif dengan aspiratif yang menurutnya memiliki dua makna, yakni proses dan substansi.¹⁷ Berbeda dengan Mahfud, Halim dan Putera, memiliki 4 konsep tersendiri mengenai partisipasi, yakni: Partisipasi sebagai kebijakan; Partisipasi sebagai strategi; Partisipasi sebagai alat komunikasi; Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa.¹⁸ Konsep lain dikemukakan oleh, Hanington dan Nelson yang berpendapat, bahwa partisipasi merupakan kegiatan warga negara yang memiliki tujuan untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah atau sebagai wujud dari penyelenggaraan kekuasaan politik yang sah oleh rakyat.¹⁹ Dalam hal ini pendapat Afrizal sejalan, dengan apa yang dipikir Hanington dan Nelson, mengenai arti partisipasi. Menurut Afrizal, partisipasi masyarakat adalah sebuah aktivitas untuk mempengaruhi pembuatan keputusan pemerintah.²⁰

Berikutnya berkaitan dengan Prinsip Keterbukaan. Partisipasi masyarakat dengan prinsip keterbukaan adalah dua hal yang berbeda. Prinsip keterbukaan adalah turunan atau sifat dari hak informasi, yang saat ini sudah menjadi hak konstitusional, yakni telah diatur dalam Pasal 28 f UUD NRI 1945. Kemudian diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Partisipasi merupakan instrument dari demokrasi, yang fungsinya memastikan demokrasi berjalan semakin lebih baik. Jika, akses semakin terbuka, maka demokrasi semakin baik. Maka, prinsip keterbukaan dianggap sebagai syarat partisipasi.²¹

¹⁵ Ekawestri Prajwalita Widiati II, dkk, *Op.Cit.*[12].

¹⁶ Noha Ibrahim Abdelgabar, 'International Law and Constitution Making Process: The Right to Public Participation in the Constitution Making Process in Post Referendum Sudan' (2013) 46 *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America.*[138].

¹⁷ Joko Riskiyono, *Op.Cit.*[160].

¹⁸ *ibid.*[162].

¹⁹ *ibid.*[163].

²⁰ Maharanie, *Loc.Cit.*

²¹ Hasil wawancara dengan Dosen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Dr. R. Herlambang Perdana Wiratraman, S.H.,M.A, pada tanggal 12 November 2020.

Selain dari konsep, partisipasi masyarakat juga dapat dianalisa dengan melihat peraturan perundang-undangan. Berikut tabel analisa mengenai istilah, perintah dan mekanisme partisipasi masyarakat, dalam peraturan perundang-undangan.

Peraturan	Istilah	Perintah	Mekanisme
UU 10/2004	Partisipasi Masyarakat	memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.	dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/ Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
UU 12/2011	Partisipasi Masyarakat	memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.	a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/ atau diskusi.
UU 23/2014	Partisipasi Masyarakat	turut partisipasi dalam penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat.	Konsultasi publik; musyawarah; kemitraan; penyampaian aspirasi; pengawasan; dan/atau keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
UU 6/2014	Partipasi Masyarakat	masyarakat Desa berhak memberikan masukan terhadap Rancangan Peraturan Desa dan Peraturan Bersama Kepala Desa	Konsultasi atau musyawarah
PERPRES 87/2014 (Pelaksana UU 12/2011)	Partisipasi Masyarakat	memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.	Konsultasi publik
PERMENDAGRI 111/2014 (Pelaksana UU 6/2014)	Konsultasi	Rancangan peraturan desa yang telah disusun wajib dikonsultasikan	Pemerintah desa mengkonsultasikan kepada masyarakat atau camat
PERMENDAGRI 80/2015	Partisipasi Masyarakat	Memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan perda, perkara, PB KDH maupun peraturan DPRD	a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
PP 45/2017	Partisipasi Masyarakat	Berpartisipasi dalam penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani Masyarakat.	a. konsultasi publik; b. penyampaian aspirasi; c. rapat dengar pendapat umum; d. kunjungan kerja; e. sosialisasi; dan/atau f. seminar, lokakarya, dan/ atau diskusi.

Dari berbagai peraturan diatas, yang menjadi poin penting adalah tidak adanya kesamaan, baik nomenklatur maupun prosedurnya. Akibat dari ketidaksamaan tersebut, arena pilihan bagi pemerintah semakin luas. Kewenangan untuk dapat menentukan waktu, cara dan prosedur partisipasi akan semakin luas pula. Apabila terjadi demikian, pemerintah dengan mudah mengontrol masyarakat. Partisipasi tidak cukup dikatakan sebagai hak dan prosedur saja. Bila dikatakan sebagai prosedur maka harus ada standart yang baku.

Analisis putusan mahkamah konstitusi juga penting dalam mencari makna partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Analisis makna partisipasi masyarakat, berdasarkan Putusan MK No. 27/PUU/VII/2009. Putusan atas Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung terhadap UUD NRI 1945.

Dalam pertimbangannya, hakim berbicara mengenai UU 10/2004, dimana UU dibuat bukan hanya untuk kepentingan DPR melainkan untuk kepentingan seluruh rakyat. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945, menyatakan bahwa kedaulatan di tangan rakyat dilaksanakan menurut UUD NRI 1945. Dari pasal tersebut, meskipun DPR bersama Presiden oleh UUD NRI 1945 diberi kewenangan untuk bersama-sama membentuk UU, namun tetap dilaksanakan berdasarkan UUD 1945, yakni melihat kembali kepentingan banyak pihak, sebagai bentuk kedaulatan.²²

Perlu diperhatikan pula putusan ini diputuskan oleh sembilan hakim, dengan posisi enam sependapat, dan satu orang hakim memiliki alasan berbeda (*concurring opinion*), kemudian dua orang hakim memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Mengenai “alasan berbeda” (*concurring opinion*) Hakim Konstitusi M. Arsyad Sanusi, yang berpendapat bahwa partisipasi masyarakat berdasarkan Tata Tertib DPR, diatur lebih lanjut mengenai siapa saja yang boleh mengikuti sidang terbuka yang diadakan DPR. Mereka yang diperkenankan mengikuti sidang

²² Putusan MK No. 27/PUU/VII/2009.[66].

di DPR adalah, mereka yang mendapat undangan, para peninjau dan wartawan. Hal tersebut mengakibatkan, mempersempit kesempatan masyarakat untuk dapat menjadi pemohon dalam permohonan pengujian formil terhadap undang-undang.

Berikutnya, pendapat berbeda dari Hakim Konstitusi Achmad Sodiki. Menurutnya, meskipun MK telah menerbitkan PMK 06/PMK/2005 yang dimaksudkan untuk mengatur lebih lanjut Pengujian Undang-Undang baik materiil maupun formil sebagaimana dimaksud oleh Pasal 4 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3). Namun, belum ada pengertian pasti mengenai subjek, objek dan kerugian konstitusional dalam pengujian formil.²³

Hakim Achmad Sodiki juga berpendapat, dalam pembentukan peraturan perundang-undangan didasarkan pada asas yang salah satunya adalah asas keterbukaan (masih berdasarkan Pasal 5 huruf g UU 10/2004). Berdasarkan asas tersebut dibuka kesempatan kepada masyarakat berpartisipasi mengemukakan masukan/pandangannya tentang pembentukan Undang-Undang yang sedang dibicarakan karena ia berkepentingan langsung dengan isi rancangan Undang-Undang yang sedang dibicarakan.²⁴

Asas keterbukaan, memberikan peluang agar masyarakat dapat menyampaikan pendapatnya selama proses pembentukan undang-undang, sehingga dapat mempengaruhi isi undang-undang. Masyarakat memiliki kepentingan utama (*vital interest*). Jika dalam putusan ini, UU yang diuji adalah mengenai Mahkamah Agung, maka para Calon Hakim Agung, Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Agung, Majelis Hakim, Panitera Mahkamah Agung yang berhak mengajukan pengujian UU, apabila hak konstitusionalnya dirugikan.

Pendapat berbeda lainnya, disampaikan oleh Hakim Konstitusi Muhammad Alim, kedaulatan rakyat untuk menyalurkan aspirasi, harus sesuai dengan ketentuan UUD NRI 1945 dan peraturan perundang-undangan. Maka DPR dan Presiden yang berhak melakukan pengujian undang-undang.²⁵

²³ *ibid.*[125].

²⁴ *ibid.*[127].

²⁵ *ibid.*[134].

Penguatan Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Partisipasi masyarakat merupakan bagian dari hak yang harus dipenuhi. Sebuah hak harus diatur dan diterapkan, dimana pengaturan tersebut merupakan bagian dari hukum. Pemenuhan hukum disebut juga sebagai “*effectiveness*”. Hukum dapat dikatakan efektif jika si penerima atau subjek hukum tersebut melakukan pengamatan dan penerimaan. Selain itu, dikatakan efektif jika sebuah hukum atau peraturan tersebut, dapat menjembatani antara kebijakan dan implementasi.²⁶ Sekalipun penilaian efektif bagi setiap orang berbeda, tetapi tujuannya akan selalu sama.²⁷

Proses partisipasi masyarakat agar menjadi efektif merupakan dilema bagi masyarakat maupun pemerintah. Ketika mengutamakan proses partisipasi, maka proses pembentukan peraturan perundang-undangan akan membutuhkan waktu yang lama dan biaya yang besar. Serta tidak semua masyarakat memiliki kapasitas untuk berpartisipasi. Namun jika proses partisipasi tidak diutamakan, maka hak masyarakat tidak terpenuhi. Bahwa setiap kebijakan yang dibuat, sedikit banyak akan berpengaruh pada kehidupan masyarakat.²⁸

Kapasitas masyarakat, kesempatan untuk memenuhi hak berpartisipasi terhalang dengan kemampuan digital mereka. Agar semua mendapatkan kesempatan, penyebaran informasi perlu disampaikan dengan beragam pendekatan.²⁹ Kapasitas dalam hal keterbatasan pendidikan, tidak sesuai dengan bidangnya, jabatan, pekerjaan, juga menjadi hambatan bagi masyarakat. Maka, proses partisipasi perlu dibagi secara tegas, Semisal, masyarakat yang tidak expert di bidangnya, dapat berpartisipasi di tingkat jaring aspirasi, sedangkan bagi mereka yang sudah expert

²⁶ Ann Seidman dan Robert B. Seidman, ‘Between Policy and Implementation: legislative Drafting for Development’, dalam Constantin Stefanou dan Helen Xanthaki (ed), *Drafting Legislation, A Modern Approach* (Ashgate 2008).[289].

²⁷ Ulrich Karpen, *Op.Cit.*[157].

²⁸ KAI, ‘5 Alasan Kamu Perlu Paham Hukum Meski Bukan Bidang Studimu’, <<https://www.kai.or.id/berita/12787/5-alasan-kamu-perlu-paham-hukum-meski-bukan-bidang-studimu.html>> accessed 21 November 2020.

²⁹ Christiany Juditha, ‘Akses Pencarian Dan Penyebaran Informasi Tentang Pemerintah Bidang Komunikasi Dan Informatika Oleh Masyarakat Di Sulawesi Selatan’ 21 *Jurnal Penelitian Komunikasi dan Opini Publik*. [5].

dapat berpartisipasi dalam proses penyusunan bersama lembaga legislatif.

Model partisipasi yang ideal, sampai saat ini belum ada yang pasti. Namun, OECD mencoba pada tahun 2001 membentuk sebuah buku panduan yang poinnya adalah cara pemerintah dapat memperkuat hubungan mereka dengan masyarakat. Secara singkat, OECD menjelaskan bahwa ada tiga cara, yakni:

- Penyebaran informasi, pemerintah secara inisiatif untuk menyebarkan informasi mengenai pembuatan kebijakan.
- Konsultasi, pemerintah meminta dan menerima tanggapan dari masyarakat mengenai pembentukan kebijakan.
- Partisipasi aktif, masyarakat secara aktif terlibat dalam pengambilan keputusan dan pembentukan kebijakan.

OECD menyatakan, sebagian besar pemerintah mempersoalkan dana penyelenggaraan proses partisipasi. Porsi dana yang dianggarkan untuk penyelenggaraan partisipasi kecil, tidak sebanding dengan porsi pembentukan kebijakan itu sendiri.³⁰ Untuk permasalahan tersebut, OECD mensarankan adanya pengaturan manajemen.³¹ Fungsinya membantu menentukan pendekatan apa yang digunakan, dan berapa besar dana yang terpakai. Manajemen ini, juga berfungsi agar dapat membatasi dana yang terlalu mahal, di lain sisi partisipasi tetap dapat berjalan.

Setelah berjalan, yang tidak kalah penting adalah proses evaluasi. Fungsinya, agar tercipta transparansi. Evaluasi dapat dilakukan oleh evaluator independen, atau di evaluasi oleh masyarakat secara langsung maupun melalui lembaga perwakilan yang diadakan per tahun. Hasil dari evaluasi tersebut juga wajib untuk dipublikasi. Serta, setiap lembaga seharusnya memiliki sistem evaluasi sendiri, tidak hanya berpusat di pemerintah pusat.³²

OECD juga melakukan penelitian khusus terkait partisipasi masyarakat di Indonesia. Dalam penelitiannya, OECD memberikan rekomendasi bagi Indonesia

³⁰ *ibid.*[21].

³¹ *ibid.*[23].

³² *ibid.*..

untuk memperkuat partisipasi masyarakat, sebagai berikut:³³

- Pemerintah lebih terstruktur dan konsisten sebagai strategi mendorong partisipasi masyarakat.
Sekalipun telah ada bentuk layanan seperti website diatas, namun perlu diterjemahkan kembali dengan bahasa yang mudah dimengerti oleh masyarakat mengenai spesifik tindakan, batas waktu, para agen dan aktor utama dalam pelayanan tersebut.
- Memperjelas pedoman partisipasi masyarakat.
Membuat pedoman yang terstruktur, sistematis dan transparan, mengenai mekanisme keterlibatan masyarakat, agar mendorong sebagian besar masyarakat. Serta mengadakan penyuluhan atau pelatihan mengenai praktik konsultasi bagi masyarakat.
- Mempromosikan budaya partisipasi masyarakat.
Memperkenalkan, dengan memberikan contoh mereka yang sukses berjuang memenuhi hak partisipasinya. Agar, masyarakat mengetahui, bahwa usaha mereka akan ditanggapi dengan baik.
- Mendukung kapasitas masyarakat.
Menyediakan alat dan kesempatan, dalam bentuk pelatihan bagi masyarakat maupun kelompok masyarakat untuk mendukung perencanaan pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Agar, semua masyarakat memiliki kapasitas yang layak untuk ikut berpartisipasi.
- Mempromosikan informasi akses publik.
Meskipun hukum di Indonesia mendukung akses informasi, pemerintah dapat berbuat lebih banyak untuk mempromosikan kebebasan informasi, dengan cara memastikan anonimitas. Serta memperluas pengetahuan mengenai hukum kebebasan memperoleh informasi atau FOI *law*.
- Membangun kapasitas negara untuk mengevaluasi dampak dari upaya keterlibatan masyarakat.
Hal ini mencakup, pelacakan statistik, tingkat jumlah informasi dan hasil konsultasi publik. Terpenting, meningkatkan kapasitas pejabat publik untuk memproses informasi yang diterima selama konsultasi dan tanggapan atau keputusan kepada publik.

Jika menurut OECD, Indonesia masih memerlukan strukturisasi dan konsistensi, maka dapat dimulai dengan menyelaraskan peraturan perundang-undangan yang ada. Supaya, pembentukan kebijakan kedepannya dilandaskan pada prinsip partisipasi masyarakat yang sama. Pengaturan yang selaras juga mempermudah melakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan partisipasi masyarakat.

³³ OECD, 'OECD Open Government Review Indonesia Highlights' (oecd.org, 2016) <<https://www.oecd.org/gov/open-gov-review-indonesia.pdf>> accessed 26 November 2020.

Kesimpulan

Konsep partisipasi masyarakat dapat dilihat dari dua konsep besar. Pertama, partisipasi sebagai hak, yakni hak untuk ikut dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan dalam pemerintahan terutama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedua, partisipasi sebagai suatu prosedur, dimana partisipasi dinilai sebagai sebuah tahapan yang wajib ada dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Secara normatif, belum ada kesamaan konsep yang digunakan di peraturan perundang-undangan dalam menyebut atau mendefinisikan perihal partisipasi masyarakat. Beberapa peraturan perundang-undangan yang dianalisis, telah menyebutkan partisipasi sebagai hak masyarakat, namun kewajiban bagi pemerintah untuk menyelenggarakan proses yang partisipatif tidak diatur secara jelas. Tidak diaturnya kewajiban, dan perbedaan proses, mengakibatkan ketidakjelasan bagi masyarakat maupun pemerintah. Bagi masyarakat tidak jelas karena, mereka tidak mengerti sampai batas mana mereka berhak berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Bagi pemerintah juga membingungkan, sampai batas mana, mereka dapat dimintai pertanggung jawaban apabila partisipasi masyarakat tidak terlaksana.

Penguatan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undang, dapat dilakukan dengan cara memilih pendekatan yang sesuai. Selain, pendekatan yang sesuai, melakukan manajemen dana juga penting. Fungsinya, agar pemerintah dapat menganalisis, dengan dana tersebut pendekatan mana yang paling efektif. Setelah memilih pendekatan yang sesuai dan sistem manajemen dana yang baik, maka masih perlu diadakan evaluasi. Hasil evaluasi tersebut dapat menilai seberapa besar masyarakat dapat berpartisipasi, serta seberapa besar dampaknya. Evaluasi juga berfungsi, memperbaiki proses pelaksanaan partisipasi masyarakat ke depan.

Daftar Bacaan

Buku

Ann Seidman dan Robert B. Seidman, 'Between Policy and Implementation: legislative Drafting for Development', dalam Constantin Stefanou dan Helen Xanthaki (ed), *Drafting Legislation, A Modern Approach* (Ashgate 2008).

Bruce L. Smith, BLSmith Groupwork Inc, *Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy* (Prepared for Population and Public Health Branch Atlantic Regional Office Health Canada 2003).

John Cohen and Norman Uphoff, *Participation's place in rural development: Seeking clarity through specificit*, (World Development 1980).

OECD, drafted by Marc Gramberger, *OECD Handbook On Information, Citizens as Partners, Consultation And Public Participation In Policy-Making* (OECD 2001).

OECD, *Government at Glance* (OECD 2017).

Ulrich Karpen, 'Improving Democratic Development by Better Regulation', dalam Constantin Stefanou dan Helen Xanthaki (ed), *Drafting Legislation, A Modern Approach* (Ashgate 2008).

Victorian Auditor-General's Office, *Public In Government Decision-Making: Better Praticce Guide* (Victorian Auditor-General's Office 2015).

Jurnal

Christiany Juditha, 'Akses Pencarian Dan Penyebaran Informasi Tentang Pemerintah Bidang Komunikasi Dan Informatika Oleh Masyarakat Di Sulawesi Selatan' 21 Jurnal Penelitian Komunikasi dan Opini Publik.

Herlambang P. Wiratraman, 'Dinamika Otonomi Daerah dalam Pengembangan Model Partisipasi Publik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan' (2010) 25 Yuridika.

Joko Riskiyono, 'Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan' (2015) 6 Aspirasi.

Noha Ibrahim Abdelgabar, 'International Law and Constitution Making Process: The Right to Public Participation in the Constitution Making Process in Post Referendum Sudan', 2013, 46 *Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*.

Laman

Herlambang P. Wiratraman, 'Legisprudence dan Pendekatan Sosio-Legal dalam Pembentukan Hukum: Konteks Indonesia' (herlambangperdana.wordpress.com, 2008) <<https://herlambangperdana.files.wordpress.com/2008/06/herlambang-2012-legisprudence-dan-pendekatan-sosio-legal-dalam-pembentukan-hukum.pdf>>.

Herlambang P. Wiratraman, 'Urgensi dan Strategi Melibatkan Partisipasi Publik dalam Reformasi Regulasi', (herlambangperdana.wordpress.com, 2018) <<https://herlambangperdana.files.wordpress.com/2018/12/urgensi-dan-strategi-reformasi-regulasi-herlambang-2018-copy.pdf>>.

KAI, '5 Alasan Kamu Perlu Paham Hukum Meski Bukan Bidang Studimu', <<https://www.kai.or.id/berita/12787/5-alasan-kamu-perlu-paham-hukum-meski-bukan-bidang-studimu.html>>.

<<https://socialinnovationexchange.org/insights/snakes-and-ladders-participation>>.

OECD, 'OECD Open Government Review Indonesia Highlights', (oecd.org, 2016), <<https://www.oecd.org/gov/open-gov-review-indonesia.pdf>>.

Rofiq Hidayat, 'UU KPK Revisi Bisa Jadi Objek Uji Formil di MK' (hukumonline.com, 2019) <<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d81f78c20227/uu-kpk-revisi-bisa-jadi-objek-uji-formil-di-mk/>>.

Laporan Akhir

Ekawestri Prajwalita Widiati, dkk, 'Merancang Mekanisme Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Di Tingkat Daerah', Laporan Akhir Penelitian Rkat (Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2016).

Skripsi

Maharanie, 'Kedaulatan Rakyat Dalam Pembentukan Kebijakan Publik (Studi Kasus: Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia)', Skripsi, (Univeristas Indonesia 2008).

--halaman ini sengaja dibiarkan kosong--