

## Quo Vadis: Urgensi Penerapan Asas Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Pran Mario Simanjuntak<sup>1</sup>, Rizky Julranda<sup>2</sup>, Sultan Fadillah Effendi<sup>3</sup>

### Abstrak

Pembahasan proses pembentukan regulasi secara formal dan material di Indonesia dinormakan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang kemudian dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang kemudian dirubah kembali menjadi UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Partisipasi publik bilamana merujuk pada UU *a quo* memanglah bukan merupakan suatu asas yang dipertimbangkan dalam merumuskan Undang-Undang. Partisipasi publik memang diakomodir dalam Pasal 96 UU *a quo*, namun dapat dikatakan bersifat pasif, sehingga masyarakat sebagai sasaran dari keberlakuan suatu undang-undang kerap kali dirugikan, dan peraturan yang dilegitimasi kerap kali tidak merepresentasikan keinginan masyarakat. Penelitian ini merupakan tipe penelitian hukum normatif yang menekankan pada penggunaan dan analisis terhadap data sekunder, yakni menganalisis bahan hukum primer pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa pentingnya penggunaan asas partisipasi publik dalam pembentukan peraturan-perundang-undangan, dimana partisipasi publik yang dimaksud adalah partisipasi publik yang bersifat aktif yang melibatkan masyarakat secara langsung dan aktif. Lebih lanjut, partisipasi publik ini sangat diperlukan sebagai salah satu asas dalam perubahan undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan dan dipertimbangkan ketika merumuskan suatu peraturan perundang-undangan.

**Kata kunci:** asas, Indonesia, partisipasi publik, pembentukan, peraturan perundang-undangan.

### *Quo Vadis: Application of the Principle of Public Participation in the Formation of Legislation in Indonesia*

### Abstract

*Discussions on the formal and material process of regulations forming in Indonesia are governed by Law No. 12 of 2011, which was twice amended by Law No. 14 of 2019 and Law No. 13 of 2022. Although public participation is passively regulated in Article 96 of the law, these laws have not yet made the principle of public participation a necessary principle. This can be detrimental to the community that is the subject of the law by not representing the interests and aspirations of the community. This study is a normative legal study, emphasizing the use and analysis of secondary data, that is, the analysis of the original legal materials in legal regulation related to the formation of legal regulation. The findings of this study summarize the importance of applying the principles of active public participation to the development of laws and regulations through direct community involvement. Furthermore, this public participation is very much needed as one of the principles in the amendment to the law on the formation of laws and regulations and is considered when formulating a statutory regulation.*

**Keywords:** *principle, Indonesia, public participation, establishment, legislation.*

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Riau dengan Program Kekhususan Hukum Tata Negara, Jl. Pattimura No. 9, Sail, Kota Pekanbaru, pran.mario.543@gmail.com

<sup>2</sup> Mahasiswa Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Riau dengan Program Kekhususan Hukum Pidana, Jl. Pattimura No. 9, Sail, Kota Pekanbaru, rizky.julranda2001@gmail.com

<sup>3</sup> Mahasiswa Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Riau dengan Program Kekhususan Hukum Tata Negara, Jl. Pattimura No. 9, Sail, Kota Pekanbaru, sultanfadillah49@gmail.com

## A. Pendahuluan

Manifestasi pemerintahan pada negara-negara hukum yang menggunakan prinsip demokrasi senantiasa menggunakan konsep regulasi yang melibatkan masyarakat. Dalam hal ini, terdapat pengintegrasian antara entitas yang terkait, yakni publik, pemerintah dan dunia usaha dengan didasarkan pada konsep kemanusiaan dan peradaban yang luhur dengan tetap mengindahkan konsep yang lazim digunakan di negara demokratis, yakni prinsip *good governances*.<sup>4</sup> Perwujudan nilai-nilai baik tersebut direfleksikan melalui regulasi dan peraturan yang ada di negara hukum tersebut, yang menunjukkan adanya semangat menciptakan hukum positif yang inklusif. Namun, untuk melahirkan regulasi yang baik diperlukan adanya tertib hukum dalam proses formil atau pembentukannya.

Salah satu proses formil yang dibutuhkan dalam menciptakan peraturan perundang-undangan adalah partisipasi publik yang kuat sebagai bentuk demokratisasi pembentukan peraturan perundang-undangan. Partisipasi publik berarti transparan atau terbuka terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan serta menampung aspirasi masyarakat pada saat sedang dibentuk hingga disahkan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengatur bagaimana proses formil tentang bagaimana cara membentuk peraturan perundang-undangan. Pasal 5 Undang-Undang *a quo* menyebutkan bahwa dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan haruslah dibentuk dengan dengan pertimbangan asas-asas tertentu, diantaranya: kejelasan tujuan; kelembagaan

atau pejabat pembentuk yang tepat; kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; dapat dilaksanakan; kedayagunaan dan kehasilgunaan; kejelasan rumusan; dan keterbukaan. Selama ini asas keterbukaan dipandang sebagai landasan transparansi dan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagai akibat dari konsep keterbukaan, yang transparan dan memungkinkan masukan yang maksimal dari seluruh lapisan masyarakat dalam pembuatan peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup>

Menurut penjelasan UU *a quo*, “asas keterbukaan” adalah bahwa seluruh proses pembentukan undang-undang—mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan hingga pengundangan—harus transparan dan terbuka. Akibatnya, setiap segmen masyarakat memiliki kesempatan terbesar untuk memiliki suara dalam bagaimana aturan dan peraturan dibuat. Ajaran keterbukaan seperti itu sering dilihat sebagai sarana untuk melibatkan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

M. Bryson & R. Carroll mengatakan bahwa partisipasi publik pada intinya adalah keterlibatan publik pada pemecahan masalah atau juga turut mengambil keputusan yang mempengaruhi masyarakat itu sendiri. Menurut Anchor Fung, proses legislasi dapat diwujudkan dan didukung dengan dua unsur, yaitu legitimasi dan keadilan. Kebijakan publik seperti peraturan adalah sah ketika banyak masyarakat mendukungnya. Fung berpendapat kebanyakan masyarakat

<sup>4</sup> Erman I. Rahim, “Partisipasi Dalam Perspektif Kebijakan Publik”, *Jurnal Perspektif Kebijakan Publik*, 2004, hlm. 1.

<sup>5</sup> Penjelasan Pasal 5 Huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

mengeluhkan peraturan yang tidak melindungi hak-hak masyarakat dan cenderung merugikan hak-hak masyarakat karena ketidakterlibatan mereka dalam proses perumusan undang-undang. Alasan kedua adalah tentang keadilan. Fung menyatakan bahwa “ketidakadilan sering kali diakibatkan oleh ketidaksetaraan politik”. Artinya, setiap warga negara berhak untuk mendapatkan kesempatan berpartisipasi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Selain itu, kesempatan kepada masyarakat untuk turut serta dalam proses legislasi, dapat menghadirkan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat itu sendiri.<sup>6</sup> Hal ini hakikatnya sejalan dengan konsep kedaulatan rakyat, dimana meskipun telah ada representasi masyarakat di pemerintahan melalui legislatif, namun keterlibatan rakyat secara langsung tetap diperlukan dalam koridor tertentu. Partisipasi publik dalam hal ini adalah masyarakat sangat dibutuhkan sebagai salah satu pertimbangan legislator ketika akan membuat suatu peraturan perundang-undangan, karena akhirnya masyarakatlah yang akan menerima keberlakuan peraturan tersebut. Apabila partisipasi publik tidak dilibatkan, maka terdapat kekhawatiran sebagai akibat hukum yang diciptakan legislator dimana aturan tersebut tidak akan memiliki kemanfaatan, tidak dapat dijalankan, atau bahkan peraturan tersebut akan mereduksi hak-hak masyarakat. Maka penggunaan asas partisipasi publik disini sebagai asas baru dalam pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, tulisan ini akan membahas

dan menganalisis bagaimana gagasan ideal partisipasi publik agar dapat memenuhi *meaningful participation* di Indonesia.

## B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menekankan pada penggunaan dan analisis terhadap data sekunder.<sup>7</sup> Adapun data sekunder yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta bahan hukum sekunder seperti buku, artikel jurnal, dan hasil penelitian yang berkaitan dengan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Kemudian, penulis menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan contoh kasus dalam menganalisis berbagai bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini.

## C. Pembahasan

Salah satu elemen yang sangat kontributif dalam menciptakan produk hukum yang baik adalah partisipasi publik. Nonet dan Selznick menjelaskan bahwa eksklusivitas peran masyarakat dalam pembentukan produk hukum harus terlihat pada proses pembentukannya yang partisipatif dan mengundang berbagai lapisan masyarakat, baik yang berkaitan langsung dengan produk hukum tersebut atau tidak, baik individu ataupun kelompok masyarakat. Kontekstual partisipasi ini juga harus bersifat aspiratif, artinya pendapat atau keterlibatan publik dinilai dan dipertimbangkan lebih jauh, bukan hanya dalam konteks melaksanakan kewajiban undang-undang.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Archon Fung, “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, Vol. 66, 2006, hlm. 70.

<sup>7</sup> P. Ishwara Bhat, *Idea and Methods of Legal Research*, Oxford: Oxford University Press, 2019, hlm. 164.

<sup>8</sup> Nonet dan Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, dalam Rahendro Jati, “Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-undang

Partisipasi (*participation*) atau “turut berperan serta”, “keikutsertaan”, atau “peran serta” merupakan kondisi dimana semua anggota dalam suatu komunitas terlibat dalam menentukan tindakan atau kebijakan yang akan diambil terkait kepentingan mereka. Henk Addink menilai, partisipasi adalah keterlibatan aktif anggota kelompok dalam suatu proses dalam kelompok. Dengan demikian, partisipasi merupakan syarat yang bahkan harus ada dalam negara yang menganut ideologi kedaulatan rakyat.<sup>9</sup> Partisipasi publik adalah “keterlibatan orang dalam proses pemecahan masalah atau pengambilan keputusan yang mungkin menarik atau mempengaruhi mereka. Partisipasi publik adalah proses demokrasi yang melibatkan orang dalam berpikir, memutuskan, merencanakan, dan berperan aktif dalam pengembangan dan pengoperasian layanan yang mempengaruhi kehidupan mereka. ”Partisipasi masyarakat penting dalam proses pembuatan undang-undang bagi pemerintah daerah karena mereka adalah lembaga pemerintah yang paling dekat dengan warganya dan memiliki potensi kemampuan untuk meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat.<sup>10</sup>

Jika merujuk pada aspek normatif, maka partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan terakomodir dengan diadopsinya asas keterbukaan dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 atau dikenal dengan UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang dituangkan dalam penjelasan pasal 5 mengenai konsep partisipasi itu sendiri dan prinsip keterbukaan. Dengan prinsip keterbukaan, seluruh lapisan

masyarakat memiliki kesempatan seluas-luasnya memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup> Dalam perkembangannya, Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan merevisi Pasal 96 yang mengatur mengenai kontribusi publik dalam berpartisipasi menghasilkan sebuah produk hukum. Pada pokoknya, Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 menyatakan bahwa di setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan ada hak masyarakat untuk memberikan masukan, baik secara berkelompok ataupun perseorangan, baik berdampak atau mempunyai kepentingan terhadap materi muatan undang-undang yang dirancang tersebut. Pasal ini juga membebaskan pembentuk peraturan-perundang-undangan untuk menyampaikan informasi kepada publik terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tersebut dengan berbagai macam metode seperti seminar, kunjungan kerja dan sebagainya. Aturan lebih lanjut dari 9 ayat yang terdapat pada pasal ini diatur dalam Peraturan DPR, Peraturan DPD dan Peraturan Presiden.<sup>12</sup>

Meskipun hakikatnya dasar hukum ini sudah sangat progresif, akan tetapi dalam implementasinya masih sangat kabur karena tidak ada parameter konsep partisipasi publik tersebut. Padahal, implementasi partisipasi dalam pemerintahan memiliki konsekuensi penting untuk membentuk publik.<sup>13</sup> Proses yang berbeda membuat kelompok berdemokrasi yang berbeda.<sup>14</sup> Terkadang,

Yang Responsif”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 3, 2012, hlm. 331.

<sup>9</sup> Henk Adding, *Sourcebook Human Rights and Good Governance*, Asialink Project on Education in Good Governance and Human Rights, Asia Link, 2010, hlm. 36.

<sup>10</sup> Mohammad Syaiful Aris dan Radian Salman, “Public Participation in the Law Making Process in Change Era: A Comparative Study between Indonesia (East Java) and the United States (California)”, *In Proceedings of the International Law Conference (iN-LAC 2018)*, 2018, hlm. 151.

<sup>11</sup> Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang*, Depok: Nadi Pustaka, 2016, hlm. 51.

<sup>12</sup> Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

<sup>13</sup> Quick, K., Bryson, J. M., Ansell, C., & Torfing, J., *Theories of Public Participation in Governance*, 2016, dalam Handbook on Theories of Governance Edward Elgar, hlm. 3.

<sup>14</sup> Kathryn S. Quick & Martha S. Feldman, “Boundaries as junctures: Collaborative boundary work for building

proses partisipasi diorientasikan terhadap masyarakat umum, kepada masyarakat yang berkepentingan dan bahkan kepada lingkaran kecil perwakilan kelompok pemangku kepentingan utama. Definisi variabel publik dan proses representasi ini menimbulkan ketegangan dalam keragaman dan akses ke pengambilan keputusan. Tergantung pada bagaimana penjangkauan, rekrutmen peserta dan lingkungan serta dinamika konsultasi ditangani, proses yang dirancang untuk melibatkan kelompok kecil pemangku kepentingan utama yang kemudian dapat memperburuk perbedaan kekuasaan dan elitisme.<sup>15</sup>

Pada perkembangan di era politik hukum pembentukan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang saat ini, terdapat kecenderungan adanya keterlibatan publik yang pasif atau bahkan tidak dilibatkan, yang kemudian dikenal dengan istilah *meaningless participation*. Contohnya pada proses penyusunan Undang-undang Cipta Kerja. Dari sekian jenis kelompok kepentingan, kelompok yang paling banyak berperan serta dalam proses pembentukan UU adalah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), terutama LSM-LSM yang bersentuhan langsung dengan agenda perjuangan masyarakat kecil dan agenda *controlling* terhadap proses pengambilan keputusan-keputusan penting oleh DPR. Sebagai contoh, terdapat LSM yang secara khusus memperjuangkan pembuatan kebijakan-kebijakan publik yang partisipatif, seperti dilakukan oleh Koalisi Kebijakan Partisipatif, dan LSM yang lain. Namun, pada prakteknya di lapangan tidak sesuai seperti yang dijelaskan di atas dan justru mewujudkan *meaningless participation* karena pembentuk UU Cipta Kerja tidak mengundang serikat Pekerja/Buruh. Wakil Presiden (Wapres) Konfederasi Serikat Pekerja Indonesia (KSPI),

Iswan Abdullah—menyatakan bahwa mereka tidak mendapatkan sama sekali draft RUU Cipta Kerja atau bahkan diikutsertakan dalam pembentukan RUU Cipta Kerja. Isman mengaku pernah dilibatkan pemerintah pada Desember 2019 dan Januari 2020 namun tidak mendapatkan hasil karena pemerintah tidak dapat menunjukkan draft dan Naskah Akademiknya.<sup>16</sup>

Permasalahan berkaitan dengan kejelasan draft RUU Cipta Kerja pun terjadi pada LSM yang diundang di Kantor Staf Presiden (KSP), namun pihak yang diundang enggan untuk datang karena menurut Direktur Eksekutif Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), mereka tidak mendapatkan draft RUU Cipta Kerja saat diminta.<sup>17</sup> Partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU Cipta Kerja dinilai minim sekali diakibatkan kelompok masyarakat atau individu yang menjadi sasaran peraturan tersebut tidak mendapatkan draft RUU Cipta saat mereka memintanya. Kenyataan tersebut menyebabkan kurangnya akses masyarakat dan mencederai transparansi kepada publik. Gert-Jan Veerman ketika menjelaskan asas aksesibilitas mengatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang memenuhi asas aksesibilitas adalah peraturan yang konsisten, dapat dimengerti, yang dapat diakses oleh mereka yang menjadi sasaran kebijakan.<sup>18</sup> Kondisi tersebut menunjukkan dasar awal partisipasi publik, yaitu aksesibilitas, sudah buruk.

Melihat masalah-masalah ini semakin meyakinkan bahwa penyebabnya adalah lemahnya norma hukum yang melegitimasi partisipasi publik. Ketiadaan kewajiban untuk melibatkan publik dari DPR serta penyelewengan aksesibilitas menunjukkan bahwa asas keterbukaan yang ada justru berakhir menjadi *meaningless participation*.

efficient resilience”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 24, No. 3, 2014, hlm. 681.

<sup>15</sup> Bill Cooke & Uma Kothari, *Participation: The New Tyranny?*, London: Zed Books, 2001, dikutip dalam Quick, K., Bryson, J. M., Ansell, C. (Ed.), & Torfing, J. (Ed), *Op.cit*, hlm. 4.

<sup>16</sup> Aprilia Jultje Saiya dkk, “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja”, *Jurnal Ilmu Hukum TATOHI*, Vol. 1 No. 6, hlm. 623.

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 624.

<sup>18</sup> *Ibid.*

Pembahasan Partisipasi publik telah menjadi pembicaraan yang telah diperdebatkan dan dikembangkan. Namun, partisipasi publik sebagai sebuah asas menjadi sebuah pilihan untuk maju selangkah dalam mencapai *meaningful participation* di Indonesia. Asas atau *beginnselen* merupakan bangunan hukum yang bersumber pada perasaan manusia.<sup>19</sup> Secara konkret, asas berfungsi menjadi rambu-rambu atau pedoman dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>20</sup> Paul Scholten mengatakan bahwa asas hukum bukanlah hukum, namun hukum tidak dapat dimengerti tanpa adanya asas-asas hukum.<sup>21</sup> Jika mengaitkan dengan bagaimana partisipasi publik sebagai asas, maka asas partisipasi publik akan menjadi rambu-rambu dan menjadi landasan bagaimana kita mengerti soal lahirnya hukum yang mengutamakan partisipasi publik.

Sebelumnya telah dilihat bahwa dalam asas keterbukaan, segala usaha dalam mencapai terlibatnya publik dalam pembentukan hanya berakhir pada *meaningless participation*. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang sudah dirubah saja tidak menunjukkan ada signifikansi partisipasi publik yang optimal. Misalnya saja seperti kewajiban untuk menjelaskan pertimbangan masyarakat yang diterima maupun yang tidak.

Dalam mencapai *meaningful participation*, ada beberapa bentuk partisipasi publik melibatkan musyawarah, artinya pihak-pihak yang terlibat membuat keputusan melalui dialog, pertukaran dan pembelajaran bersama, bukan melalui agregasi kepentingan individu melalui pemungutan suara atau mekanisme lain untuk memberikan.<sup>22</sup> Banyak

teknik dan perhatian yang terkait dengan pelibatan pemangku kepentingan dalam partisipasi publik juga ditemukan dalam praktik manajemen dan perencanaan publik kolaboratif, dimana banyak pemerintah, nirlaba, komunitas, atau entitas bisnis mengoordinasikan upaya mereka untuk mengatasi masalah publik dan mengejar nilai.<sup>23</sup>

Jika merujuk pada tujuan konkrit dari asas partisipasi publik, secara konsep ingin mewujudkan terpenuhi partisipasi yang inklusif dan demokratis, mewujudkan keadilan sosial, adanya konsolidasi terhadap publik, syarat formil sebuah hukum, memberikan kesempatan kepada publik untuk memiliki pemahaman problematika sosial mereka, serta mewujudkan sebuah regulasi yang substantif dan tepat sasaran dari segi materialnya. Salah satu argumen penting bagi partisipasi publik adalah bahwa partisipasi merupakan tujuan penting bagi dirinya sendiri dalam masyarakat demokratis. Terdapat peran kunci yang dimainkan partisipasi dalam mencerminkan dan membentuk nilai-nilai kewarganegaraan, dan publik. Banyak manfaat potensial lainnya dari partisipasi publik yang efektif dan terlaksana dengan baik. Sementara partisipasi publik membutuhkan sumber daya seperti keterampilan, waktu, dan uang. Hal tersebut dapat menghasilkan banyak keuntungan.<sup>24</sup>

Potensi manfaat partisipasi terwujud ketika proses berjalan dengan baik, tetapi seringkali tidak. Meskipun banyak pengetahuan praktis dan penelitian, status *quo* menunjukkan banyak contoh kegagalan partisipasi, misalnya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Cipta Kerja. Salah satu argumen yang menunjukkan bahwa Undang-Undang Cipta Kerja inkonsistensial adalah minimnya

<sup>19</sup> Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2020, hlm. 82

<sup>20</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, Yogyakarta: PT Kanisius, 2020, hlm.307

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 309

<sup>22</sup> Ekawestri Prajwalita Widiati, "Efficient Public Participation in the Local Law-Making Process", *Jurnal Yuridika*, Vol. 33, No. 3, 2018, hlm. 393.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 397.

<sup>24</sup> Martha S. Feldman dan Kathryn S. Quick, "Generating resources and energizing frameworks through inclusive public management", *International Public Management Journal*, Vol. 12, No. 2, 2009, hlm. 145.

partisipasi publik. Adapun ada bukti-bukti bahwa berusaha memberikan sesi diskusi di Universitas Airlangga, Universitas Gadjah Mada, dan Universitas Riau.<sup>25</sup> Namun, kegiatan yang dilakukan hanya sosialisasi, waktu terbatas, dan kritik tidak masuk. Hal tersebut tidak layak disebut sebagai *meaningfull participation*. Ketika partisipasi publik tidak terlihat sah, hal itu dapat mengasingkan publik dari pemerintah dan mengganggu implementasi keputusan kebijakan.<sup>26</sup> Padahal, salah satu alasan kuat untuk adanya partisipasi publik adalah untuk memastikan bahwa pilihan kebijakan dan program pemerintah adalah sah dalam hal dapat diterima dan memenuhi kebutuhan publik.<sup>27</sup>

Proses yang adil secara prosedural dan prosedural yang rasional cenderung berkualitas tinggi dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Hakikatnya, keadilan prosedural merujuk kepada sejauh mana atau bagaimana implementasi dari manifestasi nilai-nilai demokrasi yang ideal, seperti keterbukaan, keadilan serta perhatian terhadap pemangku kepentingan dan keterbukaan terhadap saran yang diberikan oleh masyarakat. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, proses yang adil secara prosedural dianggap dapat meningkatkan penerimaan keputusan yang dicapai.<sup>28</sup> Rasionalitas prosedural melibatkan pengumpulan, analisis dan penggunaan informasi yang relevan dengan keputusan.<sup>29</sup>

Asumsinya adalah bahwa rasionalitas prosedural akan membantu memastikan bahwa pilihan akhir secara substantif rasional, yang berarti bahwa mereka masuk akal dalam banyak alasan, termasuk, misalnya, kriteria

dukungan teknis, administratif, hukum, etika dan pemangku.<sup>30</sup> Di negara-negara yang proses legislasinya cukup baik seperti Afrika Selatan dan Namibia, asas partisipasi publik tersebut dituangkan secara normatif di konstitusi kedua negara tersebut, sehingga secara mutatis mutandis memunculkan konsekuensi hukum dimana harus ada penjelasan lebih lanjut dari muatan konstitusi tersebut di dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini memperkuat eksistensi masyarakat dalam proses legislasi sekalipun sudah memiliki representatif dalam bentuk Dewan Perwakilan Rakyat di pemerintahan. Ini adalah sebuah bentuk negara demokrasi modern yang tetap melibatkan secara aktif warga masyarakat sebagai bentuk pemenuhan hak dasar mereka sebagai warga negara.<sup>31</sup> Melihat penggunaan asas partisipasi publik dalam negara-negara tersebut, maka asas partisipasi publik bukan sesuatu hal yang tabu dan justru berimplikasi pada kepentingan hak dasar warga negara, terutama negara Indonesia yang mendaku pada kedaulatan rakyat. Jika pun kita mengetahui bahwa DPR adalah “perwakilan rakyat” di pemerintahan, namun asas partisipasi publik menjadi landasan hukum untuk menunjukkan bahwa tuannya tetaplah rakyat atau publik.

Seiring dengan perbandingan asas partisipasi publik di negara lain, Sherry Arnstein mempunyai metode yang efektif dalam memenuhi *meaningful participation*. Bagi Arnstein, partisipasi publik dibagi dalam tiga bentuk, yaitu derajat terbawah, derajat semu, dan derajat tertinggi. Derajat tertinggi dimanifestasikan melalui tiga bentuk partisipasi, secara hierarki yakni kemitraan, delegasi kekuasaan dan yang tertinggi adalah social control atau kendali masyarakat. Dalam tahap ini, masyarakat sudah masuk dalam penentuan proses dan dampak kebijakan. Publik bisa bernegosiasi dengan penguasa dalam posisi politik yang sejajar atau bahkan mampu mengarahkan pengambilan

<sup>25</sup> Putusan MK Undang-Undang Cipta Kerja (Nomor 91/PPU-XVIII/2020), hlm. 433.

<sup>26</sup> Judith E. Innes & David E. Booher, “Reframing public participation: Strategies for the 21st century”, *Planning Theory and Practice*, Vol. 5 No. 4, 2004, hlm. 423.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Judith E. Innes & David E. Booher, *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, London: Routledge, 2010, hlm. 97

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Herbert A. Simon, *Sciences of the Artificial* (MA: MIT Press), 1996, hlm. 111.

<sup>31</sup> *Ibid.*

keputusan.<sup>32</sup> Jika dikaitkan dengan pembahasan asas partisipasi publik, tentu adanya metode ini dalam legitimasi norma hukum pembentukan perundang-undangan akan melibatkan publik secara optimal atau dikenal dengan *meaningfull participation*.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sampai saat ini belum memasukkan asas partisipasi publik dalam sebagai salah satu asas dalam proses formil. Di sisi lain, Mahkamah Konstitusi telah memberi sinyal perlunya penataan ulang tentang prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan. Mahkamah Konstitusi melalui putusan UU Cipta Kerja menyatakan pentingnya partisipasi publik dalam proses legislasi, yaitu hak untuk didengar (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan (*right to be considered*), hak untuk dapat mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).<sup>33</sup> Atas hal-hal tersebut, maka sudah seharusnya yakni Undang-Undang Partisipasi Publik dapat dibentuk dan diberlakukan. Dimana ketentuan antara lain yang mendefinisikan apa yang dimaksud dengan partisipasi publik, ketentuan yang memungkinkan publik untuk mencari kejelasan mengapa pandangan mereka tidak tercermin dalam hukum yang diundangkan dan apakah pandangan mereka sama sekali dipertimbangkan dan memiliki pengaruh dalam proses. Selain itu, harus ada klausul yang berisi tunjangan untuk dimiliki alasan menolak pandangan publik. Dimana pandangannya dipertimbangkan dan sama sekali diabaikan, harus ada jalan untuk penjelasan mengapa rute tertentu dipilih. Proses ini wajib dilaksanakan atau setidaknya ada mekanisme tertentu untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Ini akan

memungkinkan masyarakat untuk memiliki pengetahuan yang cukup tentang mengapa tindakan tertentu diambil terhadap atau untuk kepentingan mereka. Lebih penting lagi, proses ini akan meminta pertanggungjawaban perwakilan kepada konstituen mereka. Hal ini pada dasarnya adalah konsekuensi dari kedudukan Indonesia sebagai negara hukum normatif, sehingga segala sesuatu harus berasal dan bersumber dari hukum.

Pada akhirnya ini merupakan bentuk penguatan terhadap eksistensi asas partisipasi publik dalam perumusan sebuah produk hukum serta meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap representatif mereka di legislatif.<sup>34</sup> Penguatan partisipasi berimplikasi pada peningkatan kepercayaan publik terhadap proses pembuatan undang-undang yang terjadi di lembaga-lembaga politik. Partisipasi akan membangun hubungan baik legislator dan masyarakat dengan memperkuat ikatan antara perwakilan dan konstituennya, sehingga kepercayaan masyarakat akan representatif mereka di lembaga legislasi yang dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat akan muncul.

## D. Penutup

### 1. Kesimpulan

Penerapan partisipasi publik dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Bentuk partisipasi publik diagendakan dalam kegiatan konsultasi publik melalui; rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; seminar, lokakarya, diskusi; dan/ atau kegiatan konsultasi publik lainnya. Penerapan ini bersifat pasif, dalam tataran praktis kerap kali suatu undang-undang yang disahkan justru tidak merepresentasikan kehendak masyarakat secara luas. Sehingga keterlibatan masyarakat untuk turut andil dalam proses pembentukan peraturan perundang-

<sup>32</sup> Herlambang Perdana dan Airlangga Pribadi, *Laporan Penelitian Hibah Bersaing: Dinamika Otonom Daerah dalam Pengembangan Metode Partisipasi Publik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Surabaya: Universitas Airlangga, 2008, hlm. 9.

<sup>33</sup> Putusan MK Undang-Undang Cipta Kerja., *Op.cit.*, hlm. 413.

<sup>34</sup> Mohammad Syaiful Aris dan Radian Salman, *Op. Cit*, hlm. 153.

undangan sangatlah krusial, karena ini akan berkaitan dengan hajat hidup orang banyak. Sebagai negara hukum yang mengedepankan kepastian, maka perlu adanya suatu parameter yang jelas berkenaan dengan bagaimana partisipasi publik itu harus terang dalam suatu rumusan yang normatif. Hal ini pada akhirnya akan memperkuat eksistensi masyarakat dalam proses legislasi sekalipun sudah memiliki representatif dalam bentuk Dewan Perwakilan Rakyat di pemerintahan. Hal tersebut dapat merefleksikan sebuah bentuk negara demokrasi modern yang tetap melibatkan secara aktif warga masyarakat sebagai bentuk pemenuhan hak dasar mereka sebagai warga negara.

## 2. Saran

Penggunaan partisipasi publik perlu dijadikan sebagai sebuah parameter yang jelas secara normatif sebagai sebuah negara hukum modern dan negara demokrasi yang mengedepankan hak asasi manusia. Dalam konsep ini, maka perlu adanya penguatan yang jelas secara formil dan materil bagaimana partisipasi publik. Maka dalam hal ini perlu adanya revisi terhadap Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang didalamnya memuat ketentuan antara lain yang mendefinisikan apa yang dimaksud dengan partisipasi publik, ketentuan yang memungkinkan publik untuk mencari kejelasan mengapa pandangan mereka tidak tercermin dalam hukum yang diundangkan dan apakah pandangan mereka sama sekali dipertimbangkan dan memiliki pengaruh dalam proses. Selain itu, harus ada klausul yang berisi tunjangan untuk dimiliki alasan menolak pandangan publik. Dimana pandangannya dipertimbangkan dan sama sekali diabaikan, harus ada jalan untuk penjelasan mengapa rute tertentu dipilih. Proses ini wajib dilaksanakan atau setidaknya ada mekanisme tertentu untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Ini akan memungkinkan masyarakat untuk memiliki pengetahuan yang cukup tentang mengapa tindakan tertentu diambil terhadap atau

untuk kepentingan mereka. Lebih penting lagi, proses ini akan meminta pertanggungjawaban perwakilan kepada konstituen mereka. Hal ini pada dasarnya adalah konsekuensi dari kedudukan Indonesia sebagai negara hukum normatif, sehingga segala sesuatu harus berasal dan bersumber dari hukum

## Daftar Pustaka

### Buku

- Abu Daud Busroh dan Abu Bakar Busro, *Asas-asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2020.
- Adding, Henk, *Sourcebook Human Rights and Good Governance, Asialink Project on Education in Good Governance and Human Rights*, Asia Link, 2010.
- Bhat, P. Ishwara, *Idea and Methods of Legal Research*, Oxford University Press, Oxford, 2019.
- Cooke, Bill dan Uma Kothari, *Participation: The New Tyranny?*, Zed Books, London, 2001.
- Innes, Judith E. & David E. Booher, *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, Routledge, London, 2010.
- Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang*, Nadi Pustaka, Depok, 2016.
- Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan*, PT Kanisius, Yogyakarta, 2020.
- Nonet, Phillippe dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Transaction Publishers, New Jersey, 2001.

Simon, Herbert A., *Sciences of the Artificial*, MIT Press, Massachusetts, 1996.

*Planning Theory and Practice*, Vol. 5, No. 4, 2004.

#### **Dokumen Lain**

Aprilia Jultje Saiya, dkk, "Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja", *Jurnal Ilmu Hukum TATOHI*, Vol. 1, No. 6, 2021.

Ekawestri Prajwalita Widiati, "Efficient Public Participation in the Local Law-Making Process", *Jurnal Yuridika*, Vol. 33, No. 3, 2018.

Erman I. Rahim, "Partisipasi Dalam Perspektif Kebijakan Publik", *Jurnal Perspektif Kebijakan Publik*, 2004.

Feldman, Martha S. dan Kathryn S. Quick, "Generating resources and energizing frameworks through inclusive public management", *International Public Management Journal*, Vol. 12, No. 2, 2009.

Fung, Archon "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, Vol. 66, 2006.

Gastil, John, *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*, University of California Press, Berkeley, 2000.

Herlambang Perdana dan Airlangga Pribadi, *Laporan Penelitian Hibah Bersaing: Dinamika Otonom Daerah dalam Pengembangan Metode Partisipasi Publik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Universitas Airlangga Press, Surabaya 2008.

Innes, Judith E. dan David E. Booher, 'Reframing public participation: Strategies for the 21st century',

Mohammad Syaiful Aris dan Radian Salman, "Public Participation in the Law Making Process in Change Era: A Comparative Study between Indonesia (East Java) and the United States (California)", *In Proceedings of the International Law Conference (iN-LAC 2018)*, 2018.

Quick, Kathryn S. dan Martha S. Feldman, "Boundaries as junctures: Collaborative boundary work for building efficient resilience", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 24, No. 3, 2014.

Rahendro Jati, "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-undang Yang Responsif", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 1, No. 3, 2012.

#### **Dokumen Hukum**

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Putusan MK Nomor 91/PPU-XVIII/2020 tentang Permohonan Uji Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja