

**BENTUK KOMUNIKASI PARTISIPATIF MASYARAKAT
PADA PROSES PENYUSUNAN RANCANGAN
UNDANG-UNDANG DAERAH KHUSUS JAKARTA**

**ANDI NADA RISANI SP
E021201107**



**DEPARTEMEN ILMU KOMUNIKASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2024**

**BENTUK KOMUNIKASI PARTISIPATIF MASYARAKAT PADA PROSES
PENYUSUNAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DAERAH KHUSUS
JAKARTA**

Andi Nada Risani
E021201107

Skripsi

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana
Program Studi *Public Relation*

Pada

**DEPARTEMEN ILMU KOMUNIKASI
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2024**

SKRIPSI

BENTUK KOMUNIKASI PARTISIPATIF MASYARAKAT PADA PROSES
PENYUSUNAN RANCANGAN UNDANG-UNDANG DAERAH KHUSUS JAKARTA

ANDI NADA RISANI SP

E021201107

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Sarjana Program Studi *Public Relation*
pada 16 Juli 2024 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Pada

Departemen Ilmu Komunikasi

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Hasanuddin

Mengesahkan,
Pembimbing Tugas Akhir

Mengetahui,
Ketua Program Studi



Dr. Sudirman Karnay, M.Si
NIP. 196410021990021001



Dr. Sudirman Karnay, M.Si.
NIP. 196410021990021001

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI DAN PELIMPAHAN HAK CIPTA

Dengan ini saya menyatakan bahwa, skripsi berjudul "Bentuk Partisipatif Masyarakat Pada Proses Penyusunan Rancangan Undang-Undang Provinsi Daerah Khusus Jakarta" adalah benar karya saya dengan arahan dari bapak Dr. Sudirman Karnay. M.Si sebagai pembimbing. Karya ilmiah ini belum diajukan dan tidak sedang diajukan dalam bentuk apa pun kepada perguruan tinggi mana pun. Sumber informasi yang berasal atau dikutip dari karya yang diterbitkan maupun tidak diterbitkan dari penulis lain telah disebutkan dalam teks dan dicantumkan dalam daftar pustaka skripsi ini. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan skripsi ini adalah karya orang lain, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut berdasarkan aturan yang berlaku. Dengan ini saya melimpahkan hak cipta (hak ekonomis) dan karya tulis saya berupa skripsi ini kepada Universitas Hasanuddin.

Makassar, 16 Juli 2024




Andi Nada Risani SP
NIM E021201107

UCAPAN TERIMA KASIH

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan segala rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul: "Bentuk Komunikasi Partisipasi Masyarakat Pada Proses Penyusunan Rancangan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta." guna memenuhi sebagian persyaratan untuk memperoleh Gelar Sarjana pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Makassar. Penulis menyadari dalam penyusunan skripsi ini terdapat banyak kendala dan tidak akan berjalan lancar tanpa adanya pengorbanan, dukungan maupun bantuan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada :

1. Kedua orang tua tercinta, Bapak Jamaris Andi Halik, S.Ag, M.H dan Ibu Andi Nilawati, S.Pd terima kasih atas segala doa yang dipanjatkan sehingga peneliti bisa menyelesaikan tugas akhir ini serta terima kasih atas perhatian, kasih sayang hingga dukungan secara moral dan materi kepada peneliti hingga bisa sampai di titik ini
2. Bapak Dr. Sudirman Karnay, M.Si selaku pembimbing dan Kepala Departemen Ilmu Komunikasi Universitas Hasanuddin yang telah meluangkan waktu, tenaga dan buah pikirnya dalam memberikan nasihat, bimbingan dan mengarahkan peneliti dalam penulisan skripsi
3. Ibu Sartika Wardhani DH. Pasha, S.Sos., M.I.Kom selaku pembimbing akademik peneliti yang sudah mengarahkan, membimbing dan memberikan nasihat kepada peneliti selama masa perkuliahan.
4. Seluruh dosen pengajar Ilmu Komunikasi Universitas Hasanuddin yang telah senantiasa membimbing dan memberikan ilmunya kepada peneliti selama masa perkuliahan.
5. Staf Departemen Ilmu Komunikasi Universitas Hasanuddin yang telah membantu dan melayani peneliti dalam menyelesaikan proses administrasi dari awal perkuliahan hingga proses penyusunan skripsi
6. Ketiga Informan, Bapak Widodo, S.H, M.H, Ibu Rosdiana, S.H, M.H, dan Bapak Usni Hasanudin yang telah bersedia dengan senang hati dan memperlancar proses penelitian yang dilakukan oleh peneliti
7. Saudara-Saudara tercinta, Kak Ajeng, Opi, Mai dan Ais yang selalu memberikan semangat, menghibur dan menemani peneliti selama masa perkuliahan dan masa penyusunan skripsi
8. Doni Kurnia Herly dan Rizkia Ayu Rahima yang telah membantu dan menemani peneliti selama proses penyusunan skripsi

9. Teman-Teman “PR sayap Kanan” Fani, Uga, Iceng, Catur, Capo, Fifi, Geiby, Febe, Naya dan Fira terima kasih telah kebersamai peneliti selama masa perkuliahan dan memberikan motivasi untuk segera menyelesaikan skripsi ini. *Thankyou for all the fun times and all the memories together.*
10. Adelia Firya Tania dan Farhat Ramah Azzahra yang telah kebersamai peneliti dari masa magang hingga sekarang, terima kasih atas semua waktu, nongkrong-nongkrongnya, serta suka dan dukanya yang telah mewarnai kehidupan penulis. *Having you guys is something that I wouldn't take for granted*
11. Teman-Teman Angkatan 2020 Nalendra yang tidak bisa disebut satu persatu, terimakasih semua kenangan dan pengalaman yang tidak akan terlupakan
12. Seluruh teman-teman yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu serta yang telah mengajarkan banyak hal yang sangat bermanfaat bagi penulis dalam penulisan tugas akhir
13. Mutawakkil S. yang telah kebersamai peneliti selama masa perkuliahan, membantu proses penyusunan tugas akhir ini, terima kasih atas semua yang sudah dilakukan dan diberikan kepada peneliti.
14. Untuk saya sendiri, terima kasih sudah menyelesaikan perkuliahan dan tugas akhir ini. *thankyou for all your efforts to keep going through all the ups and downs and still being strong this far. Always proud and love my self.*

Semoga segala bantuan, bimbingan dan pengajaran yang telah diberikan kepada peneliti mendapatkan imbalan dari Allah SWT, Akhir kata peneliti secara pribadi memohon maaf apabila selama penyusunan dan penulisan skripsi ini terdapat kekhilafan dan kesalahan.

Wassalamualaikum warahmatullahi wabarakatu.

ABSTRAK

Andi Nada Risani SP. **Bentuk Partisipasi Masyarakat Pada Proses Pembentukan Rancangan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta** (Dibimbing oleh Dr. Sudirman Karnay, M.Si)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui (1) Bagaimana bentuk pemenuhan komunikasi partisipatif masyarakat dalam menyampaikan aspirasi terhadap pembentukan Rancangan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta (2) Bagaimana hambatan dalam pemenuhan komunikasi partisipatif masyarakat dalam menyampaikan aspirasi terhadap pembentukan Rancangan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta. Penelitian ini dilakukan di Badan Legislasi DPR RI pada April- Mei 2024.

Selaku alat kelengkapan dewan yang bertanggung jawab menyusun dan membahas RUU DKJ. Dengan teknik menentukan informan menggunakan Teknik purposive sampling. Jumlah informan dalam penelitian ini yaitu 2 informan yang merupakan staff Badan Legislasi dan 1 Informan yang merupakan masyarakat terkait. Teknik pengumpulan data pada penelitian ini menggunakan metode wawancara mendalam. Teori yang digunakan dalam penelitian ini yaitu teori Komunikasi Dialogis dengan Model Tingkatan Partisipasi Arnstein dengan tipe penelitian deksriptif kualitatif.

Sejalan dengan teori Arnstein bahwa dalam memenuhi nilai partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan sebuah Undang-Undang, Ketiga Informan menyatakan bahwa bentuk partisipasi masyarakat yang dilakukan dalam proses pembentukan RUU DKJ adalah RDPU bersama masyarakat yang diwakilkan oleh ahli hukum, akademisi, komunitas dan masyarakat terkait untuk didengarkan masukan dan pendapat mereka. Diantara delapan tingkatan partisipasi masyarakat melalui teori Arnstein hasil penelitian menunjukkan bahwa pemenuhan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan RUU DKJ termasuk dalam kelompok tangga partisipasi masyarakat tingkat kedua dan ketiga Degree of Tokenism (derajat semu). Dengan hasil bahwa bentuk komunikasi yang dilakukan adalah komunikasi dialogis (Komunikasi dua arah). Dengan demikian, partisipasi masyarakat dinilai sudah cukup terpenuhi dalam proses penyusunan Rancangan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta.

Kata Kunci : Komunikasi Partisipasi, Arnstein, Pembentukan Undang-Undang, Partisipasi Masyarakat

ABSTRACT

Andi Nada Risani SP. **Forms of Community Participation in the Process of Forming the Jakarta Special Regional Law Draft** (Supervised by Dr. Sudirman Karnay, M.Si)

This research aims to find out (1) What forms of community participatory communication are fulfilled in conveying aspirations towards the formation of the Draft Law on the Special Region of Jakarta (2) What are the obstacles in fulfilling participatory communication by the community in conveying aspirations towards the formation of the Draft Law on the Special Region of Jakarta. This research was conducted at the DPR RI Legislative Body in April-May 2024

As an organ of the council tasked with preparing and discussing the Draft Law on the Special Region of Jakarta. By determining informants using techniques purposive sampling. The number of informants in this research was 2 informants who were Legislative Body staff and 1 informant who was a member of the public who participated in the drafting process of the RUU DKJ . The technique for collecting data in this research uses the in-depth interview method. The theory used in this research is Arnstein's Eight Levels of Participation theory with a qualitative descriptive research type.

In line with Arnstein's theory that in fulfilling the value of community participation in the process of forming a law, the three informants stated that the form of community participation carried out in the process of forming the RUU DKJ was the RDPU with the community represented by legal experts, academics, communities and related communities to be heard. their input and opinions. Among the eight levels of community participation through Arnstein's theory, the research results show that the fulfillment of community participation in the drafting process of the RUU DKJ is included in the second and third levels of the ladder of community participation. Degree of Tokenism (pseudo degree). Thus, community participation is considered sufficient in the process of drafting the Draft Law on the Special Region of Jakarta.

Keywords: Participation Communication, Arnstein, Formation of Laws, Community Participation

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
SKRIPSI	v
UCAPAN TERIMA KASIH	ix
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xiii
DAFTAR ISI	xv
DAFTAR GAMBAR	xvii
DAFTAR TABEL	xix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	6
D. Kerangka Konseptual	6
E. Definisi Konseptual	11
F. Metode Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Komunikasi	17
B. Komunikasi Dialogis	19
C. Partisipasi Masyarakat	22
D. Demokrasi Deliberatif	26
BAB III GAMBARAN UMUM OBJEK PENELITIAN	29
A. Sejarah Terbentuknya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	29
B. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	29
C. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)	30
D. Gambaran Umum Badan Legislasi	31
E. Tugas dan Wewenang Badan Legislasi	32
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	35
A. Hasil Penelitian	35
B. Pembahasan	40

BAB V PENUTUP	47
A. Kesimpulan	47
B. Saran	47
DAFTAR PUSTAKA	49
LAMPIRAN	53

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Berita Masyarakat Menolak Pasal Pada RUU DKJ	2
Gambar 2 Berita Fraksi Partai PKS menolak RUU DKJ	2
Gambar 3 Delapan Tingkatan Arnstein	8
Gambar 4 Komponen Analisis Data Model Interaktif	15

DAFTAR TABEL

Tabel 1 1 Kerangka Konseptual.....	11
Tabel 1 2 Informan Penelitian.....	13

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemindahan Ibukota Negara mengakibatkan perubahan terhadap wilayah Provinsi Daerah Khusus Jakarta yang mempunyai kekhususan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Kewenangan Khusus adalah kewenangan yang menjadi kepemilikan Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Khusus Jakarta terkait pelaksanaan fungsi sebagai pusat perekonomian nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (2) bahwasanya Provinsi daerah khusus Jakarta berfungsi sebagai pusat perdagangan, pusat kegiatan layanan jasa, keuangan, serta kegiatan bisnis nasional dan global.

Rancangan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta atau RUU DKJ telah disetujui untuk menjadi Undang-Undang usul inisiatif DPR RI pada Selasa, 03 Desember 2023. Mengatur bahwasanya Undang-Undang Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diubah menjadi Provinsi Daerah Khusus Jakarta dengan Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Khusus Jakarta adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). RUU DKJ usulan inisiatif DPR RI kemudian menjadi kontroversial di masyarakat karena pada Pasal 10 memuat bahwa Provinsi Daerah Khusus Jakarta dipimpin oleh gubernur dan dibantu oleh wakil gubernur. Gubernur dan wakil gubernur ditunjuk, diangkat dan diberhentikan oleh presiden .

Undang-Undang yang mengusung perubahan dari model pemilihan umum langsung menjadi sistem penunjukan oleh presiden untuk gubernur dan wakil gubernur Jakarta ini memicu perdebatan sengit mengenai prinsip-prinsip demokrasi, efisiensi dalam tata kelola pemerintahan dan keseimbangan kekuasaan antara kepentingan nasional dan lokal. Masyarakat menganggap bahwasanya RUU DKJ mengusulkan perubahan yang radikal dari proses demokrasi yang sudah ada dan merupakan Langkah mundur dalam menegakkan prinsip-prinsip demokrasi dan tata kelola pemerintahan lokal. Pemusatan kekuasaan di tangan presiden beresiko merusak pencapaian yang telah dibuat dalam pemerintahan yang desentralisasi.



Gambar 1 Berita Masyarakat Menolak Pasal Pada RUU DKJ
(Sumber : Tempo.co)

Adanya pengaturan terkait proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dalam RUU DKJ mencuatkan polemik serta pro-kontra di tubuh anggota dewan berikut fraksinya, sejumlah fraksi ada yang menolak, dengan menyatakan pandangannya. Bahwasanya dengan adanya sistem pemilihan pemimpin yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta membahayakan tatanan sistem demokrasi dan sejatinya bertentangan dengan nilai-nilai konstitusi terlebih melucuti demokrasi itu yang telah lama tumbuh, berkembang dan berakar sejak pra atau pun pasca terjadinya reformasi sebab dan bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi.

Dalam hasil observasi peneliti, RUU DKJ dalam penyusunannya sangat tergesa-gesa dan tidak mempertimbangkan pendapat masyarakat, hal ini sesuai dengan pendapat fraksi partai PKS pada Rapat Badan Legislasi yang merasa bahwa Undang-Undang ini sedikit terkesa-gesa dalam penyusunan dan pengesahannya. Hal ini jg didukung dengan pernyataan resmi partai PKS dari laman berita Kompas.com. Bahwasanya dalam proses penyusunan RUU Daerah Khusus Jakarta dinilai tergesa-gesa dan belum melibatkan partisipasi masyarakat yang bermakna berdasarkan UU No 13 Tahun 2022.



Gambar 2 Berita Fraksi Partai PKS menolak RUU DKJ
(Sumber : Kompas.com)

Minimnya partisipasi masyarakat dalam RUU DKJ tidak sesuai dengan Penganturan Peraturan Perundang-undangan Nomor 12 Tahun 2011. Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang baik, meliputi : (1) kejelasan tujuan; (2) Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; (3) Kesesuaian antara jenis hierarki dan materi muatan; (4) Dapat dilaksanakan; (5) Kedayagunaan dan kehasilgunaan; (6) Kejelasan rumusan; dan (7) Keterbukaan. Partisipasi Masyarakat berkaitan dengan konsep keterbukaan, Keterbukaan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kewajiban bagi pemerintah untuk membuka lebar-lebar pintu partisipasi masyarakat untuk menyampaikan ide, gagasan, pandangan terhadap aturan yang akan dibuat dan direalisasikan dimasyarakat.

Perluasan pengaturan partisipasi masyarakat, yaitu bahwa masukan yang diberikan masyarakat dapat dilakukan melalui berbagai forum seperti Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), Kunjungan Kerja, Sosialisasi, dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi (Yuan & Suprobawati, 2022).

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan pemerintah harus membuka lebar-lebar pintu partisipasi masyarakat. Pembentukan undang-undang harus mengandung dua makna yaitu aspiratif dan partisipatif, yaitu : proses dan substansi. Proses adalah mekanisme dalam pembentukan perundang-undangan yang harus dilakukan secara transparan, sehingga dari aspirasi masyarakat dapat berpartisipasi memberikan masukan-masukan dalam mengatur suatu permasalahan. Substansi adalah materi yang akan diatur harus ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas, sehingga menghasilkan suatu undang-undang yang demokratis, aspiratif, partisipatif dan berkarakter responsif/populistik Mahfud MD (2011: 363).

Dalam memperluas partisipasi masyarakat pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan, Mahkamah Konstitusi membawa perluasan partisipasi masyarakat bermakna pada putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, Putusan tersebut menyebut bahwa, partisipasi masyarakat dalam pembentukan UU perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*).

Melalui putusan ini, Mahkamah Konstitusi untuk pertama kali menyatakan pembentukan sebuah UU cacat secara formil. Dalam salah satu pertimbangan hukumnya, MK berpendapat bahwa penyusunan UU Cipta Kerja tidak sesuai dengan ketentuan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni asas keterbukaan. Asas keterbukaan adalah bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka.

Perluasan yang dimaksud yakni melalui penerapan konsep partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) dengan setidaknya terdapat tiga kriteria yang wajib terpenuhi diantaranya: pertama, hak untuk didengarkannya

pendapatnya (*right to be heard*), kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan ketiga, hak untuk mendapatkan tanggapan atau penjelasan terhadap pendapat yang telah diberikan (*right to be explained*).

Setelah adanya konsep baru atas pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, diharapkan para pemegang kekuasaan dalam penyusunan sebuah Undang-Undang mampu untuk melaksanakannya dan mengaplikasikannya. sehingga nilai konsep *meaningful participation* ini benar-benar hadir untuk membantu perluasan nilai partisipasi masyarakat yang sebelumnya tidak diatur secara efektif. Tetapi, dalam realitanya masih banyak sekali Undang-Undang yang hadir dimasyarakat yang dianggap tidak memenuhi syarat *meaningful participation* sesuai putusan Mahkamah Konstitusi. Salah satunya Rancangan Undang-Undang mengenai Daerah Khusus Jakarta yang dinilai tidak mempertimbangkan pendapat masyarakat dalam proses pembentukannya, yang mana hal ini tidak sesuai dengan syarat pemenuhan konsep *meaningful participation* yaitu hak masyarakat untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*).

Dengan adanya pro-kontra dari pandangan fraksi mengenai proses penyusunan Rancangan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta, adanya penolakan di masyarakat atas beberapa pasal dalam RUU DKJ yang dinilai hanya akan mengubah model demokrasi yang sudah ada serta tidak terpenuhinya hak masyarakat dalam memberikan partisipasinya atas Undang-Undang ini. Sehingga, peneliti ingin mengetahui lebih lanjut mengenai pemenuhan partisipasi masyarakat yang sebenarnya dalam pembentukan pengaturan perundang-undangan RUU DKJ dalam menyampaikan aspirasinya atas Undang-Undang yang dibentuk, serta peneliti ingin mengetahui apa saja hambatan yang pemerintah dapatkan dalam melibatkan masyarakat atas pembentukan RUU DKJ. Disini penulis tertarik untuk melakukan penelitian langsung di Badan Legislasi DPR RI selaku alat kelengkapan dewan yang ditunjuk untuk menyusun dan membahas terkait RUU DKJ.

Peneliti menemukan beberapa penelitian terdahulu yang sudah membahas terkait komunikasi partisipatif, yang dimana peneliti juga menjadikan penelitian-penelitian tersebut sebagai referensi. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Vivie Anggra Kusuma dengan judul penelitian "Komunikasi Partisipatif Dalam *Community Based Tourism* Sebagai Upaya Menciptakan Masyarakat Sadar Wisata". Penelitian ini berfokus pada Komunikasi Partisipatif yang terjadi antara pemerintah desa, Kelompok Sadar Wisata (Pokdarwis) Podang Lestari dengan masyarakat lokal dalam membangun desa wisata Joho dengan menerapkan konsep *community based tourism* serta peran komunikasi partisipatif masyarakat Desa Joho menunjukkan partisipasi mereka dalam setiap kegiatan kelompok. Dengan hasil penelitian bahwasanya bentuk peran pemerintah desa, dan Pokdarwis dalam menciptakan masyarakat sadar wisata di desa wisata Joho antara lain dengan melibatkan masyarakat dalam mengelola tempat wisata, meningkatkan ketrampilan dan pengetahuan dalam bidang pariwisata, dan pengembangan Sumber Daya Manusia.

Penelitian lainnya yang peneliti jadikan sebagai referensi adalah penelitian yang dilakukan oleh Rizky Alvionto berjudul “Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Pemindahan Ibukota Negara”. Penelitian ini menunjukkan bentuk partisipasi masyarakat dan tinjauan putusan Mahkamah Konstitusi atas pemenuhan Tingkat partisipasi masyarakat pada pembentukan Undang-Undang Pemindahan Ibukota Negara. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa DPR dan pemerintah membantah bahwasanya dalam pembentukan Undang-Undang Pemindahan Ibukota Negara minim akan partisipasi masyarakat. DPR dan pemerintah menjabarkan bahwa pembentukan Undang-Undang ibu kota negara sudah melibatkan partisipasi masyarakat. Bentuk partisipasi masyarakat yang dilakukan oleh DPR dan pemerintah sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh undang-undang. Bentuk partisipasi masyarakat antara lain yakni konsultasi publik, diskusi, mendengarkan masukan dari pakar dan lainnya.

Perbedaan penelitian terdahulu dan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti ialah peneliti mengkaji mengenai bentuk komunikasi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Rancangan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta. Pembaruan penelitian yang dilakukan peneliti adalah melihat partisipasi masyarakat dari bentuk komunikasinya karena berdasarkan penelitian terdahulu, peneliti belum menemukan penelitian yang membahas mengenai komunikasi partisipatif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan terkhusus pada konsep partisipasi bermakna (*meaningful participation*), sehingga penelitian ini menarik bagi peneliti karena memiliki objek penelitian yang jauh berbeda.

Dengan demikian, berdasarkan latar belakang permasalahan yang sudah dipaparkan, peneliti melakukan penelitian dengan judul : “ **Bentuk Komunikasi Partisipatif Masyarakat Pada Proses Pembentukan Rancangan Undang-Undang Provinsi Daerah Khusus Jakarta** ”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka peneliti merumuskan masalah dalam penelitian ini antara lain :

1. Bagaimana bentuk pemenuhan komunikasi partisipatif masyarakat dalam menyampaikan aspirasi terhadap pembentukan Rancangan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta?
2. Bagaimana hambatan dalam pemenuhan komunikasi partisipatif masyarakat dalam menyampaikan aspirasi terhadap pembentukan Rancangan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan dengan rumusan masalah yang telah peneliti kemukakan, Adapun tujuan penelitian ini yaitu :

- a. Untuk mengetahui bentuk pemenuhan partisipasi masyarakat dalam menyampaikan aspirasi terhadap pembentukan Rancangan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta
- b. Untuk mengetahui hambatan dalam pemenuhan komunikasi partisipatif masyarakat dalam menyampaikan aspirasi terhadap pembentukan Rancangan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta

2. Kegunaan Penelitian

a. Kegunaan Teoritis

- Hasil penelitian ini diharap dapat memberikan kontribusi ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan bidang studi Ilmu Komunikasi, khususnya mengenai komunikasi partisipatif masyarakat dalam pembentukan pengaturan perundang-undangan
- Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi kepustakaan terutama mengenai komunikasi partisipatif masyarakat dalam pembentukan kebijakan.

b. Kegunaan Praktis

- Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan atau referensi bagi peneliti lain dalam melakukan penelitian lanjutan yang memiliki permasalahan sejenis.
- Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk lembaga pemerintah dalam menentukan sebuah kebijakan untuk mampu memenuhi bentuk partisipasi masyarakat secara meluas agar dapat menghasilkan kebijakan yang berguna bagi Masyarakat.

D. Kerangka Konseptual

1. Pembentukan Undang-Undang

Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi menyiratkan adanya peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan.

Berdasarkan tahapan-tahapan dalam pembentukan undang-undang sebagaimana yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yaitu Pasal 96 UU No. 12/2011, maka ketentuan tersebut harus dilaksanakan. Permasalahan yang kemudian muncul adalah pembentukan undang-undang yang tidak sesuai dengan tahapan atau tidak melibatkan partisipasi masyarakat. Masyarakat dalam hal ini

adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan

Bentuk dari partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang tertuang dalam pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Masyarakat dapat memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis.. Pasal 96 Ayat 2 menjelaskan bentuk partisipasi yang masyarakat dapat ikuti yakni rapat dengar pendapat umum bersama DPR maupun Pemerintah, masyarakat dapat menyampaikan aspirasi saat DPR dan pemerintah melakukan kunjungan kerja, sosialisasi dan seminar. Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan masyarakat siapa saja yang dapat ikut berpartisipasi. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengalami perubahan ketiga yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 96 mengalami perubahan terkait dengan partisipasi Masyarakat. Pada Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 masyarakat dapat memberikan masukan secara luring maupun daring. Asas keterbukaan pada Pasal 96 terlihat sangat jelas. Bukti asas keterbukaan terdapat pada Ayat (4), (5), dan (8).

Pelaku partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan undang-undang yang dirancang. Terdapat pelaku partisipasi masyarakat yang sering ikut terlibat dalam pembentukan undang-undang yakni 1) Perguruan tinggi, 2) Pengamat dan pakar, 3) Lembaga keagamaan, 4) Utusan daerah, 5) Organisasi Politik, 6) Kelompok masyarakat, 7) LSM, 8) Organisasi Serikat Pekerja, 9) Pengusaha, 10) Pers, 11) Perorangan atau Tokoh Masyarakat dan lain-lain. Pelaku partisipasi masyarakat yang selalu terbanyak dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pengamat dan pakar. Masyarakat yang hadir dalam berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan peraturan perundang-undangan

2. Partisipasi Masyarakat

Partisipasi memiliki arti sama dengan peranserta, ikut serta, dan keterlibatan dari masyarakat maupun individu. Partisipasi masyarakat merupakan suatu sarana bagi masyarakat dalam berkontribusi baik dalam pengambilan keputusan maupun terhadap upaya pembangunan dan mendapatkan hasil dari pembangunan tersebut. Partisipasi masyarakat adalah keterlibatan individu dalam proses penerbitan keputusan terhadap segala hal termasuk dalam suatu lembaga, program dan lingkungan yang mempengaruhinya. Heller (1999)

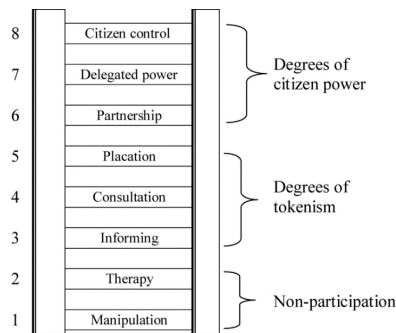
a) Komunikasi Dialogis

Dialog adalah jalan untuk mengangkat martabat manusia yang ditandai oleh komunikasi saling percaya dan menumbuhkan. Komunikasi dialogis sangat penting untuk menciptakan pengalaman bersama dalam proses pembelajaran (Freire, 2000). Tanpa ada dialog, tidak akan ada komunikasi, dan tanpa komunikasi tidak akan ada pendidikan sejati (Freire, 2005). Dialog adalah aspek

sikap dan atau spirit dari komunikasi (Rule, 2009). Komunikasi dialogis merupakan pengubah hubungan kekuasaan asimetris menuju perjumpaan, bertumbuhnya kesadaran kritis dan kolaborasi yang saling melengkapi (Freire, 2005). Di dalam komunikasi dialogis, terjadi proses refleksi dan aksi (Shih, 2018). Refleksi terarah pada penguatan kesadaran kritis dan empatik. Sementara aksi adalah tindakan konkrit untuk memecahkan persoalan dalam pengembangan hidup bersama. Di dalam dialog, setiap pribadi berkembang dalam kemampuan intelektual, afektif, kerjasama, dan ketrampilan memecahkan permasalahan bersama. Dalam arti ini, dialog merupakan proses humanisasi (Shih, 2018).

b) Model Partisipasi Masyarakat

Arnstein (1969) dalam *Journal of the American Planning Association* (JAPA) yang berjudul “*A Ladder Of Citizen Participation*” menarik kesimpulan bahwa model partisipasi masyarakat terbagi dalam suatu tingkatan yang bernama tangga partisipasi. Tangga partisipasi terdiri dari delapan tangga yang memiliki tingkatan dari masing-masing tangga. Berikut ini adalah tangga partisipasi masyarakat:



Gambar 3 Delapan Tingkatan Arnstein

Dua tangga terbawah dikategorikan dalam tingkatan *Non-Participation* (non partisipasi) menempatkan 8mabila partisipasi yang dinamakan *Manipulation* (Manipulasi) dan *Therapy* (Terapi). Dalam kedua tangga tersebut, tangga manipulasi bisa diartikan sebagai tidak memungkinnya masyarakat untuk berpartisipasi dalam perencanaan. Sedangkan dalam tangga kedua, terapi telah ada komunikasi namun masih bersifat terbatas, inisiatif 8mambil dari pemerintah (pemegang kekuasaan) dan hanya satu arah.

Tangga ketiga, keempat dan kelima dikategorikan dalam *Degree of Tokenism* (derajat semu) yaitu partisipasi masyarakat telah didengar dan berpendapat tetapi mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa pandangan mereka akan dipertimbangkan oleh pemegang kekuasaan, dalam tahap ini partisipasi masyarakat memiliki kemungkinan yang sangat kecil untuk menghasilkan perubahan dalam masyarakat. Dalam tangga ketiga yaitu *Informing* (Pemberian Informasi)

menyiratkan bahwa pemberian informasi dan komunikasi telah terjadi tetapi masih bersifat satu arah, sarana bagi masyarakat untuk melakukan timbal balik (*feed back*) masih bersifat minim. Tangga ke empat yaitu *Consultation* (Konsultasi) bermakna bahwa komunikasi telah bersifat dua arah tetapi masih bersifat partisipasi yang ritual/formalitas, sudah ada kegiatan penjaringan aspirasi, penyelidikan keberadaan masyarakat, telah ada aturan pengajuan proposal dan ada harapan aspirasi masyarakat akan didengarkan tetapi belum ada jaminan aspirasi tersebut akan dilaksanakan misalnya temu warga dan dengar pendapat publik. Tangga ke lima yaitu *Placation* (Penenteraman) berarti bahwa komunikasi telah berjalan baik dan ada negosiasi antara masyarakat dengan pemerintah, akan tetapi tetap dipegang oleh pemegang kekuasaan.

Tiga tangga teratas dikategorikan dalam *Degree of Citizen Power* (tingkatan kuasa masyarakat) dimana masyarakat memiliki pengaruh terhadap proses pengambilan keputusan partisipasi masyarakat (kelompok masyarakat miskin/rentan) sudah masuk dalam ruang penentuan proses, hasil dan dampak kebijakan dengan menjalankan *partnership* (Kemitraan) yaitu masyarakat telah mampu bernegosiasi dengan pemegang kekuasaan dalam posisi sejajar. *Delegated Power* (Pendelegasian Kekuasaan) yaitu masyarakat telah memiliki kekuasaan yang lebih tinggi dari pemerintah dalam pengambilan keputusan. Pada tangga *Citizen Control* (Kendali Warga) partisipasi masyarakat secara penuh atas suatu keputusan, keberlangsungan suatu kegiatan. Dalam tingkatan ini fungsi pemerintah sangat minim, sehingga partisipasi masyarakat sangat tinggi dalam memegang kewenangan.

3. Pengaturan Penerapan Konsep Partisipasi Masyarakat Bermakna (*Meaningful Participation*)

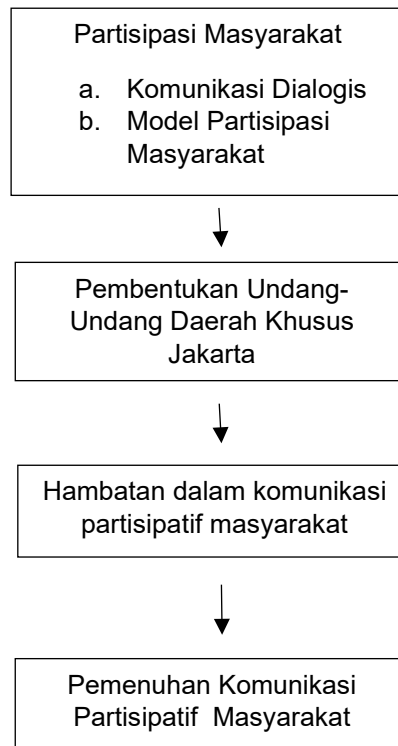
Prinsip partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang mengalami perubahan, muncul istilah *meaningful Participation* atau partisipasi yang dilakukan secara bermakna dalam pertimbangan Hakim Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Cipta Kerja. Dalam pertimbangannya, Majelis Hakim Konstitusi menyatakan bahwa selain yang ditentukan dalam aturan legal formal, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*) sehingga terwujud keterlibatan public secara sungguh-sungguh. Menindaklanjuti putusan MK tersebut, langkah pertama yang dilakukan DPR adalah mempersiapkan revisi Undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Salah satu pasal yang direvisi adalah menambahkan ketentuan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau *meaningful participation*. Partisipasi bermakna (*meaningful participation*) dalam rumusan revisi UU 13/2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang meliputi pemenuhan hak masyarakat dalam pembentukan UU, berupa hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk

mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Persyaratan partisipasi bermakna memberikan makna penting dalam pembentukan perundangan yang aspiratif dan partisipatif. Hal ini karena akan mendorong proses pembentukan yang transparan, sekaligus juga akan berdampak positif pada substansi pengaturan dalam UU. Pemenuhan *meaningful participation* menjadi tolok ukur suatu produk hukum telah tersusun dengan sempurna secara formil sehingga secara materil juga memenuhi rasa keadilan yang dikehendaki masyarakat.

4. Hambatan Pemenuhan Komunikasi Partisipasi Masyarakat

Hambatan komunikasi antara pemerintah dan masyarakat dalam menyusun sebuah undang-undang (UU) adalah masalah yang sering terjadi dalam konteks sosial dan politik. Salah satu permasalahan utama adalah kesenjangan bahasa antara pemerintah dan masyarakat. Pemerintah sering menggunakan istilah teknis dan bahasa resmi yang sulit dipahami oleh masyarakat umum. Hal ini menyebabkan informasi yang disampaikan tidak sampai dengan baik dan masyarakat sulit mengerti kebijakan yang sedang dilakukan. Kurangnya transparansi juga menjadi faktor yang mempengaruhi permasalahan komunikasi ini. Masyarakat sering merasa bahwa pemerintah menyembunyikan informasi penting atau tidak memberikan penjelasan yang memadai terkait kebijakan dan keputusan yang diambil. Hal ini mengakibatkan kurangnya kepercayaan dari masyarakat terhadap pemerintah. Masyarakat sering merasa bahwa pendapat dan aspirasi mereka tidak didengar atau diabaikan oleh pemerintah. Akibatnya, terjadi kesenjangan antara kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan kebutuhan serta harapan masyarakat

Tabel 1 1 Kerangka Konseptual

E. Definisi Konseptual

1. Dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi menyiratkan adanya peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan.
2. Partisipasi masyarakat merupakan suatu sarana bagi masyarakat dalam berkontribusi baik dalam pengambilan keputusan maupun terhadap pembentukan penganturan dan mendapatkan hasil dari pembentukan pengaturan tersebut
3. Komunikasi Dialog adalah jalan untuk mengangkat martabat manusia yang ditandai oleh komunikasi saling percaya dan menumbuhkan. Komunikasi dialogis sangat penting untuk menciptakan pengalaman bersama dalam proses pembelajaran (Freire, 2000). Tanpa ada dialog, tidak akan ada komunikasi, dan tanpa komunikasi tidak akan ada pendidikan sejati (Freire, 2005). Komunikasi dialogis merupakan pengubah hubungan kekuasaan asimetris menuju perjumpaan, bertumbuhnya kesadaran kritis dan kolaborasi yang saling melengkapi (Freire, 2005).

4. Model partisipasi masyarakat Arnstein "A Ladder Of Citizen Participation" menarik bahwa model partisipasi masyarakat terbagi dalam suatu tingkatan tangga partisipasi. Model partisipasi terbagi menjadi tiga tingkatan pemenuhan partisipasi masyarakat, yaitu : (1) Non-Participation; (2) Degrees Of Tokenism; (3) Degrees of citizen power. (Arnstein dalam Journal of the American Planning Association, 1969).
5. Partisipasi bermakna (meaningful participation) meliputi pemenuhan hak masyarakat dalam pembentukan UU, berupa hak untuk didengarkan pendapatnya (right to be heard), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (right to be considered), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (right to be explained).
6. Hambatan adalah rintangan atau kendala yang dapat menghambat atau menghalangi pencapaian suatu tujuan atau pelaksanaan suatu pengaturan.
7. Pemenuhan komunikasi partisipatif masyarakat dilihat dengan pemenuhan partisipasi masyarakat secara bermakna (meaningful participation) dan tingkatan partisipasi masyarakat pada model partisipasi Ainstein.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian ini berlokasi di Jakarta, Sekretariat Jenderal DPR RI, Badan Legislasi. Penelitian ini dilaksanakan selama 3 (tiga) bulan, yang dimulai pada bulan Februari–Mei 2024.

2. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu penelitian yang memberikan tentang objek penelitian atau mendeskripsikannya berdasarkan karakteristik yang dimiliki. Tujuan penelitian deskriptif kualitatif ini adalah untuk mendeskripsikan suatu fenomena melalui pengumpulan data. Dalam konteks Penelitian terkait komunikasi partisipatif masyarakat dalam proses penyusunan RUU DKJ didasarkan pada observasi dan wawancara mendalam.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan untuk memperoleh data yang berkaitan dengan penelitian yang akan dilakukan. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Data Primer : Data ini diperoleh dari hasil observasi dan wawancara mendalam dengan informan yang telah ditentukan
 - Observasi merupakan metode pengumpulan data yang digunakan pada riset kualitatif. Metode ini hadir untuk mendeskripsikan dan menjelaskan fenomena riset (Kriyantono, 2006). Peneliti berusaha hadir dalam proses partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan RUU DKJ sebagai bentuk observasi mendalam atas penelitian ini.

- Wawancara merupakan metode yang digunakan untuk memperoleh informasi langsung dari informan. Menurut Berger, wawancara adalah percakapan antara periset (seseorang yang berharap mendapatkan informasi) dan informan (seseorang yang diasumsikan memiliki informasi penting mengenai objek (Kriyantono, 2006). Wawancara dalam kualitatif, disebut juga sebagai wawancara mendalam yang kebanyakan tidak terstruktur dengan tujuan memperoleh data kualitatif yang mendalam. Dalam penelitian ini, yang akan diwawancarai secara mendalam ialah informan terpilih yang memahami dan mengikuti proses pembentukan RUU DKJ secara keseluruhan.
- b. Data Sekunder : Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari hasil kajian pustaka yang bertujuan mendapatkan literatur yang berkaitan dengan penelitian ini. Kajian ini dilakukan dengan membaca seperti buku, jurnal *online*, dan artikel. Studi kepustakaan ini dimaksudkan untuk memperoleh teori, konsep, maupun keterangan-keterangan yang diperlukan untuk menyelesaikan penelitian.
4. Teknik Penentuan Informan

Teknik penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling*. Teknik ini mencakup orang-orang yang dipilih atas kriteria tertentu yang telah ditentukan oleh peneliti berdasarkan tujuan riset (Kriyantono, 2006). Informan yang terpilih terhadap objek penelitian ini adalah 2 staff Badan Legislasi DPR RI dan 1 masyarakat yang turut berpartisipasi pada proses penyusunan RUU DKJ. Berdasarkan hal tersebut, kriteria informan dalam penelitian ini ialah :

- a. Informan yang secara aktif berpartisipasi proses penyusunan dan pembahasan Undang-Undang Daerah Khusus Jakarta
- b. Informan yang mengetahui terkait pengaturan partisipasi masyarakat dalam pembentukan sebuah Rancangan Undang-Undang
- c. Informan yang memahami isi dalam rancangan undang-undang Daerah Khusus Jakarta

Tabel 1 2 Informan Penelitian

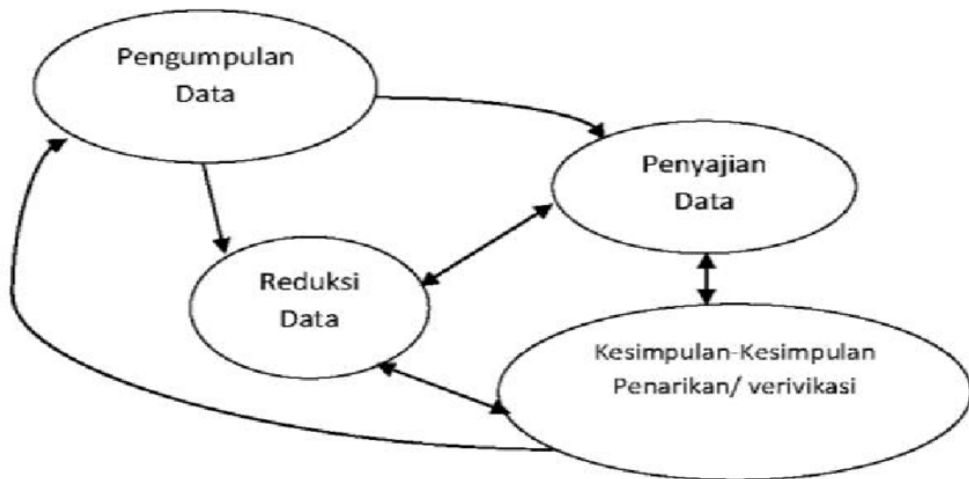
NO	Nama Informan	Jabatan
1.	Rosdiana, S.H., M.H	Kasubag Rapat Badan Legislasi
2.	Dr. Widodo, S.H., M.H	Tenaga Ahli Badan Legislasi
3.	Usni Hasanudin	Wakil Ketua Betawi Kaukus (Masyarakat yang berpartisipasi)

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan adalah Teknik analisis data model interaktif, sebagaimana yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman. Miles dan Huberman (Sugiyono, 2018 : 337) mengemukakan bahwa metode atau pengolahan data kualitatif dapat dilakukan melalui tiga tahap, yakni reduksi data (*data reduction*), Penyajian data (*data display*), dan Penarikan (*conclusion drawing/Verification*). Secara lebih terperinci, langka-langkah sesuai teori Miles dan Huberman akan diterapkan sebagai berikut:

- a. Reduksi Data: Data yang diperoleh peneliti di lapangan melalui wawancara, observasi dan dokumentasi direduksi dengan cara merangkum, memilih dan memfokuskan data Pengumpulan data Penyajian data Reduksi data Kesimpulan-kesimpulan Penarikan /verifikasi pada hal-hal yang sesuai dengan tujuan penelitian. Pada tahap ini, peneliti melakukan reduksi data dengan cara memilah-milah, mengkategorikan dan membuat abstraksi dari catatan lapangan, wawancara dan dokumentasi.
- b. Penyajian Data: Setelah mereduksi data, selanjutnya dilakukan penyajian data. Penyajian data dibutuhkan untuk dapat melihat secara jelas fakta yang terjadi di lapangan yang diteliti. Penyajian data adalah “sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan simpulan dan pengambilan tindakan”. Penyajian data ini dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan ataupun hubungan antar kategori. Dengan melakukan penyajian data maka ini akan memudahkan peneliti untuk mengetahui dan memahami apa yang sedang terjadi. (Miles dan Huberman dalam Hardani. 2020: 167)
- c. Penarikan Kesimpulan & Verifikasi: Langkah terakhir dalam pengumpulan data adalah penarikan Kesimpulan dan verifikasi. Penarikan Kesimpulan berupa hasil penelitian yang menjawab focus penelitian berdasarkan hasil analisis data. Dalam penelitian ini, Kesimpulan disajikan dalam bentuk deskripsi dengan berpedoman pada kajian penelitian dan diverifikasi dengan didukung oleh bukti yang kuat dan sesuai dengan kondisi yang ditemukan di lapangan.

Analisis data kualitatif ini dapat diperjelas dan disederhanakan dengan model sebagai berikut:



Gambar 4 Komponen Analisis Data Model Interaktif

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Komunikasi

Komunikasi atau *communication* dalam bahasa Inggris berasal dari kata Latin *communis* yang berarti “Sama”, *communico*, *communication*, atau *communicare* yang berarti “membuat sama”. Istilah pertama komunis paling sering disebut sebagai asal kata komunikasi, yang merupakan akar dari kata-kata lainnya yang mirip. Kata lain yang mirip dengan komunikasi adalah komunitas (*community*) yang juga menekankan kesamaan atau kebersamaan. Komunitas adalah sekelompok orang yang berkumpul atau hidup bersama untuk mencapai tujuan tertentu, dan mereka berbagi makna dan sikap.

Komunikasi sebagai sebuah proses memaknai yang dilakukan oleh seseorang terhadap informasi, sikap, dan perilaku orang lain yang berbentuk pengetahuan, pembicaraan, gerak-gerik, atau sikap, perilaku dan perasaan-perasaan, sehingga seseorang membuat reaksi-reaksi terhadap informasi, sikap dan perilaku tersebut berdasarkan pada pengalaman yang pernah dia alami. Terdapat empat unsur penting dalam komunikasi yang selalu hadir di setiap komunikasi, yaitu:

1. Sumber informasi (*source*), ialah seseorang atau institusi yang memiliki bahan informasi (pemberitaan) untuk disebarkan kepada masyarakat luas.
2. Pesan/informasi (*message*), yaitu gagasan/ide berupa pesan, informasi, pengetahuan, ajakan, bujukan atau ungkapan yang akan disampaikan komunikator kepada komunikan.
3. Saluran (media), ialah alat atau media yang digunakan untuk kegiatan pemberitahuan atau pemberitaan oleh sumber berita, misalnya media interpersonal yang digunakan secara tatap muka maupun media massa yang digunakan untuk khalayak umum.

Penerima informasi (*receiver*), adalah per-orang atau kelompok dan masyarakat yang menjadi sasaran informasi atau yang menerima informasi.

Dalam proses komunikasi, baik komunikator maupun khalayak, mempunyai kepentingan yang sama. Tanpa persamaan kepentingan, komunikasi tidak akan mungkin berlangsung. Karena itu, untuk berlangsungnya suatu komunikasi dan kemudian tercapainya hasil yang positif, maka komunikator harus menciptakan persamaan kepentingan dengan khalayak terutama dalam pesan. Untuk menciptakan persamaan kepentingan tersebut, maka komunikator harus mengerti dan memahami kerangka pengalaman dan kerangka referensi khalayak secara tepat dan seksama, yang meliputi:

Kondisi kepribadian dan kondisi fisik khalayak yang terdiri dari:

1. Pengetahuan khalayak mengenai pokok persoalan
2. Kemampuan khalayak untuk menerima pesan-pesan lewat media yang digunakan
3. Pengetahuan khalayak terhadap perbendaharaan kata-kata yang digunakan
4. Pengaruh kelompok dan masyarakat serta nilai-nilai dan norma-norma kelompok dan masyarakat yang ada.
5. Situasi dimana khalayak itu berada.

Menurut John R. Wenburg dan William W. Wilmot terdapat tiga konseptualisasi mengenai komunikasi, yaitu:

1. Komunikasi sebagai Tindakan satu arah

Sebagai tindakan satu arah, komunikasi berfungsi sebagai penyampaian pesan searah dari seseorang (atau suatu lembaga) kepada seseorang (sekelompok orang) lainnya, baik secara langsung (tatap muka) ataupun secara media, seperti surat (selebaran), surat kabar, majalah, radio, atau televisi. Pemahaman mengenai komunikasi satu arah ini mengisyaratkan komunikasi sebagai semua kegiatan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang untuk menyampaikan rangsangan (*stimulus*) untuk membangkitkan respon orang lain. Seperti menjelaskan/menyampaikan sesuatu kepada orang lain atau membujuknya untuk melakukan sesuatu.

2. Komunikasi sebagai interaksi

Komunikasi sebagai interaksi dipandang sedikit lebih dinamis daripada komunikasi sebagai tindakan satu arah. Salah satu unsur yang dapat ditambahkan dalam konsep kedua ini adalah umpan balik (*feedback*), yakni apa yang disampaikan penerima pesan kepada sumber pesan, yang sekaligus digunakan sumber pesan sebagai petunjuk mengenai efektivitas pesan yang disampaikan sebelumnya: apakah dapat dimengerti, dapat diterima, atau menghadapi kendala atau sebagainya, sehingga berdasarkan umpan balik itu, sumber dapat mengubah pesan selanjutnya agar sesuai dengan tujuannya. Tidak semua respon penerima adalah umpan balik. Suatu pesan disebut umpan balik bilamana hal itu merupakan respon terhadap pesan pengirim dan bila mempengaruhi perilaku selanjutnya.

3. Komunikasi sebagai transaksi

Dalam komunikasi transaksional, komunikasi dianggap telah berlangsung bila seseorang telah menafsirkan perilaku orang lain, baik perilaku verbal ataupun non-verbal. Istilah transaksi mengisyaratkan bahwa pihak-pihak yang berkomunikasi berada dalam keadaan interdependensi atau timbal balik, eksistensi satu pihak ditentukan oleh eksistensi pihak lainnya. Pendekatan transaksional menyarankan bahwa semua unsur dalam proses komunikasi saling berhubungan. Persepsi

seorang peserta komunikasi atas orang lain bergantung pada persepsi orang lain tersebut terhadapnya, dan bahkan bergantung pula pada persepsinya terhadap lingkungan di sekitarnya.

B. Komunikasi Dialogis

Komunikasi dialogis dapat diartikan sebagai proses penyampaian pesan antarpersonal yang menunjukkan adanya interaksi. Dalam komunikasi dialogis, diskusi, debat yang konstruktif, dan beradu argumentasi selalu menjadi tradisi yang selalu terjaga dengan tetap mengedepankan sikap saling menghargai. Gagasan ini dari Mikhail Bakhtin dikenal dalam seluruh ilmu yang bergerak dalam bidang kemanusiaan dan ilmu pengetahuan sosial. Karya Bakhtin sebenarnya mendasari sebuah teori penyilangan yang berkaitan dengan tradisi komunikasi karena karya tersebut berperan pada sudut pandang sosiokultural dan kritikal. Bakhtin mulai dengan gagasan tentang realitas sehari-hari yang biasanya ia sebut dengan lazim (prosaic) yang hanya mengacu pada dunia yang biasa, cuma-cuma, dan tidak asing. Bakhtin melihat dunia sehari-hari sebagai ini sebagai salah satu kegiatan dan kreatifitas konstan serta juga titik awal untuk segala macam perubahan. Perubahan ini terjadi sangat lambat, begitu lambat hingga tidak dapat diamati hingga terjadi tindakan, tetapi hal ini merupakan bidang adanya keputusan-keputusan penting dibuat. Keputusan yang terakumulasi tentang apa yang harus dipakai.

Toger Neugebauer dalam artikelnya "*Communication: A two-way Street*" mengungkapkan beberapa kendala yang sering dialami oleh sebuah organisasi dalam berkomunikasi dua arah dalam komunikasi dialogis : 1) Perlindungan (*Protectiveness*). Pimpinan seringkali tidak memberitahukan informasi tertentu pada karyawannya atau timnya karena takut akan menyakiti hati karyawan. Alasan lain adalah bahwa pimpinan menganggap bahwa informasi tersebut harus dilindungi, dan bukan untuk konsumsi karyawan karena karyawan tidak akan mungkin mengerti apa yang akan disampaikan. Demikian pula dengan karyawan, mereka sering tidak menyampaikan informasi tertentu kepada pimpinan untuk melindungi dirinya dari tindakan pemecatan atau peringatan. Mereka takut jika informasi disampaikan maka pimpinan akan marah, lalu mendiskreditkan mereka, memberikan penilaian yang negatif terhadap mereka (sehingga berdampak pada kenaikan gaji yang kecil), atau bahkan yang paling ekstrem adalah memecat mereka; (2) Pertahanan (*Defensiveness*). Selain menahan informasi, seseorang juga bisa saja tidak mau menerima informasi (menolak untuk mendengar informasi yang disampaikan). Hal ini terjadi jika mereka sudah membentuk emosi negatif terhadap orang yang memberi informasi, mungkin karena orang tersebut telah merendahkan dengan kata-kata yang menyakitkan. Hal ini membuat ia merasa "diserang", sehingga secara alami, orang yang merasa diserang tersebut membangun benteng pertahanan dengan menahan informasi yang masuk. Ia menganggap informasi tersebut juga akan sakit hati; (3) Kecenderungan untuk Mengevaluasi (*Tendency to Evaluate*). Jika mendapat informasi dari seseorang mengenai keburukan orang lain, pimpinan cenderung mengambil sikap yang

mengevaluasi tanpa mengumpulkan data yang lengkap sebelum berkomunikasi dengan orang yang dibicarakan tersebut. Karena terpengaruh oleh pandangan satu orang pimpinan langsung membentuk opini tertentu dan mengambil keputusan sepihak tanpa melibatkan orang-orang yang terkait, dan tanpa mengumpulkan fakta lapangan yang cukup. Ini bukanlah merupakan komunikasi dua arah, tetapi komunikasi satu arah, atau bahkan bisa dikatakan bahwa tidak terjadi komunikasi sama sekali. *Narrow perspectives* (perspektif yang sempit). Karena jarang meninjau pekerjaan orang lain, atau keluar dari lingkungan pekerjaan sendiri, seseorang seringkali dibatasi pada cara pandangnya sendiri. Ia tidak mencoba melihat dari sudut pandang orang lain. Pimpinan yang sering mengambil keputusan besar yang menyangkut keputusan keuangan dan strategi operasional secara umum, seringkali tidak memper- timbangkan detail pelaksanaan pekerjaan dan sudut pandang para pekerjaan. Sebaliknya, para karyawan, seringkali hanya melihat suatu masalah dari sudut pandangnya sendiri (kepentingan individunya semata, tanpa mencoba memahami sebuah situasi dari sudut pandang yang berbeda). Sempitnya perspektif inilah yang sering menyebabkan konflik (tiap orang hanya melihat dari sudut pandang sendiri, dan tidak mencoba memahami orang lain); (4) Tidak Cocok dengan Harapan (*mismatched expectations*) Peter Drucker mengatakan bahwa pikiran manusia seringkali hanya membatasi informasi yang cocok dengan ekspektasinya. Jika ternyata informasi yang disampaikan tidak sesuai dengan apa yang diharapkan, maka orang tersebut cenderung tidak termotivasi untuk mendengarkan informasi yang disampai- kan; (5) Waktu Sempit (*insufficient time*) Alasan lain adalah keterbatasan waktu untuk menyampaikan informasi secara menyeluruh. Karena kegiatan rutin yang harus diselesaikan dengan segera, seringkali waktu berkomi- kasi dilupakan, atau komunikasi dilakukan dengan tergesa. Akibatnya, informasi yang disampaikan kepada orang lain pun tidak lengkap. Dampaknya adalah orang lain hanya menerima sebagian informasi (tidak utuh), sehingga ada kemungkinan informasi tersebut salah dipahami. Selain yang tersebut diatas penulis ber- pendapat bahwa kendala komunikasi utama seringkali karena adanya perbedaan persepsi atau cara pandang.

Thomas Nielsen mengatakan bahwa etika dalam berkomunikasi dialogis, yaitu: (1) Penghormatan terhadap seseorang sebagai person tanpa memandang umur, status, atau hubungan dengan pembicara; (2) Penghormatan terhadap ide, perasaan, maksud, dan integritas orang lain; (3) Sikap suka memperbolehkan, keobjektifan dan keterbukaan pikiran yang mendorong kebebasan ber ekspresi; (4) Penghormatan terhadap bukti dan pertimbangan yang rasional terhadap berbagai alternatif; (5) Mendengarkan dengan hati-hati serta bersimpati menyatakan persetujuan dan ketidaksetujuan. John Mokay dan William Brown Kondisi dialog yang dapat digunakan sebagai pedoman etika untuk menentukan sejauh mana sikap-sikap dialogis terungkap dalam transaksi komunikasi: (1) Umpan balik yang efektif; (3) Saling menghargai dan diharpkan saling mempercayai; (4) Ketulusan hati dan kejujuran dalam sikap terhadap komunikasi.

Komunikasi dialogis merupakan salah satu jenis komunikasi yang paling umum terjadi dalam kehidupan sehari-hari. Hal ini biasanya juga dikaitkan dengan model komunikasi interpersonal. Dimana komunikasi dialogis merupakan suatu proses penyampaian informasi atau pesan antar personal. Hal ini berarti, dari satu orang dengan orang lain yang menunjukkan adanya interaksi yang berlangsung didalamnya. Para pelaku komunikasi dialogis biasanya akan memiliki fungsi ganda, dimana menjadi seorang pembicara dan pendengar secara bergantian. Walaupun komunikasi dialogis digunakan dalam kehidupan sehari-hari, namun dalam prosesnya sering juga terjadi ketidakharmonisan atau ketidaksesuaian sehingga komunikasi yang berjalan menjadi tidak efektif. Oleh sebab itu, pendekatan konvergensi juga diperlukan didalamnya agar proses komunikasi dialogis dapat menciptakan suatu komunikasi yang efektif.

Dalam membangun komunikasi dialogis dengan pendekatan konvergensi agar tercipta kesepahaman atau mencegah terjadinya kesalahpahaman maka juga perlu memperhatikan beberapa komponen berikut. Beberapa diantaranya seperti:

1. Mendengar : Didalam pendekatan konvergensi dalam komunikasi dialogis pelaku komunikasi lebih disebut sebagai partisipan. Dimana kedua belah pihak partisipan harus memiliki kemampuan mendengar yang baik dan benar. Dan penting pula mengatur waktu untuk mendengarkan informasi maupun pendapat yang disampaikan. Penentuan kapan waktu untuk memberikan kesempatan kepada partisipan lain untuk bergantian mendengarkan juga sangatlah penting. Sehingga kesepakatan bersama dapat dibuat dan komunikasi dialogis menjadi efektif.
2. Menyamakan Persepsi : Salah satu yang menghambat berlangsungnya komunikasi efektif adalah karena adanya perbedaan persepsi. Oleh sebab itu diperlukan upaya untuk menyamakan persepsi dengan adanya pendekatan konvergensi didalam suatu komunikasi dialogis. Seluruh partisipan dapat menyampaikan pendapat maupun persepsi masing-masing terhadap informasi yang disampaikan.

Inti dari konsep dari Bakhtin tentang dialog adalah ucapan suatu pertukaran, lisan, atau tulisan antara dua orang . Sebuah ucapan yang mengacu pada bahasa yang diucapkan pada sebuah konteks. Ucapan mengandung tema dan isi percakapan, sikap perilaku komunikasi terhadap suatu subjek, dan beberapa tingkat kemampuan reaksi pada bagian orang yang dituju. Dengan demikian dialog adalah sebuah jaringan hubungan dengan orang lain yang kompleks. Apa yang kita katakan sebagai bagian dari percakapan yang berlangsung dengan orang lain yang ada disekitar kita. Interaksi tersebut hanya dapat dipahami sebagai bagian dari sesuatu yang lebih besar. Dialog merepresentasikan sebuah subjek bahasan kontekstual yang berlanjut dan berkembang secara pesat untuk memperbesar definisi konstan dari pelaku dalam berdialog. Asumsi dari Teori Hubungan Dialektik ini adalah : (1) Hubungan tidak bersifat linear; (2) Hubungan dalam Kehidupan dikarakteristikkan dengan perubahan; (3) Kontradiksi adalah kenyataan fundamental dari kehidupan

hubungan; (4) Komunikasi merupakan sentral untuk mengorganisasi dan menegosiasikan kontradiksi hubungan yang terjadi.

Setiap pelaku dalam dialog terbuka terhadap kemungkinan yang diajukan oleh orang lain, yang masing-masing diperkaya oleh dialog tersebut guna menciptakan masa depan dalam berinteraksi. Dialog juga membentuk kebudayaan karena setiap interaksi dialogis merupakan sebuah pandangan terhadap setiap kebudayaan dari pendirian tertentu. Elemen Dialektika dalam membangun hubungan yang baik. Elemen-elemen dalam perspektif dialektis, yaitu : (1) TOTALITAS (*totality*), mengakui adanya saling ketergantungan antara orang-orang dalam sebuah hubungan; (2) KONTRADIKSI (*contradiction*), merujuk pada oposisi – dua elemen yang bertentangan; (3) PERGERAKAN (*motion*), merujuk pada sifat berproses dan hubungan dan perubahan yang terjadi pada hubungan itu seiring dengan berjalannya waktu; (4) PRAKSIS (*praxis*), merujuk pada kapasitas manusia sebagai pembuat pilihan.

C. Partisipasi Masyarakat

1. Pengertian dan Konsep Partisipasi Masyarakat

Partisipasi merupakan bahasa serapan dari bahasa Belanda (*participatie*) dan Bahasa Inggris (*participation*) yang memiliki makna ikut serta dalam suatu kegiatan (Badudu). Partisipasi memiliki makna lain yang dapat diartikan suatu proses keterlibatan, keikutsertaan dan kebersamaan individu maupun kelompok baik secara langsung maupun tidak langsung dan tidak ada paksaan dalam partisipasi tersebut. L.L Pasaribu & B Simandjuntak mendefinisikan partisipasi adalah sumbangan dan ikut sertanya kelompok yakni masyarakat dalam pembangunan. Secara umum partisipasi masyarakat adalah masyarakat memiliki akses dalam keterlibatan pengambilan keputusan serta mendapatkan hasil dari proses pembangunan yang sudah dicapai. Partisipasi perlu adanya faktor untuk membangkitkan rasa semangat partisipasi dalam masyarakat. Ada 5 faktor yang dapat meningkatkan rasa semangat partisipasi, yaitu: a. Rasa senasib dan sepenanggungan bahwa suatu masyarakat merasakan hal yang sama; b. Masyarakat memiliki tujuan hidup yang sama. Apabila memiliki tujuan yang sama, maka pada diri masyarakat muncul rasa partisipasi untuk mencapai tujuan tersebut; c. Kemahiran menyesuaikan; d. Adanya seseorang untuk memulai perubahan; e. Iklim partisipasi. Pandangan lain terkait definisi partisipasi dikemukakan oleh Rusidi. Beliau berpendapat bahwa partisipasi adalah keterlibatan seseorang dalam kegiatan baik organisasi hingga pemerintahan dengan cara penyampaian pikiran, tenaga dan dana. Pelaku partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan undang-undang yang dirancang. Terdapat pelaku partisipasi masyarakat yang sering ikut terlibat dalam pembentukan undang-undang yakni 1) Perguruan tinggi, 2) Pengamat dan pakar, 3) Lembaga keagamaan, 4) Utusan daerah, 5) Organisasi Politik, 6) Kelompok masyarakat, 7) LSM, 8) Organisasi Serikat Pekerja, 9) Pengusaha, 10) Pers, 11) Perorangan atau Tokoh Masyarakat dan lain-lain. Pelaku partisipasi masyarakat

yang selalu terbanyak dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pengamat dan pakar.

2. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang

Undang-undang dalam kajian ilmu hukum dibedakan menjadi dua pengertian, yaitu undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) dan undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*). Menurut N.E Algra, undang-undang dalam arti formil (*wet in formiele*) adalah undang-undang yang dibuat oleh pembuat undang-undang. Jimly Asshidiqqie juga berpendapat, pembedaan undang-undang dalam arti materiil (*wet in matriele zin*) dan undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*) dapat dilihat dari cara pandang atau perspektif. Pengertian undang-undang dalam arti materiil menyangkut undang-undang yang dilihat dari segi isi, materi, atau substansinya. Undang-undang dalam arti formil (*wet in formele zin*) dilihat dari segi bentuk dan pembentukannya⁴. UU No 12/11 Pasal 1 angka 3 menjelaskan Undang-Undang adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden.

Beberapa unsur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan: a) Merupakan suatu keputusan yang tertulis. b) Dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang. c) Mengikat umum. Bagir Manan juga berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan memiliki tiga unsur yaitu: 1) Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis, sehingga dapat juga disebut hukum tertulis. 2) Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ), yang memiliki wewenang membuat peraturan yang berlaku atau mengikat umum. 3) Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat secara umum. Macam-macam sifat peraturan perundang-undangan dalam hukum tertulis tersebut berlimpah baik pada jenis institusi maupun pejabat yang berwenang membentuknya. Indonesia merupakan Negara hukum yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental dengan system hukum *civil law*. Salah satu ciri utama sistem hukum Eropa Kontinental atau *civil law* adalah pentingnya peraturan perundang-undangan tertulis atau "statutory laws" atau "statutory legislations". Kedudukan "statutory law" lebih diutamakan dibanding dengan putusan hakim atau yurisprudensi. Dikutip dari pendapat Mahfud MD, karakter produk hukum harus responsif/populis yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu dalam masyarakat dan produk hukum konservatif/ortodoks/elitis yang isinya lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat *positivis instrumentalis*, yakni menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara yang sifatnya lebih tertutup terhadap tuntutan kelompok-kelompok maupun individu-individu dalam masyarakat. Proses pembentukan undang-undang atau suatu produk hukum, konsep suatu peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan dasar dan ideologi Negara Indonesia yaitu Pancasila sebagai paradigma dalam pembangunan hukum dan UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional dan berpedoman pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan.

Pasal 1 angka 1 UU No 10 Tahun 2004 selanjutnya disingkat UU No 10/04 menjelaskan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Proses dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan telah terintegrasi dalam suatu undang-undang semenjak lahirnya UU No 10/04 yang kemudian diganti dan disempurnakan dengan UU No.12/11 Proses pembentukan perundang-undangan.

Pembentukan peraturan perundang-undangan, partisipasi menyiratkan adanya peran serta atau keikutsertaan (mengawasi, mengontrol, dan memengaruhi) masyarakat dalam suatu kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi pelaksanaan peraturan. Secara teoritis ada empat konsep partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan: 1) Partisipasi sebagai kebijakan. Konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan. 2) Partisipasi sebagai strategi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi untuk mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah. 3) Partisipasi sebagai alat komunikasi. Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi pemerintah selaku pelayan rakyat untuk mengetahui keinginan masyarakat. 4) Partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa. Konsep ini melihat partisipasi sebagai alat penyelesaian sengketa dan membangun pengertian dan kepercayaan di masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip *good governance*, diantaranya adanya keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi. Maka dalam konteks ini partisipasi masyarakat mutlak diperlukan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi masyarakat merupakan suatu tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang melibatkan masyarakat untuk ikut berpartisipasi baik secara lisan maupun tulisan sebagaimana telah diatur dalam Pasal 96 UU No 12/11. Hak masyarakat untuk ikut berpartisipasi secara formal, Pasal 96 UU No 12/11 memberikan kesempatan bagi warga negara untuk terlibat dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan melalui tahapan partisipasi masyarakat. Namun demikian, *political will* DPR merupakan kunci penting terwujudnya partisipasi dalam proses penyusunan perundang-undangan

3. Bentuk Partisipasi

Partisipasi memiliki berbagai macam bentuk sesuai dengan situasi dan keadaan keperluan partisipasi. Keith Davis dalam buku karya Sastropetro membagi bentuk partisipasi menjadi 8 bentuk sebagai berikut: (1) konsultasi berbentuk jasa, (2) sumbangan barang atau dana, (3) mencari sumbangan dari individu atau instansi, (4) membuat proposal, (5) sumbangan berupa tenaga ahli, (6) aksi masa, (7) pembangunan di tingkat kecamatan masing-masing individu, (8) membangun

komunitas bersifat otonomi. Sutrisno berpendapat terdapat dua jenis partisipasi masyarakat yaitu pertama, Partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan dalam pembangunan yang telah direncanakan dan memiliki tujuan yang telah ditentukan. Kedua, partisipasi rakyat dengan melakukan kerjasama dengan perencana atau pemerintah dalam perencanaan, pelaksanaan, dan rakyat dapat mengambil hasil pembangunan yang telah dicapai. Bentuk dari partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang tertuang dalam pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Masyarakat dapat memberikan masukan baik secara lisan maupun tertulis. Bentuk partisipasi yang masyarakat dapat ikuti yakni rapat dengar pendapat umum bersama DPR maupun Pemerintah, masyarakat dapat menyampaikan aspirasi saat DPR dan pemerintah melakukan kunjungan kerja, sosialisasi dan seminar. Pasal 96 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menjelaskan masyarakat siapa saja yang dapat ikut berpartisipasi. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengalami perubahan ketiga yaitu Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan peraturan perundang-undangan. Pasal 96 mengalami perubahan terkait dengan partisipasi Masyarakat. Pada Pasal 96 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 masyarakat dapat memberikan masukan secara luring maupun daring. Asas keterbukaan pada Pasal 96 terlihat sangat jelas. Bukti asas keterbukaan terdapat pada Ayat (4), (5), dan (8). Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dan Putusan MK No. 91/PUU-XVII/2020 menjabarkan bahwa ada 3 (tiga) syarat utama untuk menciptakan partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) yaitu hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), hak untuk mendapatkan penjelasan dan jawaban (*right to be explained*). Bentuk partisipasi masyarakat yang lain dalam pembentukan undang-undang adalah 1) usulan dibuatnya UU, 2) Penyampaian RUU alternatif, 3) Tanggapan tertulis berupa opini, kritik maupun masukan terhadap RUU, 4) Penolakan atau dukungan terhadap RUU, 5) Penyampaian aspirasi, dan 6) Poster unjuk rasa sebagai dukungan atau penolakan RUU. Bentuk partisipasi masyarakat yang sering dilakukan adalah tanggapan tertulis berupa opini, kritik dan masukan melalui media cetak maupun media sosial. Tanggapan tertulis memiliki kekuatan bahwa setiap tulisan yang dimuat oleh media cetak maupun media sosial dapat mendorong orang lain untuk ikut berpartisipasi menanggapi, mendukung hingga menolak tentang RUU yang dibahas.

Lothar Gundling menjelaskan alasan mendasar tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan sebuah kebijakan, diantaranya yaitu: memberikan informasi kepada pemerintah (*informing the administration*), meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan (*increasing the readiness of the public to accept decisions*), membantu perlindungan hukum (*supplementing judicial protection*), mendemokratisasikan pengambilan keputusan (*democratizing decision-making*)

D. Demokrasi Deliberatif

Pelaksanaan prinsip dasar demokrasi menjadi amanat reformasi di Indonesia. Salah satu bentuk implementasi prinsip tersebut dengan adanya partisipasi masyarakat dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, mulai dari pengambilan kebijakan sampai pembentukan peraturan perundang-undangan. Adanya partisipasi dari masyarakat menjadi syarat utama dari terwujudnya pemerintahan yang demokratis tersebut. Senada dengan itu, Ann Seidman juga memaknai partisipasi sebagai terbukanya kesempatan yang luas untuk menyampaikan saran, kritik serta dilibatkan dalam pembentukan kebijakan-kebijakan pemerintah bagi setiap kelompok masyarakat berdasarkan kebijakan yang ditetapkan dari pihak yang memiliki kepentingan (*stakeholders*)

Berdasarkan keadaan seperti inilah perubahan terhadap paradigma pembentukan UU menjadi hal yang penting dilakukan oleh pembentuk UU. Kepatuhan pembentuk UU terhadap putusan MK akan menjadi tolak ukur perbaikan kualitas partisipasi, sehingga menciptakan partisipasi masyarakat secara bermakna (*meaningful participation*) sebagaimana yang dimaksud MK dalam putusannya. Adanya partisipasi dari masyarakat terdampak dalam pembentukan UU menjadi penting pasca putusan MK, karena itulah, prinsip *representation in ideas* dibedakan dari *representation in presence*, di mana perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Maka perlu penegasan yang dilibatkan dalam pembentukan UU adalah masyarakat terdampak atau bukan. Sejalan dengan itu, relevan kiranya ke depan proses pembentukan UU dilakukan dengan pendekatan demokrasi deliberatif. Dalam konsep demokrasi deliberatif yang dikemukakan oleh Jurgen Habermas setidaknya mengharuskan adanya ruang publik agar masyarakat dapat menyampaikan setiap pendapatnya terkait pembentukan sebuah kebijakan. Ruang publik yang dimaksud Habermas dapat berupa ruang publik secara fisik ataupun ruang publik dalam pengertian kondisi. Sehingga, pemenuhan partisipasi akan dapat dinilai dari ada atau tidaknya ruang publik ini.

Dalam demokrasi deliberatif, hukum harus dibentuk melalui ruang publik dan partisipatif. Maka dari itu, untuk membentuk UU yang deliberatif, hal utama yang penting dilakukan adalah menciptakan ruang publik. Ruang publik harus berjalan dua arah, bukan hanya berbentuk kegiatan sosialisasi satu arah. Partisipasi masyarakat harus diberikan kepada masyarakat agar bisa menjadi bagian dalam proses pembentukan UU dengan mengakses setiap naskah RUU secara bebas dan terbuka. Putusan MK setidaknya sudah mengarahkan paradigma pembentuk UU untuk melakukan pembentukan UU yang deliberatif ini ke depannya.

Konsep Demokrasi Deliberatif yang digagas oleh Jugen Habermas memandang bahwa setiap kebijakan publik harus diuji terlebih dahulu melalui konsultasi publik atau lewat diskursus publik dengan keberadaan "Ruang Publik". Hal yang hendak dituju dari Demokrasi Deliberatif ini adalah ingin membuka ruang yang lebih lebar bagi masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan publik. Dalam pandangan senada, Rainer Forst (seorang komentator Habermas) mengungkapkan bahwa

bukan jumlah kehendak perseorangan dan juga kehendak umum yang menjadi sumber legitimasi, melainkan proses pembentukan keputusan politis yang selalu terbuka terhadap revisi secara deliberatif dan diskursus argumentasi. Bagi sebagian kalangan di Indonesia, gagasan ini dianggap sangat menjanjikan bagi masa depan demokrasi di Indonesia (terlebih lagi pasca gerakan reformasi 1998), dimana keberadaan ruang publik untuk mendiskusikan kebijakan publik sangat didambakan. Akan tetapi, jika ditilik lebih teliti, konsep “ruang publik” yang dimaksud Habermas bukan sekedar ketersediaan forum untuk mendiskusikan setiap kandidat kebijakan publik. Habermas memandang keberadaan ruang publik dengan menyatakan bahwa ruang publik bukan hanya tempat melainkan sebuah kondisi yang memungkinkan konstituen untuk selalu berperan sebagai pengeras suara (*sounding board*) dalam menyuarakan kepentingan publik untuk pembuatan kebijakan publik. Ruang publik yang dapat menunjukkan diskursus antara konstituen dan wakilnya yang berujung pada kebijakan publik yang benar-benar berpihak pada kepentingan publik. Sedangkan dalam konteks Indonesia, demokrasi deliberatif bisa jadi adalah angan-angan belaka. Ruang publik yang dimaksud Habermas belum mendapatkan tempat di Indonesia, karena sistem keterwakilan yang menjadi ciri khas demokrasi perwakilan dapat dikatakan sebagai keterwakilan yang semu (*pseudo*) karena tidak ada posisi tawar (*bargaining position*) yang proporsional antara konstituen dengan wakil rakyat. Kondisi ini menyebabkan ruang publik sulit untuk diciptakan dalam sistem keterwakilan yang seperti itu. Ruang publik bukan semata-mata kehadiran forum-forum sejenis rapat dengar, diskusi publik atau rumah aspirasi saat masa reres. Ruang publik yang ideal belum dapat diciptakan jika 3 (tiga) hal berikut, yaitu sistem kepartaian, sistem keterwakilan, kesadaran politik masyarakat masih menjadi permasalahan yang utama

Merujuk pada konsep demokrasi deliberatif yang dibawa oleh Jurgen Habermas, kebijakan yang dikeluarkan oleh wakil rakyat dapat dikontrol melalui keberadaan “ruang publik”. Ruang publik menjadi arena diskursus antara rakyat dengan wakil rakyat mengenai kebijakan yang dibuat. Ketiadaan ruang publik membuat konsep demokrasi deliberatif tidak bisa dijalankan seutuhnya. Ruang publik berwujud serangkaian mekanisme dan juga kondisi yang diciptakan untuk mendukung adanya demokrasi deliberatif. Undang-undang yang dilahirkan tanpa melalui ruang publik, hanya akan menjadi undang-undang yang melanggar hak konstitusional warga negara. Melihat hal ini, rasanya-rasanya masyarakat ingin melakukan *recall* kepada wakil rakyat yang dipilihnya. Namun, sayangnya sistem *recall* hanya tersedia untuk partai politik. Pada akhirnya, mekanisme yang bisa ditempuh masyarakat untuk menuntut hak mereka yang hilang akibat pengaturan undang-undang adalah mengajukan *judicial review* (uji materiil) ke Mahkamah Konstitusi. Menjadi satu catatan tersendiri melihat jumlah uji materiil yang masuk ke Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2003 sampai saat ini. Terdapat 807 permohonan uji materiil yang masuk ke Mahkamah Konstitusi menyoal 213 undang-undang. Realita ini menjadi satu bukti bahwa masyarakat merasa undang-undang yang tidak dibuat DPR belum *representatif* dan belum mengakomodasi kepentingan rakyat.