



Efektivitas Partisipasi Publik dalam Proses Penyusunan Rancangan Undang-Undang: Pendekatan Kualitatif Perspektif Ilmu Perundang-Undangan

Yudha Ginanjar*

Sekolah Tinggi Ilmu Hukum dan Politik Pelopor Bangsa, Indonesia

ARTICLE INFO

Article history:

Received December 04, 2025

Revised January 12, 2026

Accepted February 14, 2026

Available online February 14, 2026

Kata Kunci:

partisipasi publik; rancangan undang-undang; legislative drafting; asas keterbukaan; Ilmu Perundang-undangan.

Keywords:

public participation; Bill drafting; legislative drafting; openness principle; legislative studies..



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright ©2026 by Author. Published by CV. Rifainstitut

ABSTRAK

Partisipasi publik merupakan prasyarat penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang demokratis, transparan, dan responsif. Meskipun ketentuan mengenai pelibatan masyarakat telah diatur dalam regulasi pembentukan peraturan perundang-undangan, praktik pelaksanaannya dalam penyusunan rancangan undang-undang masih kerap dinilai belum efektif. Penelitian ini bertujuan menganalisis mekanisme pelibatan masyarakat, menilai efektivitasnya dalam memengaruhi substansi rancangan undang-undang, mengidentifikasi hambatan utama, serta mengevaluasi pelaksanaannya melalui perspektif Ilmu Perundang-undangan. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan desain studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara mendalam dengan perancang undang-undang, anggota legislatif, akademisi, dan organisasi masyarakat sipil, serta melalui observasi dan telaah dokumen legislasi. Analisis dilakukan secara tematik melalui reduksi data, pengodean, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa forum pelibatan publik telah tersedia, namun implementasinya masih terbatas pada tataran konsultatif, ditandai oleh akses dokumen yang belum merata, forum yang cenderung formalistis, dan minimnya transparansi tindak lanjut masukan publik. Hambatan muncul dalam aspek struktural, teknis-administratif, politik, dan sosiologis, termasuk rendahnya literasi hukum. Kesimpulannya, penguatan keterbukaan dokumen, konsultasi inklusif, serta standar tindak lanjut masukan publik diperlukan untuk meningkatkan kualitas legislasi.

ABSTRACT

Public participation is a key element in democratic, transparent, and inclusive law-making. Although Indonesian legislation formally recognizes public involvement in the formation of laws, its implementation in drafting Bills (Rancangan Undang-Undang) is often criticized for being procedural rather than substantive. This study aims to examine the forms and mechanisms of public participation in Bill drafting, assess its effectiveness in influencing substantive provisions, identify major barriers, and evaluate the process from the perspective of Legislative Studies (Ilmu Perundang-undangan). The research employs a descriptive qualitative approach with a case study design. Data were collected through in-depth interviews with legislative drafters, members of parliament, academics, and civil society organizations, supported by observation and document analysis of legislative materials. Thematic analysis was conducted through data reduction, coding, data display, and conclusion drawing. Findings indicate that participation channels—such as focus group discussions, public hearings, digital consultations, and public reviews of academic papers—are available; however, participation remains largely consultative and formalistic. Key issues include limited access to draft documents, uneven representation of affected groups, and weak transparency regarding how public input is processed and adopted. The study concludes that stronger information openness, more inclusive consultation, and accountable follow-up mechanisms are necessary to improve legislative quality.

*Corresponding author

E-mail addresses: yudhaginanjara90@gmail.com (Yudha Ginanjar)

1. PENDAHULUAN

Partisipasi publik merupakan elemen fundamental dalam pembentukan peraturan perundang-undangan modern dan menjadi salah satu indikator *good legislation process* karena mampu meningkatkan legitimasi, kualitas substansi, dan akuntabilitas pembentuk regulasi (Fung, 2006; Fischer, 2019). Dalam negara hukum, masyarakat tidak semata menjadi objek norma, melainkan subjek yang memiliki kepentingan dan hak untuk terlibat dalam proses penyusunan kebijakan yang akan mengikatnya (Asshiddiqie, 2019). Oleh sebab itu, keterbukaan proses legislasi dan pelibatan publik secara bermakna penting untuk mencegah lahirnya norma yang tidak responsif, sulit diterapkan, atau memicu resistensi sosial.

Secara normatif, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan ditegaskan melalui asas keterbukaan dan pengaturan prosedur partisipasi dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022). Namun, keberadaan dasar normatif tersebut tidak otomatis menjamin partisipasi yang substantif. Berbagai kajian menunjukkan konsultasi publik sering bersifat formalitas, berlangsung pada tahap terlambat, dan tidak disertai mekanisme akuntabilitas yang jelas terkait tindak lanjut masukan (Putri & Mahfud, 2020; Rahman, 2021; Wijaya & Prasetyo, 2020). Di sisi lain, keterbatasan akses dokumen rancangan dan waktu pemberian masukan melemahkan kemampuan publik untuk menyusun argumentasi berbasis naskah (Lestari, 2020).

Kondisi tersebut berdampak pada kualitas regulasi. Dalam perspektif teknik penyusunan peraturan, masukan publik seharusnya membantu menguji kejelasan rumusan, potensi multitafsir, harmonisasi, serta kelayakan implementasi (*implementability*) suatu norma (Handoyo, 2022). Jika partisipasi hanya bersifat konsultatif tanpa pengaruh nyata terhadap substansi, maka ruang koreksi terhadap risiko disharmonisasi dan ketidakberterimaan sosial menjadi terbatas (Nugroho, 2018).

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini merumuskan masalah: (1) bagaimana bentuk dan mekanisme partisipasi publik dalam penyusunan RUU; (2) seberapa efektif partisipasi publik memengaruhi substansi rancangan; (3) hambatan apa yang dominan dalam pelaksanaannya; dan (4) bagaimana efektivitas tersebut ditinjau dari perspektif Ilmu Perundang-undangan. Penelitian ini bertujuan mendeskripsikan mekanisme pelibatan, menganalisis efektivitas dan hambatan, serta merumuskan rekomendasi perbaikan proses legislasi yang lebih inklusif dan akuntabel (Fung, 2006; Putri & Mahfud, 2020).

2. KAJIAN LITERATUR

Partisipasi publik dalam proses kebijakan dipahami sebagai mekanisme demokrasi deliberatif untuk mempertemukan pengetahuan warga, kepakaran, dan pertimbangan politik dalam pengambilan keputusan (Fischer, 2019). Kerangka “*varieties of participation*” menekankan bahwa kualitas partisipasi ditentukan oleh siapa yang terlibat, bagaimana komunikasi berlangsung, serta sejauh mana partisipasi terhubung dengan keputusan akhir (Fung, 2006). Artinya, forum partisipasi yang luas secara kuantitas belum tentu bermakna apabila tidak menyediakan ruang deliberasi dan tidak memiliki daya pengaruh terhadap substansi.

Dalam konteks pembentukan peraturan, partisipasi publik berkaitan erat dengan asas keterbukaan dan kebutuhan menjaga legitimasi normatif. Legitimasi tidak hanya muncul karena prosedur dipenuhi, tetapi karena terdapat hubungan yang dapat ditelusuri antara masukan publik dan perubahan substansi rancangan (Putri & Mahfud, 2020). Ketika proses legislasi didominasi negosiasi elite, partisipasi publik cenderung bergeser menjadi partisipasi simbolik, sehingga masyarakat lebih sering menempuh mobilisasi di luar kanal formal untuk menyuarakan kepentingannya (Santoso, 2022).

Dari perspektif Ilmu Perundang-undangan dan teknik *legislative drafting*, masukan publik dipandang penting sebagai “uji sosial” terhadap norma yang disusun. Masukan tersebut membantu mengidentifikasi ketidakjelasan rumusan, risiko disharmonisasi, serta implikasi implementasi di lapangan (Handoyo, 2022). Literatur kebijakan publik juga menekankan pentingnya *evidence* dan responsivitas agar kebijakan tidak berhenti pada kepatuhan prosedural, melainkan mencapai efektivitas sosial (Nugroho, 2018).

Sejumlah studi terdahulu menunjukkan problem konsisten dalam partisipasi pembentukan regulasi, baik di tingkat nasional maupun daerah. Kajian mengenai penyusunan peraturan daerah menyoroti keterbukaan informasi sebagai prasyarat partisipasi bermakna, namun sering terkendala akses dokumen dan kapasitas institusional (Harsono, 2021; Lestari, 2020). Pada kanal digital, portal konsultasi publik dinilai potensial memperluas jangkauan, tetapi efektivitasnya bergantung pada interaktivitas, tata kelola masukan, dan transparansi tindak lanjut (Siregar, 2019). Pada level undang-undang, studi atas RUU kontroversial memperlihatkan partisipasi formal tersedia tetapi sering tidak sebanding dengan pengaruh substantifnya (Rahman, 2021; Wijaya & Prasetyo, 2020).

Berdasarkan sintesis tersebut, kebaruan kajian ini diletakkan pada penilaian efektivitas partisipasi publik yang tidak berhenti pada keberadaan forum, melainkan menautkan mekanisme pelibatan, pengolahan masukan, dan dampaknya terhadap substansi RUU dalam kerangka asas-asas Ilmu Perundang-undangan (Handoyo, 2022; Putri & Mahfud, 2020).

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan desain studi kasus untuk menganalisis efektivitas partisipasi publik dalam proses penyusunan RUU. Lokasi penelitian mencakup institusi yang berperan dalam proses legislasi, yaitu lingkungan pembahasan legislasi di DPR, kementerian/lembaga terkait perancangan peraturan, serta organisasi masyarakat sipil dan akademisi yang terlibat dalam konsultasi publik.

Subjek penelitian ditentukan melalui *purposive sampling* dengan kriteria: memiliki pengalaman langsung dalam perancangan, pembahasan, atau partisipasi konsultasi publik RUU. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam semi-terstruktur dengan perancang peraturan, anggota legislatif, akademisi, dan perwakilan organisasi masyarakat sipil. Data juga didukung observasi pada forum konsultasi publik serta telaah dokumen (naskah akademik, draf RUU, risalah rapat, dan dokumen masukan publik).

Analisis data dilakukan secara tematik mengikuti tahapan reduksi data, pengodean, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (Miles et al., 2014). Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber (membandingkan data wawancara dengan dokumen), *member checking* pada informan kunci, serta diskusi sejawat untuk menguji konsistensi interpretasi (Miles et al., 2014).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Mekanisme Partisipasi Publik dalam Penyusunan RUU

Hasil penelitian menunjukkan partisipasi publik tersedia melalui forum diskusi kelompok terarah, rapat dengar pendapat umum, konsultasi digital, serta uji publik naskah akademik. Namun, akses terhadap dokumen kunci—seperti draf RUU, matriks perubahan, dan risalah pembahasan—sering tidak merata dan tidak tersedia pada tahap awal, sehingga publik kesulitan menyusun masukan berbasis naskah (Lestari, 2020). Di tingkat daerah, problem serupa juga terlihat ketika keterbukaan informasi belum menjadi praktik baku, sehingga partisipasi bergeser menjadi formalitas (Harsono, 2021).

Konsultasi digital memperluas jangkauan, tetapi masih lemah dari sisi tata kelola masukan. Ketiadaan fitur pelacakan, ringkasan respons, atau justifikasi penerimaan/penolakan

masukan membuat publik sulit menilai akuntabilitas proses (Siregar, 2019). Temuan ini menguatkan pandangan bahwa kualitas partisipasi ditentukan bukan hanya “kanal”, melainkan keterhubungan langsung dengan keputusan akhir (Fung, 2006).

Efektivitas Partisipasi dalam Memengaruhi Substansi

Efektivitas partisipasi terlihat terbatas pada masukan yang bersifat teknis, sementara masukan yang menyentuh isu sensitif politik atau kepentingan dominan cenderung tidak tercermin dalam perubahan substansi. Pola ini sejalan dengan kajian mengenai partisipasi pada RUU kontroversial yang menunjukkan adanya kesenjangan antara konsultasi formal dan pengaruh substantifnya (Rahman, 2021; Wijaya & Prasetyo, 2020). Minimnya transparansi tindak lanjut memperlemah legitimasi substantif, karena publik tidak memperoleh penjelasan mengapa masukan diterima atau diabaikan (Putri & Mahfud, 2020).

Dalam kerangka teknik penyusunan peraturan, keterbatasan pengaruh masukan publik berpotensi mempertahankan masalah klasik seperti ketidakjelasan rumusan dan risiko disharmonisasi, karena “uji sosial” terhadap norma tidak berjalan optimal (Handoyo, 2022). Akibatnya, regulasi yang dihasilkan berisiko menghadapi resistensi dan tantangan implementasi (Nugroho, 2018).

Hambatan Partisipasi Publik

Hambatan struktural mencakup ketertutupan dokumen pada tahap awal, keterbatasan jangkauan forum, dan ketimpangan akses partisipasi lintas wilayah. Hambatan teknis-administratif berupa belum adanya standar operasional pengelolaan masukan dan pelaporan tindak lanjut yang terukur. Hambatan politik tampak pada dominasi negosiasi elite yang lebih menentukan arah substansi dibanding masukan publik, sehingga memicu kecenderungan mobilisasi publik di luar forum formal (Santoso, 2022). Hambatan sosiologis berkaitan dengan literasi hukum dan kemampuan memahami bahasa peraturan, yang turut menurunkan kualitas masukan.

Tinjauan Perspektif Ilmu Perundang-undangan

Ditinjau dari asas keterbukaan, proses partisipasi belum optimal karena akses dokumen dan informasi tidak merata serta tidak disertai transparansi tindak lanjut (Lestari, 2020; Putri & Mahfud, 2020). Dari aspek *legislative drafting*, partisipasi yang efektif semestinya memperkuat kejelasan rumusan dan kesesuaian materi muatan melalui koreksi berbasis pengalaman sosial dan data lapangan (Handoyo, 2022). Temuan penelitian ini menegaskan bahwa penguatan partisipasi publik perlu diarahkan pada mekanisme yang memastikan adanya relasi yang dapat ditelusuri antara masukan publik dan perubahan substansi, sebagaimana disyaratkan oleh prinsip partisipasi dalam tata kelola yang kompleks (Fung, 2006).

5. KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa mekanisme partisipasi publik dalam penyusunan RUU telah tersedia, tetapi efektivitasnya masih terbatas karena keterbukaan dokumen belum optimal, keterwakilan kelompok terdampak belum merata, dialog cenderung satu arah, serta akuntabilitas tindak lanjut masukan belum jelas. Partisipasi publik lebih dominan berada pada level konsultatif-formalistik, sehingga pengaruhnya terhadap substansi rancangan relatif rendah, terutama ketika berhadapan dengan dinamika politik dan kepentingan dominan.

Implikasinya, peningkatan kualitas legislasi memerlukan penguatan keterbukaan informasi dan akses dokumen sejak tahap awal, penyelenggaraan konsultasi yang inklusif dan representatif, serta mekanisme tindak lanjut masukan yang transparan dan dapat ditelusuri.

Langkah tersebut dapat memperkuat pemenuhan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan meningkatkan keberterimaan serta efektivitas implementasi undang-undang.

6. REFERENSI

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Asshiddiqie, J. (2019). *Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca reformasi*. Konstitusi Press.
- Fischer, F. (2019). *Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry*. Oxford University Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(s1), 66–75.
- Handoyo, B. (2022). *Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan*. Kencana.
- Harsono, T. (2021). Partisipasi publik dalam penyusunan peraturan daerah. *Jurnal Administrasi Publik*, 18(2), 45–60.
- Lestari, D. (2020). Keterbukaan informasi dan partisipasi publik dalam pembentukan perda. *Jurnal Otonomi Daerah*, 12(1), 78–95.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Nugroho, R. (2018). *Kebijakan publik di Indonesia*. Gramedia.
- Putri, N., & Mahfud, M. (2020). Legitimasi partisipasi publik dalam pembentukan UU. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 50(3), 412–431.
- Rahman, A. (2021). Analisis partisipasi publik dalam RUU Cipta Kerja. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 18(1), 22–37.
- Santoso, W. (2022). Mobilisasi publik dalam proses legislasi. *Politica*, 13(2), 116–130.
- Siregar, S. (2019). Efektivitas portal konsultasi publik dalam pembentukan perda. *Jurnal Kebijakan Publik*, 7(2), 65–79.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Wijaya, D., & Prasetyo, A. (2020). Evaluasi partisipasi publik dalam RUU KUHP. *Jurnal Penelitian Hukum*, 17(2), 98–115.