Kegiatan Initiative Diseminasi INDONESIA 2024
”Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang”

Tempat	Zoom Meeting
Hari, Tanggal	Selasa, 10 Desember 2024
Narasumber	1. Christina Clarissa Intania (Peneliti Bidang Hukum, TII) 2. Arif Adiputro (Peneliti, Indonesia Parliamentary Center) 3. Zainal Arifin M. (Ahli Hukum Tata Negara, UGM)
Moderator	Putu Rusta Adijaya (Peneliti Bidang Ekonomi, TII)
Penyelenggara	The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research

Ringkasan

Pada hari Selasa, 10 Desember 2024, The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research (TII) menyelenggarakan rangkaian diseminasi ketiga dari kajian tahunan INDONESIA 2024. Dalam diseminasi kali ini, Christina Clarissa Intania (Intan) selaku Peneliti Bidang Hukum TII menyampaikan hasil kajian hukumnya dengan tajuk ”Tingkat Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang”.

Intan memulai pembahasan dengan menggambarkan latar belakang penelitian yang berangkat dari keluhan masyarakat terhadap proses pembentukan undang-undang di Indonesia yang dianggap kurang partisipatif. Situasi ini menimbulkan pertanyaan tentang sejauh mana masyarakat benar-benar dilibatkan dalam proses legislasi yang seharusnya mencerminkan prinsip inklusivitas dan kebermaknaan partisipasi publik. Untuk menjawab tantangan tersebut, penelitian ini dirancang untuk mengevaluasi sejauh mana partisipasi masyarakat telah diterapkan, khususnya dalam pembentukan beberapa undang-undang yang relatif baru.

Penelitian ini berfokus pada empat undang-undang, yakni UU ITE, UU Desa, UU Kesejahteraan Ibu dan Anak (UU KIA), serta UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya (UU KSDAHE). Pemilihan undang-undang ini didasarkan pada sifatnya yang masih baru, sehingga dapat menjadi contoh konkret untuk menilai tingkat partisipasi masyarakat berdasarkan teori tangga partisipasi. Ada tiga aspek utama yang menjadi pertanyaan penelitian: pertama, bagaimana tingkat partisipasi masyarakat dalam pembentukan keempat undang-undang tersebut; kedua, bagaimana proses pembentukannya mencerminkan partisipasi yang inklusif dan bermakna; dan

ketiga, bagaimana cara untuk mengoptimalkan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang secara lebih baik di masa mendatang.

Untuk mendefinisikan apa yang dimaksud dengan partisipasi yang bermakna, penelitian ini mengacu pada Pasal 96 ayat (7) dan (8) UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam pasal tersebut, disebutkan bahwa hasil konsultasi publik harus menjadi bahan pertimbangan dalam proses legislasi, serta masyarakat berhak mendapatkan penjelasan atas hasil pembahasan dan alasan di baliknya. Partisipasi yang bermakna meliputi tiga elemen utama: hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan, dan hak untuk dijelaskan. Elemen-elemen ini menjadi indikator penting dalam mengukur seberapa jauh keterlibatan masyarakat dipraktikkan dalam proses pembentukan undang-undang.

Melalui penelitian ini, diharapkan muncul pemahaman yang lebih mendalam tentang sejauh mana undang-undang yang dipelajari telah mencerminkan inklusivitas dan kebermaknaan partisipasi publik. Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk memberikan rekomendasi yang dapat membantu pemerintah meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam proses legislasi, sehingga undang-undang yang dihasilkan tidak hanya memiliki legitimasi formal, tetapi juga legitimasi sosial yang kuat.

Selain itu, Intan juga mengangkat isu terkait tentang tingkat partisipasi masyarakat dalam pembentukan beberapa undang-undang, yaitu UU ITE, UU Desa, UU Kesejahteraan Ibu dan Anak (UU KIA), serta UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem (UU KSDAHE), dengan menggunakan kerangka teori partisipasi Arnstein. Penelitian ini berfokus pada bagaimana tingkat partisipasi publik dalam proses pembentukan undang-undang tersebut, serta seberapa jauh metode penerimaan aspirasi yang digunakan mencerminkan prinsip inklusivitas dan kebermaknaan.

Pada tahap awal, dijelaskan bahwa meskipun berbagai upaya dilakukan untuk meningkatkan partisipasi publik, masih terdapat kekurangan dalam proses penerimaan aspirasi yang tercatat dengan jelas. Beberapa metode yang digunakan, seperti kegiatan survei dan konsultasi daerah, belum mampu mencatatkan aspirasi publik secara sistematis. Terlebih lagi, beberapa forum publik tidak mengakomodasi aspirasi masyarakat secara optimal. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun sudah ada upaya untuk memperbaiki sistem partisipasi, masih ada ruang untuk perbaikan agar aspirasi masyarakat dapat diterima dan dipertimbangkan lebih baik.

Analisis lebih lanjut menggunakan model Arnstein yang membagi tingkat partisipasi dalam berbagai kategori, dari manipulasi hingga kontrol penuh oleh masyarakat. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa tingkat partisipasi yang ada dalam proses pembentukan undang-undang tersebut cenderung berada pada level yang lebih rendah, yaitu pada tingkat "konsultasi" dan "informasi". Ini berarti masyarakat masih terlibat dalam bentuk yang lebih pasif, dimana suara mereka hanya didengar namun tidak selalu menjadi bahan pertimbangan yang signifikan dalam pembuatan keputusan.

Selain itu, dalam analisis inklusivitas proses pembentukan undang-undang, aspek Hak Asasi Manusia (HAM) menjadi faktor penting. Proses legislasi harus mengikuti instrumen HAM yang ada, dan memastikan bahwa setiap keputusan tidak mengabaikan hak-hak dasar masyarakat, terutama kelompok yang rentan. Dalam konteks ini, penguatan mekanisme partisipasi masyarakat, seperti konsultasi publik yang lebih efektif dan pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan aspirasi publik, menjadi langkah penting untuk menjamin kebermaknaan partisipasi dalam pembuatan undang-undang.

Penelitian ini mengevaluasi tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia, khususnya terkait dengan UU ITE, UU Desa, UU Kesejahteraan Ibu dan Anak (UU KIA), dan UU Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistem (UU KSDAHE). Berdasarkan hasil analisis, beberapa kesimpulan penting dapat diambil:

1. **Tingkat tokenisme**: Meskipun ada upaya untuk melibatkan masyarakat dalam proses pembuatan undang-undang, tidak ada jaminan bahwa semua masukan yang diberikan kepada pembentuk undang-undang akan dipertimbangkan atau diakomodasi. Partisipasi yang terjadi seringkali hanya bersifat simbolis tanpa dampak nyata pada proses pengambilan keputusan.
2. **Metode penerimaan aspirasi**: Belum semua metode yang digunakan untuk menerima aspirasi masyarakat tercatat dengan jelas dan terintegrasi dalam sistem yang akuntabel. Banyak metode yang dilakukan, seperti survei dan forum publik, belum menghasilkan bentuk aktualisasi yang dapat dipertanggungjawabkan dalam proses legislasi.
3. **Naskah akademik**: Naskah akademik sebagai alat untuk komunikasi berbagai sudut pandang belum dimanfaatkan secara optimal. Dokumentasi yang ada sering kali tidak

mencerminkan keragaman pendapat masyarakat atau kelompok yang terlibat, sehingga mengurangi efektivitas partisipasi tersebut.

4. **Keterbukaan RUU**: Rancangan Undang-Undang (RUU) yang dibahas belum ditunjukkan kepada publik secara real-time, yang menyebabkan masyarakat kehilangan kesempatan untuk memberikan masukan yang lebih tepat waktu selama proses pembahasan undang-undang.

5. **Proses pembentukan undang-undang**: Proses pembentukan undang-undang belum sepenuhnya memenuhi aspek Hak Asasi Manusia (HAM), analisis dampak, pengarusutamaan gender, dan inklusi anak muda. Meskipun ada upaya untuk memperbaiki aspek-aspek tersebut, masih banyak ruang untuk penguatan dalam menjamin keadilan dan kebermaknaan dalam proses legislasi.

Selanjutnya, pemaparan yang disampaikan oleh Christina Clarissa Intan mendapat tanggapan kritis dari Arif Adiputro, perwakilan dari IPC (Indonesian Policy Center). Arif mengungkapkan bahwa pembahasan mengenai Prolegnas (Program Legislasi Nasional) selama ini masih terbatas pada formalitas semata. Ia menilai bahwa proses perencanaan Prolegnas yang ada saat ini cenderung tidak efektif, terlihat dari banyaknya RUU yang diusulkan tanpa mempertimbangkan kualitas substansinya. Terlalu banyaknya usulan RUU dalam Prolegnas justru menunjukkan ketidakseimbangan antara kuantitas dan kualitas, yang pada akhirnya memengaruhi kualitas legislasi yang dihasilkan.

Menurut Arif, capaian legislasi DPR selama ini seharusnya tidak dapat langsung dipandang sebagai prestasi, karena pencapaian tersebut lebih banyak didorong oleh kuantitas RUU yang dihasilkan, tanpa memperhatikan kedalaman dan kebermanfaatannya bagi masyarakat. Kuantitas yang berlebihan ini, menurutnya, malah sering kali berisiko mengabaikan kualitas peraturan yang dihasilkan. Arif menekankan bahwa dalam banyak kasus, perencanaan legislasi yang kurang matang dan pengesahan produk hukum yang terburu-buru menjadi hal yang sangat mengkhawatirkan. Proses legislasi yang cepat, atau yang sering disebut dengan istilah fast track, bisa mengarah pada pengesahan RUU yang tidak cukup melalui uji kelayakan dan pertimbangan yang mendalam.

Sebagai contoh konkret, pada periode sidang 2023-2024, tercatat ada 63 RUU yang disahkan menjadi undang-undang. Angka yang tinggi ini, menurut Arif, memperlihatkan bahwa fokus DPR lebih kepada volume legislatif ketimbang kualitasnya. Banyak di antaranya yang tidak melalui pembahasan mendalam atau melibatkan masyarakat secara maksimal. Keputusan-keputusan cepat dalam pengesahan RUU tersebut membuat banyak pihak meragukan efektivitasnya dalam menyelesaikan isu-isu mendasar yang dihadapi masyarakat.

Arif juga menambahkan bahwa sebuah proses legislasi yang baik seharusnya mencakup kajian yang menyeluruh, melibatkan masukan dari berbagai pihak terkait, serta memperhatikan dampak jangka panjang dari kebijakan yang dihasilkan. Kualitas legislasi yang tidak memadai, menurutnya, tidak hanya akan merugikan masyarakat dalam jangka pendek, tetapi juga dapat memperburuk ketidakpercayaan publik terhadap lembaga legislatif dan sistem hukum di Indonesia.

Zainal Arifin Mochtar, kemudian menyampaikan bahwa "Partisipasi itu apa sih yang dimaksud?" Pertanyaan ini, yang diajukan oleh Zainal Arifin Mochtar, menjadi refleksi mendalam tentang bagaimana kita memahami dan mendefinisikan partisipasi dalam konteks pembentukan undang-undang (UU). Tidak semua undang-undang mungkin membutuhkan keterlibatan langsung masyarakat dalam proses penyusunannya, dan di sinilah tantangan utama bagi para peneliti kebijakan.

Misalnya, dalam kasus UU yang bersifat administratif seperti pembuatan kabupaten baru, apakah benar-benar perlu adanya partisipasi masyarakat yang intensif? Atau cukup melibatkan pemangku kepentingan tertentu saja? Sebaliknya, untuk UU yang berdampak luas pada hak-hak warga negara, seperti UU Cipta Kerja, tentu ada keharusan memastikan proses partisipasi yang inklusif dan bermakna.

Zainal juga menyoroti bagaimana situasi genting, seperti pembuatan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perpu), memunculkan dilema baru. Dalam kondisi darurat, apakah partisipasi publik tetap relevan, ataukah efisiensi menjadi prioritas utama? Ini adalah pertanyaan penting yang harus dijawab untuk memastikan keseimbangan antara kecepatan tindakan dan legitimasi hukum.

Pada akhirnya, tantangan yang dihadapi para peneliti adalah merumuskan kriteria yang jelas: kapan partisipasi menjadi keharusan, dan kapan proses penyusunan kebijakan dapat dilakukan

tanpa melibatkan publik secara langsung, tanpa mengorbankan prinsip demokrasi dan akuntabilitas.

Lalu untuk Zainal Arifin Mochtar juga menyampaikan bahwa untuk partisipasi, perlu dipahami siapa yang sebenarnya memiliki kewajiban atau kepentingan dalam proses tersebut. Undang-undang memang berdampak pada semua orang, tetapi tingkat keterlibatan setiap individu atau kelompok dalam proses partisipasi bisa berbeda, tergantung pada isu dan dampaknya terhadap mereka. Jadi, apakah itu berarti semua orang Indonesia harus berpartisipasi? Idealnya, ya, tetapi dalam praktiknya, partisipasi sering kali lebih relevan atau mendesak bagi kelompok tertentu yang terdampak langsung.

Misalnya, jika undang-undang terkait adalah tentang ketenagakerjaan, maka pekerja, pengusaha, dan serikat pekerja mungkin memiliki peran partisipasi yang lebih besar. Namun, ini tidak berarti bahwa kelompok lain tidak boleh berpartisipasi. Justru, partisipasi lebih luas dari masyarakat umum dapat memberikan perspektif yang lebih beragam dan memperkaya kualitas kebijakan.

Penting juga untuk menciptakan mekanisme yang inklusif dan memastikan bahwa suara-suara minoritas atau kelompok rentan tidak terabaikan. Dengan demikian, partisipasi bukan hanya soal keharusan semua orang terlibat, tetapi tentang menciptakan ruang di mana mereka yang ingin dan perlu berpartisipasi memiliki akses untuk melakukannya.

Partisipasi dalam pembentukan undang-undang tidak hanya soal menerima aturan yang ada begitu saja (taken for granted), tetapi juga mencakup ruang untuk mengkritisi aturan tersebut, terutama jika aturan itu dirasa tidak sesuai dengan nilai ideologis, dipengaruhi oleh kepentingan politik tertentu, atau tidak mencerminkan kebutuhan masyarakat secara luas.

Undang-undang yang berdampak pada semua orang seharusnya mencerminkan keadilan dan kepentingan publik, bukan hanya kelompok tertentu. Oleh karena itu, partisipasi publik menjadi penting untuk memastikan bahwa aturan yang dihasilkan tidak bias atau didikte oleh segelintir elit politik. Kritik terhadap aturan bukan berarti menolak keberadaan regulasi, melainkan upaya untuk memperbaiki, mempertajam, atau bahkan mengganti konsep yang dianggap tidak relevan atau merugikan.

Masyarakat memiliki hak untuk mempertanyakan: Apakah aturan ini benar-benar melayani kepentingan publik? Apakah ada bias politik atau ideologis yang justru membatasi hak atau

kebebasan warga? Dengan begitu, partisipasi bukan hanya soal menyuarakan pendapat, tetapi juga tentang membangun kesadaran kritis terhadap struktur dan proses yang ada, serta mencari jalan menuju kebijakan yang lebih adil dan inklusif.

Partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan sering kali terhambat oleh kerangka peraturan yang membatasi ruang gerak mereka. Jika merujuk pada UU yang berlaku, masyarakat biasanya hanya dapat berpartisipasi secara formal pada tahap pembahasan rancangan kebijakan, misalnya melalui uji publik atau forum konsultasi. Namun, setelah tahap ini selesai, mekanisme partisipasi sering kali menjadi tidak jelas.

Pertanyaannya adalah: partisipasi ingin diletakkan di mana dalam tahapan kebijakan? Apakah hanya sebatas mendengar masukan, atau ada ruang untuk masyarakat mengawal hingga tahap implementasi? Selain itu, perlu dipertimbangkan mekanisme partisipasi yang lebih inklusif dan berkelanjutan, misalnya melalui pembentukan forum pemantauan independen atau sistem umpan balik pasca-implementasi.

Sayangnya, banyak tahapan kebijakan setelah pembahasan yang sering kali tidak transparan, sehingga masyarakat kehilangan akses informasi untuk memahami bagaimana keputusan akhir diambil. Di sinilah kepentingan lain, seperti kepentingan partai politik atau kelompok tertentu, bisa mendominasi proses tanpa pengawasan yang memadai. Untuk memperbaiki situasi ini, perlu didorong reformasi yang memastikan masyarakat memiliki akses tidak hanya pada tahap pembahasan, tetapi juga pada tahapan evaluasi dan revisi kebijakan.

Selain itu, undang-undang yang ada saat ini memang tidak memberikan ruang yang memadai bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam setiap tahapan proses kebijakan, terutama setelah tahap pembahasan. Biasanya, setelah melalui konsultasi publik atau forum diskusi yang terbatas pada tahap awal, partisipasi masyarakat semakin tereduksi, dan kontrol terhadap kebijakan menjadi sangat terbatas. UU yang ada cenderung membatasi partisipasi masyarakat hanya dalam kerangka formal yang sudah ditentukan, seperti pada tahap pembahasan rancangan undang-undang atau kebijakan.

Akibatnya, setelah kebijakan disahkan, tidak ada mekanisme yang memastikan partisipasi masyarakat dalam proses evaluasi, implementasi, atau revisi kebijakan. Hal ini membuka peluang

bagi berbagai kepentingan, seperti partai politik, kelompok ekonomi, atau aktor lainnya, untuk mendominasi tanpa pengawasan atau input dari masyarakat.

Jika ruang partisipasi yang lebih luas tidak diakomodasi dalam undang-undang, maka perubahan struktural sangat diperlukan. Ada kebutuhan untuk merancang undang-undang yang lebih terbuka, yang memungkinkan keterlibatan masyarakat dalam seluruh proses kebijakan, dari perumusan hingga evaluasi. Tanpa itu, kebijakan yang dihasilkan bisa sangat jauh dari aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang sebenarnya.

Partisipasi dalam pengambilan keputusan publik seharusnya bukan sesuatu yang menunggu hadirnya masyarakat, melainkan harus dijemput melalui upaya yang sistematis dan inklusif. Salah satu cara yang efektif adalah dengan melakukan survei yang dirancang secara sederhana, terukur, dan partisipatif. Dengan survei, kita bisa menggali pendapat, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat secara lebih konkret dan akurat. Tantangan yang sering muncul dalam proses ini biasanya terletak pada metodologi yang digunakan, karena bisa saja ada perbedaan persepsi tentang cara yang paling tepat untuk melibatkan berbagai pihak. Namun, jika metodologi yang digunakan jelas, transparan, dan mampu mencakup keberagaman suara, maka proses partisipasi ini akan berjalan lebih efektif dan memberikan hasil yang lebih representatif. Pada akhirnya, tujuan dari partisipasi adalah memastikan bahwa kebijakan yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kepentingan bersama, bukan hanya sebagian pihak saja.

Dalam sesi diskusi, Benny Inayatullah memberikan pandangannya tentang dinamika legislatif, yang menurutnya tidak semata-mata hanya berkaitan dengan aspirasi masyarakat sipil, tetapi juga melibatkan berbagai kelompok kepentingan lainnya. Ketika seorang anggota legislatif sudah duduk di kursi yang memerlukan biaya tinggi, berbagai tuntutan datang tidak hanya dari masyarakat yang menginginkan perubahan, tetapi juga dari kelompok kepentingan yang memiliki agenda tertentu. Selain itu, pendana kampanye, biasanya korporasi besar, juga memainkan peran penting dalam membentuk kebijakan yang diambil oleh wakil rakyat. Lebih jauh lagi, partai politik memiliki pengaruh besar terhadap arah kebijakan yang diambil, karena ketidakpatuhan terhadap instruksi partai bisa berakibat fatal, seperti Pemecatan Antar Waktu (PAW).

Dari tiga sumber aspirasi yang disebutkan—masyarakat sipil, kelompok kepentingan, dan partai politik—Benny menekankan pentingnya pemilihan prioritas yang hati-hati dalam meresponsnya. Aspirasi masyarakat sipil tentu menjadi dasar yang sah dalam mewujudkan kebijakan yang

berpihak kepada rakyat, namun tidak jarang suara ini terdampak oleh tekanan dari kepentingan ekonomi dan politik. Di sisi lain, kelompok kepentingan dan partai politik membawa agenda yang kerap berorientasi pada keuntungan jangka panjang, baik dalam bentuk dukungan politik atau ekonomi. Dalam menghadapi hal ini, seorang legislator harus mampu menavigasi kompleksitas ini dengan bijaksana, memastikan bahwa keputusan yang diambil tidak hanya mempertimbangkan kepentingan jangka pendek, tetapi juga memperhatikan keadilan sosial dan keberlanjutan bagi masyarakat secara keseluruhan.

Intan menutup diskusi dengan memberikan pernyataan penutup yang menekankan pentingnya kolaborasi dalam proses legislasi. Ia mengucapkan terima kasih kepada narasumber dan penanggap atas kontribusi pemikiran mereka, serta mendorong perlunya menyandingkan beragam masukan masyarakat agar dapat diakomodasi secara maksimal di badan legislasi. Menurut Intan, pendekatan yang inklusif dalam merancang kebijakan akan memperkuat legitimasi dan keberpihakan undang-undang terhadap kebutuhan masyarakat.

Sementara itu, Arif dari IPC menyoroti perlunya DPR untuk memperkuat tata kelola dengan menyiapkan basis data yang sistematis. Database ini diharapkan dapat membantu DPR dalam menentukan siapa saja yang harus diundang dan dilibatkan dalam proses penyusunan undang-undang, sehingga pandangan yang diberikan menjadi lebih representatif dan berbobot. Arif menekankan bahwa keterlibatan yang terencana akan meminimalkan potensi pengabaian terhadap kelompok tertentu dalam proses legislasi.

Hak masyarakat untuk didengar dan dipertimbangkan dalam setiap tahap legislasi menjadi poin penting yang harus diingat kembali oleh Badan Legislasi (Baleg). Dalam konteks ini, Baleg sering dianggap terlalu powerful dalam menentukan arah pembuatan undang-undang, sehingga ada kekhawatiran bahwa suara masyarakat hanya menjadi formalitas. Oleh karena itu, perlu ada upaya untuk memastikan bahwa Baleg tidak hanya mendengarkan aspirasi, tetapi juga secara aktif mengakomodasi masukan dari berbagai pihak sebagai bagian dari komitmen terhadap proses legislasi yang inklusif dan demokratis.