



The Legitimacy of Public Participation in Lawmaking in Indonesia



Legitimasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia

M Nurul Fajri 

Legal Bureau of the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi
✉ mnurulfajri7@gmail.com

History:

Submitted: 13-05-2022
Revised: 31-10-2022
Accepted: 22-02-2023

Keyword:

Public Participation; Laws; Legitimacy.

Kata Kunci:

Partisipasi Masyarakat; Undang-Undang,
Legitimasi.

Abstract

The most participatory form of the public continues, especially since the making process of the omnibus law at Law about Job Creation. Unfortunately, there is no ideal model of public participation. Even though the constitutional court has provided guidelines regarding meaningful participation. There is guaranteed access to public participation, the unanswered question is the aspect of public legitimacy. The review the weaknesses of the public participation model in the formation of the law process in Law about the Establishment of Legislation and Constitutional Court decision. Participation model only answers the formality side, not the substance in the formation of the law, and becomes a validation tool for the academic side, not the aspirations aspect or the legitimacy of the public itself. The problem will be discussed using the normative method. The problem regarding the method of legal development lies in the provisions of the development of the law itself.

Abstrak

Perdebatan mengenai bentuk partisipasi masyarakat terus menguat, terutama sejak proses pembentukan *omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja. Sayangnya tidak ditemukan adanya model partisipasi publik yang ideal. Meskipun mahkamah konstitusi telah memberikan pedoman perihal *meaningful participation*. Sekalipun telah ada jaminan ketersediaan akses dalam partisipasi masyarakat dan terselenggaranya partisipasi masyarakat, pertanyaan yang tidak terjawab adalah aspek legitimasi. Makalah ini hendak mengulas kelemahan model partisipasi masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi. Model partisipasi yang ada hanya menjawab sisi formalitas bukan substansial dalam pembentukan undang-undang, menjadi alat justifikasi validasi sisi akademis, namun bukan aspek aspirasional atau legitimasi publik itu sendiri. Adapun masalah tersebut akan dibahas menggunakan metode normatif. Tujuannya untuk membuktikan bahwa permasalahan tentang metode pembentukan hukum itu terletak pada ketentuan pembentukan hukum itu sendiri.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal
are personal views of the authors
and do not represent the views of the
Constitutional Court.

 <https://doi.org/10.31078/jk2017>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perdebatan tentang partisipasi masyarakat atau yang sering juga disebut dengan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang, belakangan memang menjadi perbincangan hangat. Terutama setelah beberapa produk legislasi lahir sejak tahun 2019, yakni: Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Pembentukan kelima undang-undang tersebut di atas memang di luar kelaziman dari sisi durasi waktu pembentukan undang-undang. Mengingat jumlah penduduk Indonesia, luas wilayah, dan tingkat keberagaman di berbagai bidang. Gaya pembentukan undang-undang yang dilaksanakan secara tergesa-gesa dan dilakukan tanpa mekanisme deliberasi yang memadai dapat dikatakan sebagai wujud kerja politik koalisi semata.¹ Sebaliknya mengabaikan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Tudingan ini jelas serius, mengingat salah satu asas dalam pembentukan undang-undang yang dinyatakan pada Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) adalah asas keterbukaan.

Secara definisi, keberadaan partisipasi masyarakat memang tak sebatas dipandang sebagai adanya prosedur formil yang menjadi saluran aspirasi masyarakat. Akan tetapi partisipasi masyarakat merupakan pelibatan aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan. Menurut *United States Environmental Protection Agency* menjelaskan “partisipasi publik dapat berupa setiap proses yang secara langsung melibatkan publik dalam pengambilan keputusan dan memberikan pertimbangan penuh terhadap masukan publik dalam pengambilan keputusan tersebut.”²

“Partisipasi publik adalah sebuah proses, bukan peristiwa tunggal. Ini terdiri dari serangkaian kegiatan dan tindakan oleh pihak yang akan mempengaruhi publik dan mengambil keputusan selama umur proyek penuh untuk menginformasikan publik dan mendapatkan masukan dari mereka. Partisipasi publik memberi pemangku

¹ Roy Gava, Julien M. Jaquet, and Pascal Sciarini, “Legislating or Rubber-stamping? Assessing Parliament’s Influence on Law-making with Text Reuse,” *European Journal of Political Research* 60, no. 1 (February 16, 2021): 176, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12395>.

² United States Environmental Protection Agency, “Public Participation Guide: Introduction to Public Participation,” United States Environmental Agency, diakses 23 Maret 2022, <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation>.

kepentingan (mereka yang memiliki kepentingan atau kepentingan dalam suatu masalah, seperti individu, kelompok kepentingan, komunitas) kesempatan untuk memengaruhi keputusan yang memengaruhi kehidupan mereka. Lembaga seharusnya tidak khawatir bahwa mencari masukan publik berarti harus melakukan “apa yang diinginkan publik.” Secara umum, tidak ada satu publik pun. Sebaliknya, publik terdiri dari berbagai pemangku kepentingan yang memiliki berbagai pandangan dan keprihatinan tentang suatu masalah. Ketika melakukan partisipasi publik yang berarti, sebuah lembaga akan mengumpulkan masukan dari spektrum kepentingan pemangku kepentingan yang luas, menghasilkan berbagai pandangan dan keprihatinan dan memberikan perlakuan yang adil, keterlibatan yang berarti dan inklusi sosial untuk semua orang tanpa memandang ras, warna kulit, asal kebangsaan, orientasi seksual atau pendapatan, sehubungan dengan pengembangan, pelaksanaan, dan keputusan yang dibuat melalui proses partisipasi publik. Tugas pihak yang dapat mempengaruhi publik dan mengambil keputusan kemudian adalah untuk menyeimbangkan antara pandangan dan keprihatinan ini, dan mencerminkan keputusan kembali sehingga publik memahami bagaimana beragam keprihatinannya dipertimbangkan.”³

Dapat disadari kalau keberadaan partisipasi masyarakat tidak sebatas dibukanya ruang partisipasi, tetapi bagaimana aspirasi dijemput dan disediakan ruang penampungnya hingga jelas bagaimana muara aspirasi tersebut dituangkan dalam keputusan yang diambil. Termasuk juga dalam mendudukan kembali asas keterbukaan dalam proses pembentukan undang-undang itu sendiri. Sebab konsekuensi pengabaian dari aspek esensial dari partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang adalah lahirnya produk hukum yang diskriminatif sejak lahir dan mengingkari asas materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur pada Pasal 6 UU PPP. Karena hanya mengakomodir sebagian kepentingan atau kebutuhan pemangku kepentingan. Adapun Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan perkara nomor 91/PUU-XVIII/2020 menjelaskan tujuan dari partisipasi sebagaimana berikut:

“partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang bertujuan, antara lain, untuk (i) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (strong collective intelligence) yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan, (ii) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan representatif (inclusive and representative) dalam pengambilan keputusan; (iii) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (trust and confidence) warga negara terhadap lembaga legislatif; (iv) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (legitimacy and responsibility) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; (v) meningkatkan pemahaman (improved understanding) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; (vi) memberikan kesempatan bagi warga negara (opportunities for citizens) untuk mengomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan (vii) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (accountable and transparent).”⁴

³ United States Environmental Protection Agency.

⁴ Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020." 392.

Meskipun menjadi pekerjaan rumah bagi pembentuk undang-undang, karena undang-undang dibuat oleh organ/lembaga politik yang dapat menjadi politis, dalam pembentukannya kadang terjadi *political bargaining* (tawar menawar) yang bermuara pada kompromi (dapat juga konsensus/kesepakatan) politis yang dituangkan dalam norma (pasal) yang kadang kurang/mencerminkan kepentingan umum.⁵ Namun hal ini cukup bertentangan dengan pandangan Nonet dan Selznick yang menyatakan “ciri utama model *rule of law*, juga merupakan perlindungan otonomi institusional, adalah pemisahan antara kehendak politik dan putusan hukum. Hukum diangkat “di atas” politik; maksudnya, hukum positif ditegakkan untuk menentukan bahwa persetujuan publik, yang dibuktikan oleh tradisi atau proses konstitusional, telah dijauhkan dari kontroversi politik.”⁶

Menurut Ibnu Sina Chandranegara, “fenomena sebagaimana di atas menunjukkan beberapa hal, *pertama*, meskipun UUD 1945 telah menegaskan dalam hal pembentukan undang-undang dilakukan dengan lima tahapan proses yaitu, perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Namun pada akhirnya tidak menjamin adanya proses deliberasi yang cukup dan mempertimbangkan aspirasi publik dengan baik, sehingga berujung kepada pengujian konstitusionalitas di Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, praktik pembentukan undang-undang yang terburu-buru tersebut akan membahayakan kemerdekaan kekuasaan kehakiman.”⁷

Lebih lanjut dijelaskan oleh Ibnu dengan menyadur beberapa pandangan mengatakan bahwa fenomena tersebut berbahaya bagi lembaga peradilan, khususnya kepada Mahkamah Konstitusi karena beralihnya perdebatan dari yang seharusnya di DPR ke Mahkamah Konstitusi. Yang membuat meningkatnya tendensi politik Mahkamah Konstitusi.⁸ Fenomena ini jelas berbahaya tidak hanya bagi demokrasi karena menyempitnya ruang partisipasi masyarakat, tetapi juga memiliki dampak berentet secara politik dalam sistem ketatanegaraan. Tentunya dengan konsekuensi logis pengabaian hak konstitusional warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintah serta kemungkinan pelanggaran atas hak konstitusional lebih dari hak konstitusional yang diabaikan saat proses pembentukan undang-undang tersebut. Andrew Lynch menyederhanakan ini dengan satu kalimat tajam, yakin “*hasty law-making diminishes the law itself*”⁹

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas permasalahan yang hendak diulas serta dijawab pada makalah ini adalah bagaimana metode partisipasi publik dalam

⁵ H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 4.

⁶ Nonet Phillipe & Phillip Salznick, *Hukum Responsif: Pilihan Di Masa Transisi* (Bandung: Nusa Media, 2010), 64.

⁷ Ibnu Sina Chandranegara, “Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (February 22, 2021): 123, <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.123-140>.

⁸ Chandranegara, 124.

⁹ Andrew Lynch, “Hasty Law-Making Diminishes the Law Itself,” *Analysis & Policy Observatory*, 2006, <https://apo.org.au/node/5317>.

menentukan legitimasi dalam pembentukan undang-undang. Tentu juga akan menentukan konstitusionalitas sebuah produk undang-undang yang dibentuk, baik dari sisi formil maupun sisi materilnya.

B. PEMBAHASAN

1. Pembentukan Undang-Undang dan Demokrasi Perwakilan

Bagaimanapun, pembentukan undang-undang tidak dapat dilepaskan dari model demokrasi perwakilan. Bahwa sesungguhnya proses yang mesti ditempuh oleh pembentuk undang-undang, yakni Presiden dan DPR bersama DPD harus sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam UU PPP. Keberadaan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, asas materi muatan serta pedoman teknis lainnya yang diatur dalam UU PPP serta peraturan turunannya adalah untuk mengatur bagaimana negara seharusnya bekerja dalam membentuk regulasi.¹⁰ Agar tidak semata-mata dikendalikan oleh kepentingan politik praktis. Tujuannya tentu kembali pada semangat awal lahirnya *pactum unionis*, bahwa negara lahir atas kehendak umum yang bersepakat terselenggaranya pemerintahan untuk menjamin hak-hak rakyat. Selain keterpenuhan formalitas semua tahapan di atas, masalah lain yang harus menjadi perhatian dan dipenuhi dalam pembentukan undang-undang adalah partisipasi masyarakat. Kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang sebenarnya juga merupakan pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Lebih jauh lagi, partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara.¹¹

Berdasarkan kehendak umum itulah kemudian pemerintahan terbentuk membentuk hukum sesuai dengan nilai hukum sebagai kehendak umum sebagaimana pandangan Rousseau:

¹⁰ Padahal, saat yang sama Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, mengemukakan juga beberapa persoalan mendasar regulasi di Indonesia:

- i. tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undang, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan;
- ii. adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur;
- iii. ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan "*hiper-regulasi*";
- iv. efektivitas peraturan perundang-undangan juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi.
- v. Keadaan diperburuk dengan tidak adanya prosedur pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan serta ketiadaan lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, "Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya" (Jakarta, 2019), 2, https://pshk.or.id/wp-content/uploads/2019/11/PSHK_KAJIAN-REFORMASI-REGULASI-DI-INDONESIA.pdf.

¹¹ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. 392.

*“Hukum sebagaimana seharusnya hanyalah kondisi dari asosiasi sipil. Rakyat mengabdikan diri pada hukum, dan wajib menikmati hak itu karena merekalah yang telah membuatnya; ini hanya bagi mereka yang termasuk dalam perkaitan untuk mengatur persyaratan atau perjanjian dari masyarakat. Tetapi, bagaimanakah cara mereka mengaturnya? Apakah dengan suatu persetujuan bersama, atau inspirasi yang muncul secara tiba-tiba? Apakah negara hukum memiliki suatu piranti atau perangkat untuk menyatakan kehendak? Siapakah yang memberi pada lembaga itu tinjauan kemasa depan yang diperlukan untuk membentuk tindakan ini dan mengumumkannya sebelumnya? Bagaimana mereka mengumumkannya pada saat yang diperlukan? Bagaimana dengan orang banyak yang tidak mendapatkan penerangan secukupnya, yang acap kali tidak mengetahui apa yang diinginkan karena mereka jarang mengetahui apa yang baik itu dapat sulit seperti suatu sistem perundang-undangan? Bagi rakyat sendiri selalu menghendaki yang baik, tetapi tentang keadaan dirinya sendiri mereka tidak senantiasa melihat apa yang dilakukannya. Kehendak umum itu senantiasa benar, tetapi pertimbangan yang menuntunnya tidak selalu dapat dijelaskan. Oleh karena itu adalah penting membuat rakyat mengetahui segala hal sebagaimana adanya. Kadangkala sebagaimana seharusnya mereka hadapi, menunjukkan pada mereka jalan yang benar, yang sedang mereka cari guna melindungi mereka dari hembusan suara bujuk rayu kehendak perorangan; untuk membantu mereka untuk dapat melihat bagaimana saling hubungan antara tempat dan waktu; untuk membantu mereka untuk membuat keseimbangan atas perhatian mereka akan daya-tarik langsung kearifan; dan untuk melawan ketakutan serta kejahatan yang tidak mereka ketahui. Individu melihat kebaikan yang mereka tolak, dan publik menghendaki kebaikan yang tidak mereka lihat. Semuanya memerlukan tuntutan yang sama. Beberapa harus membuat kehendaknya sesuai dengan pertimbangan yang sehat, dan yang lain harus diajarkan apa yang mereka kehendaki. Dari peningkatan pengetahuan publik akan menghasilkan kesatuan pertimbangan dan kehendak dalam lembaga sosial. Dari kesatuan ini datanglah keserasian dari semua kelompok dan kekuasaan tertinggi sebagai keseluruhan. Dari semuanya ini kemudian akan lahir kebutuhan kehadiran seorang pembuat undang-undang (legislator)”.*¹²

Perkembangan demokrasi pada akhirnya tidak dapat menghindar dari model demokrasi perwakilan. Di mana rakyat sebagai basis utama lahir, dan tujuan negara beserta legitimasi dalam setiap proses suksesi kekuasaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang inklusif atau deliberatif, menunjuk wakil mereka melalui pemilu. Disertai dengan atribut pemisahan dan pembagian kekuasaan, tugas pembentukan dan pelaksanaan undang-undang pun ditentukan menurut konstitusi dan konvensi ketatanegaraan. Walaupun dalam konteks ini, demarkasi antar cabang kekuasaan dalam tugas, fungsi, dan kewenangan tertentu malah tidak dipisahkan secara tegas.

Semisal di Indonesia, dalam fungsi legislasi justru dipandang bergeser bahkan melenceng dari konsep awal pemisahan kekuasaan, di mana semula menjadi milik legislatif bergeser sebagiannya menjadi milik eksekutif. Bahkan sebagian kalangan berpendapat pergeseran tersebut justru telah ada pada titik *executive heavy*. Sebab keterlibatan pemerintah berada pada lima tahap proses pembentukan undang-undang, yakni: perencanaan, penyusunan,

¹² Jean Jacques Rousseau, *Kontrak Sosial* (Jakarta: Erlangga, 1986), 31-34.

pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Sementara legislatif sendiri, terutama DPR hanya terlibat pada proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan.

Namun demikian, keberadaan sistem presidensial semestinya menguntungkan rakyat sebagai pemegang daulat. Oleh karena kedua cabang kekuasaan ini dipilih secara langsung dan bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat. Hanya saja hal ini sebatas ada pada level teoritik dan konseptual. Belakangan ada kemunduran dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia akibat lemahnya fungsi parlemen dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Terdapat dua faktor yang mempengaruhi lemahnya pengawasan terhadap jalannya pemerintahan tersebut. Pertama, kreativitas gagasan parlemen terutama oposisi lemah. Kedua, penggelembungan kekuasaan eksekutif serta pembungkaman terhadap kritik.¹³

Dalam konteks partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, sulit menjawab partisipasi atau aspirasi siapa yang diwakili oleh siapa. Baik oleh pemerintah yang dipilih secara langsung oleh rakyat, dan terutama oleh DPR sebagai lembaga perwakilan. Kedua faktor yang disebutkan sebelumnya cukup masuk akal. Ditambah tidak efektifnya mekanisme *checks and balances* karena koalisi yang sangat dominan. Dalam kondisi ini terdapat beberapa titik kelemahan dalam proses pembentukan undang-undang menjadi sangat terlihat. Adapun kelemahan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Sistem pemilu proporsional yang menyebabkan rakyat kesulitan menagih akuntabilitas kinerja wakilnya sebagai medium penerima aspirasi dan pendorong lahirnya produk legislasi yang berpihak pada kepentingan masyarakat. Sesuatu yang sulit ditagih pada saat ini kepada wakil rakyat, terutama dalam menyalurkan aspirasi konstituen menjadi produk undang-undang atau dalam mengawasi jalannya pemerintahan sesuai dengan konstitusi. Jawaban permasalahan ini tentu mengarah pada antitesis dari sistem proporsional, yakni sistem distrik yang keunggulannya ada pada akuntabilitas wakil rakyat terpilih tersebut. Walaupun dikhawatirkan wakil rakyat berkecenderungan lebih mementingkan distrik dari pada kepentingan nasional.¹⁴ Hanya saja kekhawatiran tersebut tidak dapat diterima begitu saja, sepanjang sistem multipartai dapat dipertahankan, dan mekanisme demokrasi di internal parlemen dapat terjaga.
- b. Tidak adanya mekanisme otentikasi aspirasi masyarakat atau temuan kondisi faktual dan objektif atas kebutuhan hukum di tengah masyarakat. Uji otentikasi aspirasi masyarakat atau temuan kondisi faktual dan objektif atas kebutuhan hukum di tengah masyarakat sejatinya diperlukan untuk menjamin tersalurkannya aspirasi dan kondisi faktual dan objektif kebutuhan hukum dalam produk undang-undang yang dilahirkan. Dimulai dari naskah akademik kepada rancangan undang-undang yang dibahas serta menguraikan politik hukum dan konsekuensi hukum apabila norma yang tengah dibahas dan akan disetujui menjadi produk undang-undang. Tahapan ini tidak dapat

¹³ M Nurul Fajri, "Regresi Sistem Ketatanegaraan," *Kompas.Id*, February 2, 2022, <https://www.kompas.id/baca/opini/2022/02/01/regresi-sistem-ketatanegaraan>.

¹⁴ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011), 7

dipandang sebatas aktivitas partisipasi masyarakat yang termaktub pada Pasal 96 UU PPP. Akan tetapi formula metodologis yang mengontrol bagaimana undang-undang yang terbentuk tidak melenceng dari semangat aspirasionalnya. Kehadiran mekanisme jelas amat sulit, karena undang-undang lahir sebagai produk keputusan politik oleh lembaga politik. Proses otentifikasi semacam ujian komprehensif meneruskan naskah akademik ke dokumen rancangan undang-undang serupa prosesi akademik di perguruan tinggi tentu tidak dapat diharapkan sepenuhnya. Karena sejatinya otentifikasi tersebut menjadi tanggung jawab anggota parlemen, dalam konteks daya kritisnya. Namun bukan tidak mungkin mekanisme tersebut dibentuk dalam satu tahapan baru atau sub tahapan dalam penyusunan, pembahasan dan/atau persetujuan atau pasca persetujuan.

Kanal proses partisipasi masyarakat yang diatur dalam Pasal 96 UU PPP lebih menekankan aspek formalitas, bukan mengejar substansial. Meskipun dalam putusan perkara nomor 91/PUU-XVIII/2020 Mahkamah Konstitusi menjelaskan prasyarat minimal partisipasi masyarakat yang lebih bermakna, yaitu: *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).¹⁵ Sayangnya hal tersebut tetap sama sekali tidak menjawab persoalan formalitas yang dikemukakan. Kanal partisipasi masyarakat dengan menyampaikan masukan secara lisan maupun tertulis, lewat aktivitas rapat dengar pendapat, seminar, kunjungan kerja, sosialisasi, lokakarya dan/atau diskusi tetap berkemungkinan dimanipulasi sebatas pemenuhan syarat formil partisipasi masyarakat. Apalagi tidak ada kriteria yang menentukan kuantitas serta kualitas jangkauan partisipasi masyarakat dalam kanal partisipasi masyarakat yang dinyatakan Pasal 96 ayat (2) UU PPP tersebut. Sebab inti persoalan partisipasi masyarakat bukan terletak pada bentuk partisipasi, akan tetapi pada metodologi dalam menjangkau partisipasi masyarakat seluas-luasnya.

2. Segregasi Legitimasi Akademik dan Legitimasi Publik

Apabila ditelaah lebih dalam, UU PPP memang telah menekankan pendekatan saintifik dalam pembentukan undang-undang dengan mengharuskan adanya naskah akademik sebagai dasar pembentukan. Namun demikian, keberadaan naskah akademik tidak sepenuhnya menjawab persoalan bagaimana partisipasi masyarakat sebagai pintu awal mewadahi segala bentuk aspirasi menjadi sebuah wujud legitimasi publik produk undang-undang yang dilahirkan. Secara paradigma legitimasi akademik yang diadopsi dalam UU PPP tidaklah sempurna untuk menjawab sekaligus persoalan legitimasi publik produk undang-undang yang bersifat *erga omnes*.

Secara prinsip, legitimasi akademik tidaklah keliru. Hanya saja produk undang-undang yang lahir di negara yang tingkat pluralitasnya sangat tinggi tidak cukup memadai menjawab kebutuhan hukum yang sifatnya nasional dalam masyarakat yang bhineka. Sekalipun dalam

¹⁵ Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020." 393.

rumusannya, naskah akademik dapat disusun dengan kombinasi berbagai metode penelitian yuridis dan pendekatan.

*“Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosio legal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (focus group discussion), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosio legal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti”.*¹⁶

Luc J. Wintgens mengatakan bahwa organ pembentuk undang-undang tidak cukup hanya memiliki legitimasi (*legitimacy*) bahwa mereka organ yang berwenang untuk menetapkan undang-undang. Organ pembentuk undang-undang juga harus melegitimasi setiap tindakan dan pilihan-pilihan yang diambil di dalam proses pembentukan undang-undang. Bahwa apa yang dikemukakan oleh Wintgens tersebut menunjukkan bahwa organ pembentuk undang-undang, meskipun memiliki legitimasi dari rakyat, tidak dapat membentuk undang-undang dengan sekehendaknya sendiri, melainkan terdapat serangkaian prosedur yang harus diikuti agar undang-undang yang dibentuk memiliki legalitas, berkualitas, dan mencerminkan kehendak publik.¹⁷ Di sinilah proses otentifikasi aspirasi serta kebutuhan hukum masyarakat dan kondisi objektif terkait hukum mesti diselenggarakan dalam satu tahapan khusus atau dalam satu sub tahapan yang telah ada dalam proses pembentukan undang-undang. Sebab terdapat persoalan metodologis dan normatif yang tidak terlihat namun nyata dampaknya.

Kultur legisme atau positivistik di Indonesia jelas sangat mengagungkan norma tertulis. Sekalipun naskah akademik telah disusun dengan sangat komprehensif menggunakan metode penelitian paling akurat. Namun begitu, muara dari segala itu adalah bagaimana pasal-pasal dirumuskan yang membuat masyarakat harus berpartisipasi aktif mengetahui dan memahami posisi serta konsekuensi pasal-pasal yang dirumuskan tersebut. Apalagi hukum bekerja tidak hanya di ruang hampa dan tidak dapat direduksi oleh generalisasi tertentu atau tujuan-tujuan tertentu.

¹⁶ Penjelasan bagian metode penelitian pada Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Lampiran I “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” (2011).

¹⁷ Keterangan ahli Susi Dwi Harijanti dalam Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XVIII/2020.” 60.

Oleh Sulistyowati Irianto¹⁸ dijelaskan bahwa, “masalah-masalah dan gejala hukum demikian kompleksnya, dan sangat berkaitan dengan manusia. Hukum tidaklah bekerja atau beroperasi dalam ruang hampa yang terisolasi, tetapi berada dalam masyarakat. Hukum dalam proses pembuatannya adalah hasil dari *bargaining* politik dari para pembuat undang-undang, kemudian dalam implementasinya akan melalui interpretasi para hakim, pengacara, polisi, pejabat, dan warga masyarakat sendiri. Dalam melakukan interpretasi tersebut orang sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik, ekonomi, sosial, perhitungan untung-rugi, pendeknya *vested interest*. Oleh karena itu mengkaji hukum tidak bisa dilakukan secara terisolasi, memisahkannya dari masyarakat dimana hukum itu berada. Oleh karena berbicara mengenai manusia, perilaku hukum manusia, dan bagaimana manusia menginterpretasikan hukum.” Dengan kata lain, masyarakat wajib memperoleh pengetahuan memadai tentang pasal-pasal dan konsekuensi dari keberadaan pasal-pasal tersebut dalam rancangan undang-undang apabila disahkan dan kalau perlu dikuantifikasikan persetujuan mereka.

Metode penelitian, terutama metode penelitian hukum terjebak dalam ruang tertentu. Terutama menyangkut aspek relevansi dan ketidakrelevanan. Sekalipun untuk menyusun naskah akademik rancangan undang-undang, tetap saja dalam penyusunannya dimulai dari penentuan *das sein, das sollen*. Kemudian dilanjutkan dengan penentuan metode penelitian, dan pendekatan penelitian ketika rumusan masalah telah berhasil difinalisasi. Dengan kata lain, pemilihan metode dan pendekatan penelitian dengan sendirinya akan membangun relevansi kerja dalam penelitian, mulai dari menentukan sudut pandang, cara menjawab pertanyaan, memperoleh dan memvalidasi data, menguji hipotesis, serta merumuskan kesimpulan berdasarkan ruang lingkup penelitian yang telah ditentukan sebelumnya dalam pertanyaan penelitian.

*“Perdebatan mengenai pendekatan mana yang paling tepat untuk dapat menjelaskan permasalahan hukum yang dikaji, tidaklah dapat dijawab secara sederhana. Pendekatan manapun yang akan digunakan adalah sangat tergantung pada apa yang menjadi permasalahan penelitian. Penggunaan suatu pendekatan ditentukan oleh penjelasan apa yang dibutuhkan oleh peneliti untuk mendapatkan jawaban dari apa yang hendak diketahuinya”.*¹⁹

Hal ini kemudian juga berkonsekuensi pada kemana data penelitian akan ditelusuri, atau penentuan objek/wilayah studi empiris apabila dilakukan. Sebab penelitian hukum tersebut berangkat dari masalah hukum itu sendiri, dengan kata lain penyusunan naskah akademik yang kelak menjadi norma dalam undang-undang, memilih wilayah yang dianggap relevan oleh penyusun naskah akademik dengan masalah tersebut. Dengan cara membangun justifikasi objektif, walaupun justifikasi tersebut tetap memiliki sisi subjektifnya karena

¹⁸ Sulistyowati Irianto, “METODE PENELITIAN KUALITATIF DALAM METODOLOGI PENELITIAN ILMU HUKUM,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 32, no. 2 (June 19, 2017): 157, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol32.no2.1339>.

¹⁹ Irianto, 158.

dibangun menurut sudut pandang penyusun naskah akademik. Di sisi lain ketika norma telah lahir dalam bentuk rancangan undang-undang atau telah disahkan menjadi undang-undang, norma tersebut juga akan turut berlaku pada subjek atau objek yang semula tidak dianggap sebagai masalah ketika penyusunan naskah akademik tersebut.

Sekalipun Pasal 96 UU PPP mengatur mekanisme partisipasi masyarakat, hal demikian tidak menjawab persoalan sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Keberadaan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diharapkan mampu menjawab persoalan partisipasi masyarakat yang lebih substantif, justru hanya menjadi aturan yang sebatas menatausahakan model-model partisipasi masyarakat. Mekanisme partisipasi yang diatur pada Pasal 96 UU PPP seperti sebatas mekanisme sosialisasi, apabila dilakukan ketika tahap pembentukan telah masuk ke proses pembahasan atau telah melahirkan rancangan undang-undang. Apalagi diselenggarakan dalam ruang dan forum yang terbatas.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi telah mensyaratkan bentuk partisipasi masyarakat yang diistilahkan dengan partisipasi bermakna (*meaningful participation*). Pertama, terpenuhinya hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*). Kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*). Ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).²⁰ Apabila dimaknai, maksud dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menekankan pada aspek hak masyarakat, yang tidak hanya terbatas pada akses atau formalitas penyediaan kanal aspirasi. Akan tetapi benar-benar terhadap substansi partisipasi dapat dijangkau seluas-luasnya, dijadikan pertimbangan, serta mendapatkan dasar pertimbangan yang logis apabila diterima ataupun ditolak. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 ini juga menjadi dasar perubahan teknis partisipasi masyarakat yang diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sejatinya, tidak boleh dilakukan simplifikasi dalam taraf apapun terhadap aspirasi dan/atau partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang yang sifatnya *erga omnes* (berlaku untuk semua). Apalagi berkaitan dengan norma yang menyangkut atau berkonsekuensi terhadap hak dan kewajiban konstitusional sebagai warga negara.

Dalam praktik partisipasi masyarakat, tidak hanya dibutuhkan formalitas akses saja. Namun, juga dibutuhkan aspek metodologi yang dapat menjamin partisipasi masyarakat secara luas, sekaligus mencerminkan proporsionalitas keberagaman kelompok/komunitas masyarakat, seperti jenis kelamin, suku, wilayah, usia, kelas ekonomi, komunitas/organisasi, dan sebagainya. Semua hal ini harus dijamin oleh ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan.

²⁰ Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020". 393.

Berkaitan dengan jaminan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, Konstitusi Kenya secara tegas mengatur mekanisme akses partisipasi masyarakat dan larangan bagi parlemen untuk menyampingkan akses publik dalam proses legislasi. Pasal 118 angka 1 dan angka 2 Konstitusi Kenya menyatakan: “1. *Parliament shall: a. conduct its business in an open manner, and its sittings and those of its committees shall be open to the public; and b. facilitate public participation and involvement in the legislative and other business of Parliament and its committees. 2. Parliament may not exclude the public, or any media, from any sitting unless in exceptional circumstances the relevant Speaker has determined that there are justifiable reasons for the exclusion*”. Dalam prosesnya, dijelaskan sebagai berikut:

“Ketika rancangan undang-undang telah diajukan kepada parlemen dan setelah dirujuk ke komite terkait, komite memasang iklan di media yang meminta pandangan publik tentang rancangan undang-undang tersebut. Panitia terkait memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam rancangan undang-undang tersebut melalui mekanisme yang tepat yang meliputi:

- i. mengundang penyerahan memorandum;*
- ii. mengadakan dengar pendapat publik;*
- iii. berkonsultasi dengan pemangku kepentingan terkait; dan*
- iv. berkonsultasi dengan para ahli tentang hal-hal teknis.*

Komite mempertimbangkan pandangan dan rekomendasi masyarakat dalam mempertimbangkan rancangan undang-undang dan menyiapkan laporannya ke DPR untuk kemudian disahkan.”²¹

Proses partisipasi ini diperkuat lewat Pasal 119 Konstitusi Kenya yang menyatakan, “1. *Setiap orang berhak mengajukan petisi kepada Parlemen untuk mempertimbangkan masalah apapun sepanjang dalam wewenang Parlemen, termasuk untuk memberlakukan, mengubah atau mencabut undang-undang apapun. 2. Parlemen harus membuat ketentuan tentang prosedur pelaksanaan hak ini.*” Pengaturan partisipasi masyarakat yang kuat seperti yang diatur dalam Konstitusi Kenya sangatlah penting bagi negara demokrasi modern. Hal ini dikarenakan pengakuan hak rakyat untuk terlibat dalam proses legislasi berfungsi untuk menjamin terciptanya produk undang-undang yang partisipatif dan dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, bukan kebutuhan hukum kekuasaan.

Metodologi harus diposisikan sebagai cara kerja penelitian untuk menjawab permasalahan yang diajukan atau yang terlewatkan dalam proses pembentukan undang-undang. Ini termasuk dalam menjawab aspirasi yang proporsional dan meluas dari partisipasi, serta untuk mencapai objektivitas dalam mengakomodasi substansi aspirasi. Metodologi tidak boleh diposisikan sebagai upaya untuk menyederhanakan aspirasi dan partisipasi masyarakat. Sampai saat ini, Pasal 96 ayat (6) UU PPP hanya mengatur tentang bentuk konsultasi publik yang terdiri dari:

²¹ Parliament of Kenya, “Public Participation in Legislative Process,” Fact Sheet (Nairobi, 2017), http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2018-04/27_Public_Participation_in_the_Legislative_Process.pdf. 3.

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

Meskipun demikian, bentuk aktivitas konsultasi publik ini sama sekali tidak menjawab kebutuhan partisipasi masyarakat. Tantangan utama dalam proses partisipasi adalah terkait dengan memberikan kesempatan untuk didengar. Jack Davies, seorang senator dari negara bagian Minnesota menyatakan bahwa “Tidak semua orang yang ingin didengar oleh legislatif diberi kesempatan itu. Bahkan anggota tidak memiliki hak istimewa untuk mengatakan sebanyak yang mereka inginkan karena tekanan waktu terlalu berat”.²²

Pandangan Davies tersebut sangat erat kaitannya penyelesaian proses legislasi yang tidak hanya bergantung pada kematangan substansi. Akan tetapi juga bergantung pada tahun anggaran dan masa sidang di DPR, sehingga ada unsur ketergesaan dalam penyelesaiannya. Alhasil, terhadap setiap kegiatan konsultasi publik sebagaimana diatur dalam Pasal 96 ayat (6) UU PPP menjadi lumrah sekadar memenuhi aspek formalitas semata. Sekalipun ada respon balik yang diberikan oleh peserta (masyarakat) dari setiap kegiatan konsultasi publik yang dilakukan, hal tersebut tidak cukup kuat sebagai justifikasi bahwa telah terserapnya aspirasi riil masyarakat yang sifatnya masif dan proporsional.

Belum lagi ada faktor keterbatasan waktu penyelenggara dan tempat penyelenggaraan yang membatasi kemungkinan memperoleh respon dari masyarakat secara kuantitas maupun kualitas. Di sisi lain upaya penominasian peserta untuk dapat berpartisipasi dan memilih siapa yang dapat menyampaikan pandangannya tidak akan lepas dari sisi subjektivitas penyelenggara. Kalaulah kegiatan konsultasi publik sampai diuji kekuatan legitimasi partisipatifnya – benar secara prosedural dan valid serta proporsional keterwakilan aspirasionalnya dalam hal substansi – besar kemungkinan akan banyak undang-undang yang cacat partisipatif. Apalagi semua prosedur legislasi bergantung kepada proses yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan DPR dengan tingkat kerentanan politik yang sama kuatnya.

Sedikit berjarak agak jauh, Finlandia sebagai salah satu negara dengan kualitas pendidikan terbaik di dunia. Dalam proses penyusunan kurikulum pendidikan, parlemen Finlandia memegang peran sebagai pengambil keputusan akhir.²³ Pada proses perubahan kurikulum pendidikan terakhir *Finnish National Board of Education* melibatkan banyak pihak serta memberikan kesempatan seluas-luasnya untuk terlibat menyampaikan pendapat.

²² Mohammad Syaiful Aris and 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* (SCITEPRESS - Science and Technology Publications, 2018), 153, <https://doi.org/10.5220/0010052501510155>.

²³ Tiina Soini, Kirsi Pyhälto and Pietarinen Janne, “Shared Sense-Making As Key For Large Scale Curriculum Reform in Finland,” in *Curriculum Making in Europe*, ed. Mark Priestley et al., 1st ed. (Bingley: Emerald Publishing, 2021), 251.

“hundreds of stakeholders – for example, representatives from universities, schools, and associations, such as the Finnish Parents’ League – were invited by the FNAE to participate in the core curriculum reform working groups and seminars. The steering group, composed of different stakeholders and led by the head of FNAE, commented on and guided the work of the working groups regularly, to ensure that various perspectives were taken into account when compiling the final core curriculum document. There were also wide opportunities for public comments; indeed, all citizens were encouraged to comment freely on the drafts online, and more structured feedback was collected from schools and municipalities as well.”²⁴

Dalam proses pembentukan kurikulum ini, Finlandia mengkombinasikan dua metode, yakni pengumpulan pendapat ahli/pihak terkait melalui diskusi grup dan seminar serta dengan cara menyediakan akses terbuka bagi masyarakat untuk memberikan pendapat sebebannya. Namun begitu, meskipun keputusan akhir pembentukan kurikulum di Finlandia ditentukan oleh parlemen, penyusunan kurikulum tidak dipimpin oleh politisi.

“Finnish curriculum reform is then actually led by officials specializing in basic education, not politicians, possibly enabling a more sustainable development that is less vulnerable to changing political influences and interests. Moreover, FNAE officials in the area of basic education work in collaboration with officials coordinating early education, pre-school and upper secondary and vocational education in order to form coherent educational paths. Hence, the core curriculum reform is an overarching, system-wide process”.²⁵

Sementara itu, di Afrika Selatan, Bab 9 Konstitusi Afrika Selatan yang secara khusus mengatur lembaga negara untuk memperkuat kelembagaan demokrasi konstitusional melalui enam lembaga negara, yang terdiri dari (a) *The Public Protector*; (b) *The South African Human Rights Commission*; (c) *The Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities*; (d) *The Commission for Gender Equality*; (e) *The Auditor-General*; (f) *The Electoral Commission*. Beruntung bagi Afrika Selatan, Bab 9 konstitusi mereka mengatur tentang lembaga negara yang juga memiliki peran dalam memperkuat demokrasi, antara lain melalui fasilitasi partisipasi publik dalam proses legislatif. lembaga-lembaga ini memiliki peran penting untuk dimainkan, karena beberapa alasan: mereka memiliki sarana untuk menyediakan forum pendidikan publik, mereka mampu memfasilitasi partisipasi publik, dan mereka dapat memediasi akses yang lebih mudah ke struktur legislatif dan individu yang relevan untuk aktor masyarakat sipil. Lembaga-lembaga ini juga memiliki kantor di semua provinsi dan umumnya lebih mudah diakses oleh publik.²⁶

²⁴ Tiina Soini, Kirsi Pyhältö and Janne.

²⁵ Tiina Soini, Kirsi Pyhältö and Janne.

²⁶ Rashida Czapanakiy, Karen & Manjoo, “The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of This Right,” *Duke Journal of Comparative & International Law* 19, no. 1 (2008), https://www.researchgate.net/publication/30466831_The_Right_of_Public_Participation_in_the_Law-Making_Process_and_the_Role_of_the_Legislature_in_the_Promotion_of_this_Right .26.

Meskipun begitu, upaya yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tersebut di Afrika Selatan lebih tepat disebut sebagai upaya intervensi legislasi atau ekstra legislasi. Akan tetapi upaya yang dilakukan adalah upaya panjang dalam menyerap aspirasi riil masyarakat yang sifatnya masif dan proporsional. Dengan begitu produk undang-undang yang dilahirkan benar-benar mencerminkan partisipasi bermakna karena tidak terikat dengan waktu, namun berorientasi pada kebutuhan hukum masyarakat. Contoh konkrit dilakukan oleh *The South African Human Rights Commission* dalam mengusulkan RUU Lansia. Intervensi dilakukan *The South African Human Rights Commission* dari tahun 2001 dan baru menuai hasilnya pada tahun 2006. Selama kurang lebih lima tahun tersebut *The South African Human Rights Commission* melaksanakan berbagai agenda yang melibatkan berbagai unsur masyarakat, mengidentifikasi berbagai persoalan terkait, mendatangi komunitas-komunitas kecil, menerima berbagai masukan dari banyak pihak, tidak terkecuali membentuk kelompok advokasi dan pendampingan masyarakat lansia serta mengawal prosesnya di parlemen hingga RUU Lansia tersebut berhasil disahkan pada tahun 2006.²⁷

“Included in the successes achieved by this new mode of Parliamentary intervention by the SAHRC were the following:

- a) The SAHRC received over 300 written and oral submissions in all these interventions, from both individuals and groups/organisations. These submissions were used to inform the SAHRC’s official submission to Parliament.*
- b) The process also led to a working relationship with the relevant government department dealing with the draft Bill and the provision of direct inputs to the drafters.*
- c) The SAHRC estimates that 90% of all oral submissions presented in Parliament were by persons and organisations that had participated in their various activities listed above.*
- d) In terms of substance, the structure of the Bill was changed to shift the focus from institutional care to a more developmental focus, including new provisions addressing the issue of elder abuse. The law was passed in December of 2006.*
- e) The intervention had an invaluable impact in terms of building coalitions and community solidarity in the mission to protect the rights of a vulnerable constituency.”²⁸*

Upaya untuk mengubah paradigma legitimasi akademik ke legitimasi publik boleh jadi sulit. Karena dorongan akan semakin menguatkan tudingan kalau proses partisipasi publik tidak memuaskan oleh para peserta, mahal, dan memakan waktu oleh para pendukung, dan tidak efisien oleh pemerintah.²⁹ Namun, hal tersebut dapat dihindari sepanjang mekanisme dan prosesnya diselenggarakan jelas dan tegas. Tudingan demikian hanya dapat dipandang sebagai dilema dalam model-model partisipasi publik yang dipilih daripada kelemahan.³⁰

²⁷ Czapanskiy, Karen & Manjoo, 26-29.

²⁸ Czapanskiy, Karen & Manjoo, 29.

²⁹ Jennifer M. P. Stewart and A. John Sinclair, “Meaningful Public Participation In Environmental Assessment: Perspectives From Canadian Participants, Proponents, and Government,” *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 09, no. 02 (June 21, 2007): 161–83, <https://doi.org/10.1142/S1464333207002743>.

³⁰ Luigi Bobbio, “Designing Effective Public Participation,” *Policy and Society* 38, no. 1 (January 2, 2019): 41–57, <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511193>.

Studi Rowe & Frewer pun mengamini kesulitan menentukan model partisipasi publik terbaik, sehingga mereka pun menyampaikan agar pilihan model partisipasi publik yang menjadi temuan mereka tidak ditafsirkan secara berlebihan.³¹ Hal itu sebagaimana data temuan mereka berikut ini:

Tabel 1.
A Number of the Most Formalized Public Participation Methods

Participation Method	Nature of Participants	Time Scale/ Duration	Characteristics/ Mechanism	Examples/ References
Referenda	Potentially all members of national or local population; realistically, a significant proportion of these.	Vote cast at single point in time.	Vote is usually choice of one of two options. All participants have equal influence. Final outcome is binding.	Biotechnology in Switzerland (Buchmann 1995); waste repository in Sweden (af Wahlberg 1997).
Public hearings/ inquiries	Interested citizens, limited in number by size of venue. True participants are experts and politicians making presentations.	May last many weeks/months, even years. Usually held during week days/working hours.	Entail presentations by agencies regarding plans in open forum. Public may voice opinions but have no direct impact on recommendation.	Frequent mechanism in, for example, United States (Fiorino 1990), Australia (Davidson, Barnes, and Schibeci 1997); review by Middendorf and Busch (1997).
Public opinion surveys	Large sample (e.g., 100s or 1000s), usually representative of the population segments of interest.	Simple event, usually lasting no more than several minutes	Often enacted through written questionnaire or telephone survey. May involve variety of questions. Used for information gathering.	Radioactive site in United States (Feldman and Hanahan 1996); genetically modified for in the United Kingdom (Vidal 1998); biotech surveys (Davidson, Bernes, and Schibeci 1997).
Negotiated rule making	Small number of representatives of stake holder groups (may include public representatives).	Uncertain: strict deadline usually set: days/weeks/ months	Working committee of stakeholder representatives (and from sponsor). Consensus required on specific question (usually, a regulation).	Used by Environmental Protection Agency (Hanson 1984); method discussed by Susskind and McMahon (1985) and Fiorino (1990).

³¹ Gene Rowe and Lynn J. Frewer, "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation," *Science, Technology, & Human Values* 25, no. 1 (January 18, 2000): 3–29, <https://doi.org/10.1177/016224390002500101>.

Participation Method	Nature of Participants	Time Scale/ Duration	Characteristics/ Mechanism	Examples/ References
Consensus conference	Generally, ten to sixteen numbers of public (with no knowledge on topic) selected by steering committee as “representative” of the general public.	Preparatory demonstrations and lectures (etc.) to inform panelists about topic, then three-day conference.	Lay panel with independent facilitator questions expert witnesses chosen by stakeholder panel. Meeting open to wider public. Conclusions on key questions made via report or press conference.	Used in Denmark and Netherlands on topics from food irradiation to air pollution (Joss and Durant 1994; Grundahl 1995); also used in United Kingdom on plant biotechnology (Ellahi 1995).
Citizens jury/ panel	Generally, twelve to twenty numbers of public selected by stakeholder panel to be roughly representative of local population.	Not precise but generally involve meetings over a few days (e.g., four to ten)	Lay panel with independent facilitator questions expert witnesses chosen by stakeholder panel. Meeting open to wider public. Conclusions on key questions made via report or press conference.	Examples in Germany, United States, and United Kingdom (e.g., Crosby, Kelly, and Schaefer 1986; Coote, Kendall and Stewart 1994; Lenaghan, New, and Mitchell 1996).
Citizen/ public advisory committee	Small group selected by sponsor to represent views of various groups or communities (may not comprise members of true public).	Takes place over an extended period of time.	Group convened by sponsor to examine some significant issue. Interaction with industry representatives.	Particularly evident in United States, for example, in clean up of waste sites (Lynn and Busenberg 1995; Perhac 1998); see Creighton (1993) for guidelines.
Focus groups	Small group of five to twelve selected to be representative of public; several group may be use for one project (comprising members of subgroups)	Single meeting, usually up to hours.	Free discussion on general topic with video/tape recording and little input/direction from facilitator. Use to assess opinions/ attitudes.	Guidelines from Morgan (1993); U.K example to assess food risk (Fife-Schaw and Rowe 1995).

Sumber: Rowe & Frewer

Meskipun menjabarkan beragam metode, Rowe & Frewer tetap mengakui kalau metode yang ada merupakan upaya menjadi mekanisme yang paling efisien untuk melibatkan

publik.³² Dengan begitu tetap tidak dapat menghindar dari fokus pada mekanisme formal. Namun Rowe & Frewer tetap memberikan penilaian terhadap penggunaan metode yang ada.

Tabel 2.
An Assessment of the Most Formalized Public Participation Techniques
According to a Variety of Evaluation Criteria

	Referenda	Public hearings	Public opinion surveys	Negotiated rule making	Consensus conference	Citizens jury / panel	Citizen/public advisory committee	Focus groups
Acceptance criteria								
Representativeness of participants	High (assuming full turnout at poll)	Low	Generally high	Low	Moderate (limited by small sample)	Moderate (limited by small sample)	Moderate to low	Moderate (limited by small sample)
Independence of true participants	High	Generally low	High	Moderate	High	High	Moderate (often relation to sponsor)	High
Early involvement?	Variable	Variable	Potentially high	Variable	Potentially high	Potentially high	Variable but may be high	Potentially high
Influence on final policy	High	Moderate	Indirect and difficult to determine	High	Variable but not guaranteed	Variable but not guaranteed	Variable but not guaranteed	Liable to be indirect
Transparency of process to the public	High	Moderate	Moderate	Low	High	Moderate	Variable but often low	Low
Process Criteria								
Resource accessibility	Low	Low-moderate	Low	High	High	High	Variable	Low
Task definition	High	Generally high	Low	High	Generally high	Generally high	Variable but may be high	Variable but may be high
Structured decision making	Low	Low	Low	Moderate	Moderate (influence of facilitator)	Potentially high	Variable (influence of facilitator)	Low
Cost-effectiveness	Variable/low	Low	Potentially high	Potentially high	Moderate to high	Moderate to high	Variable	Potentially high

Sumber: Rowe & Frewer

³² Rowe and Frewer, 7.

Menurut penilaian tersebut, Rowe & Frewer akhirnya berkesimpulan sulit pada saat ini untuk secara kategoris menyatakan bahwa salah satu metode adalah yang terbaik. Memang, Smith, Nell, dan Prystupa menyimpulkan—dan dalam hal ini kami setuju—bahwa teknik yang paling tepat untuk partisipasi publik kemungkinan besar merupakan gabungan dari metode yang lebih tradisional.³³ Fitur intrinsik dari satu metode partisipasi tidak akan bekerja sendiri dalam menentukan apakah metode itu akan efektif. Sebaliknya, berbagai faktor kontekstual dan lingkungan akan berinteraksi dengan karakteristik metode untuk menentukan efektivitas. Jadi, sementara satu metode mungkin tepat dalam situasi tertentu, metode lain mungkin lebih tepat dalam situasi yang berbeda.³⁴

Rowe & Frewer juga menjelaskan ada faktor lain yang mempengaruhi proses partisipasi, seperti situasi politik nasional, ekspektasi tentang peran pemerintah, dan mekanisme partisipasi masyarakat lokal.³⁵ Akan tetapi dalam kesimpulannya, Rowe & Frewer dengan mengutip beberapa pandangan, selalu menekankan pentingnya kombinasi metode dalam berbagai situasi. Hal ini tentu perlu digaris bawahi, bahwa pemilihan metode tetap menjadi kuasa pembentuk peraturan. Dengan kata lain, kemauan politik menjadi kunci tercapainya efektivitas partisipasi masyarakat.

Merujuk pada apa yang dijelaskan sebelumnya, dan apa yang ditekankan oleh Rowe & Frewer, apabila pergeseran paradigma ini terjadi pada pembentuk undang-undang, apakah dengan cara memperketat proses teknis dalam penyusunan undang-undang, atau dengan mengubah UU PPP yang menginstitutionalisasikan pergeseran paradigma tersebut, tentu dapat diukur manfaatnya dalam pembangunan hukum Indonesia. Harus ditekankan bahwa, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah suatu upaya menuju bentuk demokrasi langsung. Namun harus dipahami sebagai suatu usaha memperkuat legitimasi suatu produk peraturan perundang-undangan didalam kondisi masyarakat yang majemuk yang tidak hanya sebatas suku, ras dan agama, tetapi juga majemuk dalam hal ekonomi dan pandangan politik.³⁶

Sehingga dampak positif yang paling masuk akal yang dapat dirasakan tentunya meminimalisir konflik dan perkara akibat lahirnya produk undang-undang. Sebab ada kanal aspirasi yang terjamin dan jelas keberadaanya hingga menjadi norma dalam undang-undang. Apabila hukum dibentuk dengan cara yang serampangan, hal ini berdampak pada berkurangnya rasa hormat masyarakat terhadap hukum, karena hukum terlihat dibuat dengan cacat bawaan yang akan memunculkan persoalan di kemudian hari.³⁷ Selain itu produk undang-undang yang dilahirkan berpotensi akan dapat berlaku dalam jangka waktu lama. Sebab benar-benar mengangkat apa yang menjadi aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

³³ Rowe and Frewer.

³⁴ Rowe and Frewer.

³⁵ Rowe and Frewer.

³⁶ Salahudin Tunjung Seta, "Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (June 30, 2020): 165, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.530>.

³⁷ Lynch, "Hasty Law-Making Diminishes the Law Itself."

C. KESIMPULAN

Persoalan partisipasi masyarakat adalah persoalan serius, meskipun Mahkamah Konstitusi telah menafsirkan makna partisipasi masyarakat, yang tetap berada di ruang abstrak dan masih rentan terjebak formalitas semata, sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UU PPP. Undang-undang dibentuk dengan alas justifikasi naskah akademik hanya mengejar legitimasi akademik, bukan legitimasi publik, sehingga model demokrasi perwakilan yang tersendat, penggelembungan kekuasaan eksekutif dalam mekanisme *checks and balances* turut memperparah hal ini. Jalan mulus *fast track legislation* terbuka lebar, oleh karena proses pembentukan undang-undang tidak memiliki kunci proses otentikasi aspirasi masyarakat ke naskah akademik, naskah akademik ke dokumen rancangan undang-undang, dan dokumen rancangan undang-undang yang disahkan ke masyarakat. Pergeseran paradigma legitimasi akademik suatu undang-undang kepada legitimasi publik harus dikejar, supaya pembentukannya lebih memiliki legitimasi dengan pendekatan metodologi yang jelas dan tegas, jauh dari konflik dan perkara uji peraturan perundang-undangan, serta memiliki masa berlaku yang lebih tahan lama karena dapat beradaptasi dengan perkembangan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Aris, Mohammad Syaiful, and 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*, 151–55. SCITEPRESS - Science and Technology Publications, 2018. <https://doi.org/10.5220/0010052501510155>.
- Bobbio, Luigi. "Designing Effective Public Participation." *Policy and Society* 38, no. 1 (January 2, 2019): 41–57. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511193>.
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (February 22, 2021): 123-40. <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.123-140>.
- Czapanskiy, Karen & Manjoo, Rashida. "The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of This Right." *Duke Journal of Comparative & International Law* 19, no. 1 (2008): 1-40. https://www.researchgate.net/publication/30466831_The_Right_of_Public_Participation_in_the_Law-Making_Process_and_the_Role_of_the_Legislature_in_the_Promotion_of_this_Right .
- Fahmi, Khairul. *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011.
- Fajri, M Nurul. "Regresi Sistem Ketatanegaraan." *Kompas.Id*. February 2, 2022. <https://www.kompas.id/baca/opini/2022/02/01/regresi-sistem-ketatanegaraan> .
- Gava, Roy, Julien M. Jaquet, and Pascal Sciarini. "Legislating or Rubber-stamping? Assessing Parliament's Influence on Law-making with Text Reuse." *European Journal of Political Research* 60, no. 1 (February 16, 2021): 175–98. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12395>.

- Irianto, Sulistyowati. "Metode Penelitian Kualitatif Dalam Metodologi Penelitian Ilmu Hukum." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 32, no. 2 (June 19, 2017): 155-72. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol32.no2.1339>.
- Lynch, Andrew. "Hasty Law-Making Diminishes the Law Itself." Analysis & Policy Observatory, 2006. <https://apo.org.au/node/5317>.
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XVIII/2020.
———. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.
- Natabaya, H.A.S. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Nonet Phillipe & Phillip Salznick. *Hukum Responsif: Pilihan Di Masa Transisi*. Bandung: Nusa Media, 2010.
- Parliament of Kenya. "Public Participation in Legislative Process." Fact Sheet. Nairobi, 2017. http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2018-04/27_Public_Participation_in_the_Legislative_Process.pdf.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. "Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya." Jakarta, 2019. https://pshk.or.id/wp-content/uploads/2019/11/PSHK_KAJIAN-REFORMASI-REGULASI-DI-INDONESIA.pdf.
- Rousseau, Jean Jacques. *Kontrak Sosial*. Jakarta: Erlangga, 1986.
- Rowe, Gene, and Lynn J. Frewer. "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation." *Science, Technology, & Human Values* 25, no. 1 (January 18, 2000): 3-29. <https://doi.org/10.1177/016224390002500101>.
- Seta, Salahudin Tunjung. "Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (June 30, 2020): 154-66. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.530>.
- STEWART, JENNIFER M. P., and A. JOHN SINCLAIR. "Meaningful Public Participation In Environmental Assessment: Perspectives From Canadian Participants, Proponents, and Government." *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 09, no. 02 (June 21, 2007): 161-83. <https://doi.org/10.1142/S1464333207002743>.
- Tiina Soini Kirsi Pyhäntö, and Pietarinen Janne. "Shared Sense-Making As Key For Large Scale Curriculum Reform in Finland." In *Curriculum Making in Europe*, edited by MARK PRIESTLEY, DANIEL ALVUNGER, STAVROULA PHILIPPOU, and TIINA SOINI, 1st ed. Bingley: Emerald Publishing, 2021.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (2011).
- United States Environmental Protection Agency. "Public Participation Guide: Introduction to Public Participation." United States Environmental Agency. Accessed March 23, 2022. <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation>.