

Urgensi dan Strategi Melibatkan Partisipasi Publik dalam Reformasi Regulasi¹

Herlambang P. Wiratraman
Departemen Hukum Tata Negara
Universitas Airlangga, Surabaya
Visiting Research Scholar, Oslo University Law School
herlambang@fh.unair.ac.id

PENGANTAR

Partisipasi publik merupakan instrumen kunci dalam proses mengembangkan demokratisasi, tak terkecuali dalam pembentukan peraturan perundangan-undangan. Dalam sejarah rezim otoritarian Orde Baru, politik hukum Indonesia praktis menegasikan partisipasi publik. Karakter hukum dan bekerjanya hukum yang otoritarian, sesungguhnya dikontribusi oleh nihilnya partisipasi tersebut.

Acapkali, partisipasi publik berikut aspirasinya dikonstruksi formal melalui representasi politik parlemen, melalui Pemilu. Tentunya, formal representasi partisipasi politik parlemen dalam konteks hukum Indonesia, memberi pembelajaran soal betapa sirkuit kekuasaan politik ekonomi justru kian masif mengunci kepentingannya, bersindikasi dengan birokrasi sebagai alat pengabsah kebijakan negara yang represif, eksploitatif, dan kerap diskriminatif.

Itu sebab, semangat yang diusung pasca rezim otoritarian Soeharto, mengubah situasi itu. Hal ini tersimak dalam Bab X Pasal 53 Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.² Untuk pertama kalinya rumusan pasal memberi penegasan hak masyarakat dalam pembentukan hukum, sekalipun sifatnya sangat terbatas, baik fase pelibatannya, maupun keterkaitan bentuk hukumnya yang memungkinkan pelibatan publik, yakni hanya UU dan Perda.

¹ [#1st draft] Disampaikan pada *International Symposium on Role of Ministry of Law and Human Rights on Regulation Reformation*, Jember, 11 Agustus 2018. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, dan Pusat Studi Konstitusi dan Pancasila, Fakultas Hukum Universitas Jember (Puskapsi).

² Pasal 53 UU 10/2004: Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

Inipun, dalam praktek, sangat lemah, inkonsisten, beragam dalam pilihan pelibatan partisipasinya, dan cenderung manipulatif.³ Dalam riset tersebut, temuan di lapangan menunjukkan bahwa indikator keperluan untuk mengakomodasi publik dalam partisipasi pembentukan, dalam hasil ini studi kasus Perda, dilakukan atas dasar: pendanaan, tekanan atau desakan publik untuk dilibatkan, dan isu tertentu yang menjadi perhatian publik secara luas atautkah tidak. Dalam prakteknya, perlakuan untuk pelibatan publik sangat mungkin tidak sama antara suatu pembahasan Perda dengan Pembahasan Perda lainnya mengingat secara substansi ada keragaman yang menyangkut keterkaitan langsung para pihak. Kesimpulan riset, menyatakan bahwa dalam rangka mendorong upaya demokrasi kebijakan daerah, khususnya dalam pembentukan Perda maka haruslah ada standar atau ketentuan minimum yang menjadi acuan atau dasar pelibatan publik dalam pembahasan hingga proses pengesahan Perda. Inilah kekosongan aturan teknis yang mengatur ketentuan atau standar minimum pelibatan publik sehingga perlulah dipertimbangkan di masa desentralisasi dan otonomi daerah dewasa ini mendorong kualitas demokrasi kebijakan daerah melalui salah satunya, partisipasi publik.

Tentunya, problem itu kini dijawab lebih lugas, luas cakupannya, serta kian kuat kedudukannya partisipasi publik, melalui revisi undang-undang, yakni Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Perundang-undangan. Hal ini secara khusus, merujuk pada ketentuan Bab XI, Pasal 96.

Pasal 96

- (1) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui:
 - a. rapat dengar pendapat umum;
 - b. kunjungan kerja;
 - c. sosialisasi; dan/atau
 - d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.
- (3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.
- (4) Untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Dalam penjelasan pasalnya, khususnya ayat (3), menyatakan:

Termasuk dalam kelompok, kelompok/organisasi masyarakat, kelompok profesi, lembaga swadaya masyarakat, dan masyarakat adat.

³ Wiratraman, Herlambang P., dan Kusman, Airlangga Pribadi. 2010. *Dinamika Otonomi Daerah dalam Pengembangan Metode Partisipasi Publik Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Studi Kasus di Tiga Wilayah: Kabupaten Jember, Kabupaten Blitar, dan Kota Surabaya)*. Laporan Riset Hibah Bersaing, Universitas Airlangga, 2007-2010.

Tulisan ringkas berikut menjelaskan sekaligus sebagai catatan pemikiran, bagaimana urgensi dan strategi mengembangkan partisipasi publik khususnya dalam upaya reformasi regulasi yang kini menjadi kerangka kebijakan utama lembaga kepresidenan yang menjadi tanggung jawab Menteri Hukum dan HAM.

POLITIK HUKUM MENGEMBANGKAN PARTISIPASI PUBLIK

Partisipasi publik jelas soal politik kewargaan. Ruang gerak demokratisasi sangat ditentukan oleh konteks bekerjanya politik hukum demokrasi itu sendiri. Masyarakat tanpa proses keterlibatannya dalam suatu kebijakan, bisa diduga, akan semakin memudahkan proses-proses kooptasi, manipulasi dan bahkan represi kekuasaan atas rakyatnya. Apalagi, dalam pandangan marxian, hukum dan bekerjanya hukum sesungguhnya refleksi kuasa yang terus menerus mereproduksi strategi politik ekonomi kuasa, daripada menjadi hukum sebagai basis perlindungan hak-hak warga.

Itu sebabnya, politik hukum untuk mengembangkan partisipasi publik amatlah bergantung dari bukan semata hukum atau ketentuan yang melandasinya, melainkan pula politik hukum yang diperankan negara melalui organ-organ kekuasaannya.

Pemerintahan hari ini di bawah Presiden Jokowi, memandang bahwa upaya pembenahan regulasi diperlukan karena percepatan pembangunan, terutama di bidang ekonomi. Kerap kali hal ini disandingkan dengan isu bahwa sering sekali terkendala sengkabut regulasi yang tidak harmonis, tidak sinkron, dan saling tumpang tindih, sehingga menyebabkan regulasi mencipta ketidakpastian hukum. Itu sebab, reformasi regulasi menjadi program prioritas pemerintah sepanjang 2017, termasuk penguatan kerangka regulasi untuk pencegahan korupsi.⁴

Realitasnya, sebagai contoh, Kementerian Dalam Negeri telah membatalkan 3.000-an regulasi, khususnya produk hukum daerah. Dari substansinya, pembatalan produk hukum ini masih terbatas pada regulasi investasi, retribusi, pelayanan birokrasi dan perizinan. Pilihan itu tak terlepas dari keinginan pemerintah bahwa regulasi termasuk produk hukum di daerah harus membantu agenda bidang ekonomi.⁵

Di satu sisi, strategi ini menjadi baik dalam arti upaya mereformasi regulasi dengan menata substansi yang menysasar pada kebijakan tertentu, sehingga ke depan reformasi regulasi tersebut melahirkan kepastian hukum. Namun di sisi lain, reformasi regulasi tidak

⁴ *Pemerintah Pastikan Tetap Jalankan Agenda Reformasi* (21 Mei 2018), <http://ksp.go.id/pemerintah-pastikan-tetap-jalankan-agenda-reformasi/index.html> (diakses 9 Agustus 2018). Dalam konteks itu, Presiden telah memberi arahan kepada Kantor Staf Presiden, Kantor Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, serta menjadikan Kementerian Hukum dan HAM menjadi *leading sector* dalam agenda reformasi regulasi.

⁵ Isra, Saldi. 2017. Merampingkan Regulasi. *Kompas*, 13 Maret 2017.

akan pernah ada artinya bila politik hukumnya sendiri meneguhkan rekonsolidasi dan akumulasi kapital dengan orientasi pasar untuk penciptaan pertumbuhan ekonomi, tanpa menguatkan posisi dan perlindungan hak-hak rakyat yang selama ini justru tergilas oleh produk-produk hukum baru yang ramah pasar itu (ini yang disebut *market friendly legal reform*).

Dalam catatan riset, karakter produk hukum (legislasi maupun regulasi) yang berparadigma *market friendly legal reform*, lebih memperlihatkan teknokrasi pembaruan yang mencukupi standar proseduralisme, sementara substansinya bisa bertolak belakang dengan mandat konstitusionalisme HAM. Hal ini mudah menebaknya! Penyebab utamanya adalah reformasi regulasi yang diorientasikan ke pasar lebih menimbang injeksi kebijakan proponen neo-liberalisme daripada akomodasi suara masyarakat. Dan, bila terdapat suara publik dalam proses pelibatangannya, kerap kali dijumpai hanya mekanisme semu, terseleksi, dan manipulatif.⁶ Dalam konteks Indonesia, sejumlah fakta bahwa proyek pembaruan ketatapemerintahan melalui *good governance* cenderung untuk melayani promosi konsensus pembaruan sosial dan ekonomi, khususnya dengan mengaplikasikan pemberdayaan teknokratik dan bahasa liberal partisipasi. Di titik ini, diskursus dan arah kecenderungan hak-hak asasi manusia harus lebih menyesuaikan dengan kebutuhan liberalisasi pasar. Inilah yang disebut '*marked friendly human rights paradigm*' (paradigma hak-hak asasi manusia yang ramah pasar).⁷ Tak heran, jamak terjadi aturan justru memberi peluang kesewenang-wenangan penguasa, dengan kontrol terbatas dalam mengimbangi kuasa pembentukan hukumnya.

Dengan paradigma demikian, menarik melihat perkembangan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah, yang memperlihatkan multifaktor dalam proses atau mekanisme maupun substansial dan terbuka kemungkinan terjadi tekanan-tekanan liberalisme. *Good governance* yang menjadi prasyarat untuk pembentukan legislasi yang lebih bertanggung jawab, haruslah ditinjau ulang untuk melihat mendalam prakteknya yang menyebabkan ketidakberdayaan masyarakat lokal berpartisipasi lebih jauh.⁸

Belum lagi, bahwa reformasi regulasi akan berfungsi baik tatkala diimbangi dengan meningkatkan kualitas birokrasi yang lebih akuntabel (*bureaucracy reform*). Hal ini terkait bagaimana memastikan bahwa birokrasi pun melayani kepentingan publik secara sungguh-sungguh, tanpa mendiskriminasi apalagi mengalienasi hak-hak masyarakat. Problem mendasarnya dalam konteks Indonesia hari ini, dan paling kronis situasinya, yakni korupsi yang sistemik di dalam penyelenggara kekuasaan.

⁶ Wiratraman, Herlambang P. 2007. *Good Governance and Legal Reform in Indonesia*. Bangkok: OHRSD.

⁷ *Ibid.*

⁸ Seidman, Ann, Robert B. Seidman and Nalin Abeysekere (2001) *Legislative Drafting for Democracy Social Change: A Manual for Drafters*. London/The Hague/Boston: Kluwer Law Internasional.

Situasi korupsi yang demikian, bila dibaca dalam kaitannya reformasi regulasi, bukan semata problem *trust* (kepercayaan publik) atau masalah budaya birokrasi, melainkan dampak sistemik penghancuran demokrasi itu sendiri, sehingga soal-soal partisipasi publik akan dianggap sebagai sampah, tanpa *value*. Celaknya, pembentuk hukum pun terlibat dalam proses itu, seperti politik transaksional dalam perumusan ketentuan dalam aturan tertentu, sehingga problem itu dikenal berjamaah (*legislative corruption*).

Itu sebabnya, ikhwal mengembangkan partisipasi publik dalam reformasi regulasi harus ditempatkan posisinya dalam konteks politik hukum kuasa yang tak sekadar mendukung, melainkan pula menopang dan bahkan mengilhami proses-proses demokratisasi. Tanpa politik hukum yang ke arah itu, sangat mungkin (dan sangat mudah diterka) partisipasi publik itu hanyalah karikatif, atau dalam bahasa Arstein (1969) disebut tokenisme partisipasi.⁹

URGENSI PARTISIPASI PUBLIK, APA STRATEGINYA

Catatan Akhir

Seidman dkk berpendapat, ada 4 elemen *rule of law* yang mendorong pada proses agar tidak terjadi kesewenang-wenangan, yakni: 1. *Governance by rule*; 2. *Accountability*; 3. *Transparency*; 4. *Participation*. Salah satu yang terkait erat dengan proses pelibatan publik adalah elemen partisipasi yang mana dijelaskan sebagai berikut, “*persons affected by a potential decision-the stakeholders-have the maximum feasible opportunity to make inputs and otherwise take part in governmental decisions*”.¹⁰

Ditinjau dari bentuk partisipasinya maka ‘masukan’ atau ‘input’ sesungguhnya masih cukup lemah menempatkan posisi partisipasi publik agar secara substansif masih dijamin dalam putusan akhir atau peraturan perundang-undangan yang disahkan. Karena dalam konteks ini tidak dijelaskan secara nyata bagaimana seharusnya tingkat maksimum dalam pelibatan publik.

Ada dua bentuk kongkrit partisipasi publik yang telah berkembang menjadi kerangka normatif dalam UU No. 12 Tahun 2011: (1) Akses untuk memperoleh informasi, atas dasar

⁹ Bagi Arstein, kata partisipasi adalah kata yang tidak jelas dan memiliki arti beragam bagi setiap orang. Salah satu hal untuk memudahkan pemahaman atas partisipasi maka Arnstein memperkenalkan ‘tangga partisipasi’ yang bisa memperlihatkan bagaimana publik merespon suatu kegiatan atau inisiasi pembentuk peraturan atas klaim partisipasi. ‘Tangga partisipasi’ ini membantu publik atau masyarakat berbicara apa yang dimaksudkan dengan ‘partisipasi’ atau ‘keterlibatan’. Derajat tertinggi partisipasi adalah adanya kekuasaan masyarakat (publik) yang ditandai dengan posisi masyarakat yang bisa sejajar atau bermitra dengan pembentuk peraturan untuk mengambil keputusan (kemitraan) atau memiliki kesempatan untuk mengambil sebagian porsi kebijakan tertentu (delegasi kekuasaan) dan puncaknya adalah kontrol yang kuat dari masyarakat untuk terlibat sampai di tingkat pengambilan keputusan. Arstein, Sherry R. 1969. *A Ladder of Citizen Participation*. AIP Journal, July 1969.

¹⁰ *Op cit.*

penegasan transparansi atau keterbukaan di setiap levelnya; dan (2) Kesempatan seluas-luasnya memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Dalam rumusan pasal 96 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011, memberi pintu masuk selebar-lebarnya dalam partisipasi publik, diposisikan sebagai hak hukum untuk memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, dalam segala level proses atau tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan. Begitu juga, dengan rumusan kata 'dapat' dalam ayat (2)-nya (rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi), tak serta merta mengunci metode pengembangan partisipasi publik dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi publik bukan semata soal formal atau prosedur melibatkan pengabsahan hukum, melainkan soal pengawasan dan pelibatan substantif dengan menguatkan keberdayaan hak-hak masyarakatnya. Tentu ini bukan pekerjaan mudah, sebaliknya menjadi tantangan bagi penyelenggara kekuasaan. Karena selama ini, proses partisipasi publik dipandang sekedar formalitas, dengan upaya mengooptasi aspirasi dengan seleksi dan manipulasi. Apalagi menyangkut kepentingan tertentu, semisal eksploitasi eksesif sumberdaya alam maupun korupsi yang dilegalkan.

Dalam kerangka normatifnya tersebut, sebagaimana di ayat (3), pelibatan publik haruslah meneguhkan posisi 'masyarakat mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan.' Hal ini untuk menghindari atau setidaknya membatasi potensi kesewenang-wenangan dalam pembentukan hukum.

Di catatan akhir ini, mengingatkan sebagaimana apa yang dikatakan Rahmena, bahwa partisipasi dalam konteks paradigma pembentukan perundangan-undangan yang parsipatif bukanlah konsep untuk menundukkan masyarakat dalam situasi pembenaran klaim penguasa atas kebijakannya. Dalam banyak kasus, memang pendekatan partisipatif menjadi bagian dari alat kooptasi baru bagi rezim yang berkuasa dan bukan sebagai alat pembebasan sehingga sesungguhnya wajah penindasan dari pembangunan sebenarnya tetap ada, hanya terbungkus oleh jargon partisipasi.¹¹

Oleh sebab itu, pendekatan parsipatif haruslah berubah pemaknaanya dari sekedar kata keadaan (keterlibatan rakyat dalam proses pembangunan termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan), menjadi kata kerja (pendekatan untuk menempatkan posisi masyarakat secara politik sebagai pelaku pembangunan). Secara filosofis, pendekatan partisipatoris berbasis pada "prinsip belajar berdasarkan pengalaman untuk *capability buiding* dan *institutional strengthening*". Sehingga diharapkan setiap kebijakan yang dikeluarkan penyelenggara negara akan jauh lebih efektif dan ada perasaan untuk memiliki atas kebijakan tersebut (*sense of belonging*) karena masyarakatnya menjadi lebih berdaya.

¹¹ Rahmna, Madjid (1995) "Partisipasi", dalam W. Sach, *Kritik atas Pembangunanisme*. Jakarta: CPPM.

Merujuk pada riset sebelumnya, tentu masih relevan untuk memosisikan konsep dasar partisipasi dengan konsekuensi tindakan kunci untuk perubahan menyeluruh kebijakan, termasuk dalam konteks peraturan di daerah, yakni upaya progresif

1. Rekonstruksi kelembagaan negara yang lebih memberikan jaminan partisipasi politik kewargaan.
2. Pergeseran konsep '*top-down*' menjadi proses '*bottom-up*', sehingga posisi dan suara masyarakat senantiasa diutamakan dalam kebijakan apapun (Wahyudi 2006).
3. Adanya peningkatan kemampuan masyarakat (*capacity buiding*) dan penguatan kelembagaan masyarakat setempat (*local institutional strengthening*) dengan cara melibatkan diri dalam setiap kebijakan. Oleh sebabnya, prasyarat pengorganisasian masyarakat menjadi penting untuk proses tranformasi kemampuan publik dalam menjalankan kontrol terhadap kekuasaan politik.

Inilah yang sebenarnya partisipasi yang demokratis dalam suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan atau kebijakan tertentu. Bilamana prinsip ideal kontrol publik secara demokratis dipenuhi dan dijamin (tidak sekadar dalam kerangka normatif), maka hak partisipasi masyarakat akan meluas dan mendalam di setiap proses pengambilan keputusan pembentukan hukum.
