

DEMOKRASI DELIBERATIF INDONESIA: KONSEP PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM MEMBENTUK DEMOKRASI DAN HUKUM YANG RESPONSIF

Wimmy Haliim

*Program Studi Ilmu Politik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Brawijaya, Malang
E-mail: Haliious90@gmail.com*

Diterima: 17-03-2016

Direvisi: 22-4-2014

Disetujui: 6-6-2016

ABSTRACT

The state is a legal order which is also a social order. In the legal order, the State acts as organization performing coercive measures in order to achieve the objectives of that State. While the social order are series of institutional structure, and human culture are interrelated. A study of the constituent powers to establish the law can take a look at the system of Deliberative Democracy and Direct Popular Checks, or direct inspection by the public. This means that society placed as a pillar that can oversee their government. In essence, this system is a means of ultra-democracy which is an extension of the legislative process outside the assembly formed by the community. This becomes important in order to improve the quality of Indonesian democracy.

Keywords: *deliberative democracy, direct popular checks, and responsive law*

ABSTRAK

Negara adalah sebuah tatanan hukum (*legal order*) yang juga merupakan tatanan sosial (*social order*). Dalam tatanan hukum, negara berperan sebagai organisasi yang melakukan tindakan-tindakan koersif guna mencapai tujuan negara tersebut, sedangkan tatanan sosial merupakan serangkaian struktur institusi dan kultur manusia yang saling berkaitan. Sebuah kajian mengenai kekuatan konstituen yang dapat membentuk hukum dapat kita lihat dalam sistem demokrasi deliberatif dan *direct popular checks* atau pemeriksaan langsung oleh masyarakat. Artinya, masyarakat ditempatkan sebagai sebuah pilar yang dapat mengawasi jalannya pemerintahan. Pada hakikatnya, sistem ini merupakan sarana-sarana ultra-demokrasi yang merupakan perluasan proses legislatif di luar majelis yang dibentuk oleh masyarakat. Hal ini menjadi penting dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi Indonesia.

Kata Kunci: demokrasi deliberatif, direct popular checks, dan hukum responsif

PENDAHULUAN

Hukum ialah setiap pola interaksi yang muncul berulang-ulang di antara banyak individu dan kelompok, diikuti pengakuan relatif eksplisit dari kelompok dan individu tersebut bahwa pola-pola interaksi demikian memunculkan ekspektasi perilaku timbal balik yang harus dipenuhi (Unger, 2008). Dari definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa hukum merupakan kesepakatan yang diakui secara relatif dan eksplisit berasal dari

interaksi manusia yang menimbulkan hak dan kewajiban bagi individu-individu yang disebut sebagai subjek hukum (*rechtspersoon*). Hal ini menunjukkan bahwa (1) dibutuhkan adanya sebuah pengakuan atau konsensus dalam pembentukan hukum, dan (2) manusia sebagai subjek dan objek dari hukum memiliki peran penting dalam proses pembuatan hukum sehingga hukum merupakan gambaran dari kondisi internal dan eksternal manusia.

Demokrasi diartikan sebagai bentuk pemerintahan yang kekuasaannya dalam mengambil keputusan untuk suatu negara ditetapkan secara sah, bukan menurut golongan atau beberapa golongan, melainkan menurut anggota-anggota sebagai suatu komunitas secara keseluruhan (Strong, 1966). Sebenarnya, kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos*. *Demos* dalam bahasa Yunani menggambarkan jumlah yang banyak dan cenderung menunjukkan rakyat secara keseluruhan. Secara sederhana, hal itu menjelaskan bahwa demokrasi merupakan kekuasaan untuk kaum miskin karena kaum miskin pada zamannya merupakan jumlah terbanyak yang terwakili oleh kata *demos* (Unger, 2008). Secara umum terdapat dua model demokrasi, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Kelsen (2008, 408) menjelaskan, demokrasi langsung adalah demokrasi dengan derajat yang relatif paling tinggi, ditandai oleh fakta bahwa pembuatan undang-undang dilaksanakan oleh rakyat dalam rapat umum atau pertemuan akbar. Namun, prinsip ini hanya dapat dijalankan oleh masyarakat yang berada dalam kondisi sosial yang sederhana.

Dalam demokrasi langsung yang kita jumpai di suku-suku barbar di Jerman kuno, masyarakat *polis* di Yunani, sampai senat di zaman Romawi kuno, prinsip ini awalnya dijalankan secara luas dan murni merupakan konsensus. Namun, seiring berkembangnya peradaban manusia dan bertambahnya jumlah populasi manusia, prinsip ini mulai dikesampingkan. Hari ini hanya beberapa daerah yang menggunakan prinsip demokrasi langsung ini. Salah satunya adalah Swiss, yang di beberapa daerah bagiannya masih menggunakan prinsip demokrasi langsung. Majelis rakyatnya disebut sebagai *Lands-gemeinde*, yakni masyarakat secara langsung memilih dan mengawasi para majelis yang nantinya membuat sebuah kebijakan di daerah tersebut.

Model demokrasi yang kedua adalah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Perbedaan kondisi-kondisi serta perkembangan peradaban manusia menciptakan kondisi ketika konsensus bersama tidak mungkin lagi dilakukan dalam kehidupan bernegara. Fungsi pembentukan undang-undang dipindahkan dari warga negara

melalui majelis rakyat menuju organ-organ khusus yang dibentuk. Organ-organ ini dibentuk melalui pemilihan umum, dan warga negara bisa memercayakan aspirasinya dengan mendelegasikan calon ke dalam organ khusus ini. Organ khusus ini umumnya disebut parlemen. Kelsen (2008, 408) menjelaskan bahwa organ ini diberi wewenang untuk membuat atau melaksanakan norma-norma hukum, dipilih oleh subjeknya dan melaksanakan norma-norma hukum tersebut. Prinsip ini merupakan pengurangan dari prinsip penentuan diri sendiri (*self-determined principal*).

Dari penjelasan demokrasi di atas, kesimpulan yang sangat penting sekaligus menjadi akar dari negara berkonstitusi adalah, pertama, negara berkonstitusi harus menerapkan sistem demokrasi karena, dalam sistem demokrasi, warga negara dapat berpartisipasi langsung dalam setiap penyelenggaraan dan pembangunan negara. Kedua, negara demokrasi merupakan negara yang menempatkan masyarakat sebagai instrumen dasar dari segala tindakan pemerintah. Hal ini terjadi karena, dalam sistem demokrasi, jabatan-jabatan publik dapat dipilih dan diawasi langsung oleh masyarakat.

Dari kedua kesimpulan di atas, hal penting bagi negara yang menerapkan asas kedaulatan rakyat adalah melibatkan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintah. Negara demokrasi ialah kekuasaan sipil yang berasal dari keputusan-keputusan yang dibuat oleh masyarakat itu sendiri, baik melalui demokrasi langsung maupun demokrasi perwakilan, dan masyarakat (konstituen) mendelegasikan calon-calon anggota majelis perwakilan untuk menciptakan hukum. Salah satu ide mengenai keterlibatan masyarakat luas dalam menjalankan pemerintahan adalah demokrasi deliberatif seperti yang dikemukakan Jürgen Habermas.

DEMOKRASI DELIBERATIF

Habermas (1982) menjelaskan, ketika kemampuan memproduksi hukum didelegasikan melalui pola-pola pertukaran jaring-jaring sistem sosial tertentu yang beroperasi secara independen maka reproduksi hukum akan jatuh di bawah kekuasaan bayang-bayang kekuasaan dualitas ambigu yang memisahkan negara dari unit-unit sosial masyarakat. Pendapat Habermas ini merupakan gugatan

atas model demokrasi perwakilan yang tidak menempatkan konstituen dalam proses penempatan hukum secara menyeluruh. Dalam model ini, konstituen hanya memiliki hak-hak politik untuk memilih calon anggota parlemen, lalu setelah itu selesailah perannya secara konstitusional. Hal ini menyebabkan ambiguitas hukum karena negara akan menciptakan sistem sosial yang beroperasi tidak berdasarkan pada keinginan masyarakat.

Demokrasi deliberatif memberikan sorotan tajam mengenai bagaimana prosedur hukum itu dibentuk. Undang-undang, yang diresmikan dalam demokrasi deliberatif, merupakan suatu dialog antara mekanisme legislatif dan diskusi-diskursus, baik formal maupun informal, dalam dinamika masyarakat sipil. Demokrasi deliberatif memberikan ruang di luar kekuasaan administratif negara. Ruang itu merupakan jaringan-jaringan komunikasi publik dalam masyarakat sipil. Terdapat korelasi yang jelas antara gagasan demokrasi dan ide demokrasi deliberatif, yaitu menempatkan masyarakat pada posisi yang emansipatoris untuk melakukan kegiatan legislasi melalui ruang-ruang publik. Ternyata demokrasi perwakilan bukanlah bentuk demokrasi yang murni, melainkan modifikasi dari bentuk kedaulatan rakyat yang paling murni.

Terkait dengan pembentukan hukum maka demokrasi sudah seharusnya menciptakan hukum yang partisipatif dan aspiratif. Menurut Philippe Nonet dan Philip Selznick dalam Husein (2008, 31), perkembangan hukum dibagi menjadi tiga, yaitu hukum represif, hukum otonom, dan hukum responsif. Hukum represif ialah tipe hukum yang menjadikan hukum sebagai abdi kekuasaan yang bersifat menekan dan merupakan perintah dari yang berwenang (pemegang kekuasaan politik) yang memiliki kewenangan sangat leluasa tanpa batas. Dengan demikian, hukum dan politik kekuasaan tidak terpisah. Adapun hukum otonom ialah hukum yang berdiri sendiri di suatu daerah. Hukum ini ada untuk memenuhi kebutuhan daerah yang memiliki kecenderungan perbedaan situasi dengan daerah lainnya. Sementara hukum responsif ialah hukum yang dibentuk untuk mengatur publik secara umum. Namun, perbedaannya dengan hukum represif, hukum responsif dibentuk atas dasar dialog publik.

Menurut Habermas, ruang publik harus memenuhi dua persyaratan, yaitu bebas dan kritis. Bebas artinya setiap pihak dapat berbicara di mana pun, berkumpul, dan berpartisipasi dalam debat politis. Sementara kritis artinya siap dan mampu secara adil dan bertanggung jawab menyoroti proses pengambilan keputusan yang bersifat publik. Hal ini sejalan dengan hakikat demokrasi yang disampaikan oleh James S. Fishkin. Fishkin (2009, 1–9) menjelaskan bahwa demokrasi memberikan “suara” kepada masyarakat dan memberikan ruang bagi masyarakat untuk menemukan penyelesaian masalahnya. Ini adalah hal esensial dalam demokrasi, tetapi terkadang dimaknai secara berbeda dalam penerapannya. “Suara” dalam demokrasi diartikan sebagai kesempatan bagi setiap warga negara sebagai individu untuk mengarahkan kebijakan negaranya sesuai dengan yang diinginkan.

Demokrasi, menurut Habermas, harus memiliki dimensi deliberatif, yaitu posisi ketika kebijakan publik harus disahkan terlebih dahulu dalam diskursus publik. Dengan demikian, demokrasi deliberatif ingin membuka ruang partisipasi yang luas bagi warga negara. Partisipasi yang luas ini bertujuan menciptakan hukum yang sah. Pandangan ini merupakan kritik atas pendapat Rousseau (2007), bahwa sumber legitimasi adalah kehendak umum sehingga, bagaimanapun prosesnya, jika sebuah produk hukum dinyatakan sebagai kehendak umum, berarti produk tersebut sudah terlegitimasi. Hal ini ditentang oleh Habermas (1982), yang mencontohkan bahwa dalam suatu negara, jika undang-undang dianggap sebagai sebuah kehendak umum, tidak peduli apakah dalam pembuatannya melalui cara yang partisipatif atau tidak, dan emansipatoris atau tidak, maka undang-undang tersebut dapat dikatakan terlegitimasi.

DEMOKRASI DAN PEMBENTUKAN HUKUM

Hukum otonom dipandang sebagai sebuah institusi yang mampu mengendalikan represi dan melindungi integritas sendiri. Tatanan hukum berintikan “rule of law”. Penegakan peraturan merupakan upaya utama untuk mengawasi kekuasaan resmi dan swasta serta terdapatnya

pengadilan yang bebas dan mandiri. Pengadilan yang bebas dan mandiri ini dapat mengarahkan kondisi sosial yang ambigu. Menurut Habermas, kondisi ini merupakan jaring-jaring yang berdiri secara independen sehingga terciptalah dualisme hukum. Menurut Rahardjo (2010, 46), salah satu fenomena yang muncul karena hukum otonom adalah fenomena adjudikasi dan advokasi.

Dalam tipe hukum responsif, hukum dipandang sebagai fasilitator atau sarana menanggapi kebutuhan dan aspirasi sosial. Hukum dapat mengimplikasikan dua hal, yaitu, pertama, hukum harus fungsional pragmatis, bertujuan, dan rasional. Kedua, hukum berperan sebagai norma kritik untuk mengubah pranata sosial yang tidak sesuai. Dari ketiga tipe hukum di atas, yang sejalan dengan tujuan demokrasi deliberatif adalah hukum responsif karena tipe ini merupakan sarana penggali dan pemberdayaan aspirasi masyarakat.

Reformasi politik menghendaki revitalisasi institusi-institusi demokrasi supaya dapat mendorong tumbuhnya sistem politik yang demokratis. Pasca-amendemen UUD 1945, DPR RI adalah lembaga yang menjalankan fungsi legislasi (mengusulkan, membahas, dan mengesahkan bersama Presiden) yang sesuai dengan konsep *trias politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu. Revitalisasi institusi politik dapat dimulai dengan menciptakan konstitusi yang demokratis dan membagi cabang-cabang kekuasaan negara dalam kerangka *checks and balances*, akuntabilitas serta jaminan atas pengakuan hak-hak asasi manusia. Cabang-cabang kekuasaan negara dibagi dengan menggunakan konsep *distribution of powers* agar penyelenggaraan kekuasaan negara tidak dilakukan secara mutlak.

Rousseau (2007, 113) menegaskan bahwa tidak ada yang lebih berbahaya daripada pengaruh kepentingan pribadi kepada urusan publik. Oleh karena itu, untuk menghindari adanya penyelewengan dan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of powers*), perlu adanya pembatasan kekuasaan ke dalam cabang-cabang kekuasaan yang disebut dengan *distribution of powers*. *Distribution of powers* dikenal dengan dua bentuk, yaitu *separation of powers* dan *division of powers*. Konsep *separation of powers* pertama kali dikemukakan

oleh John Locke. Menurut John Locke dalam Subekti (2008, 249), kekuasaan negara dibagi menjadi kekuasaan eksekutif, legislatif, dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah satu sama lain.

Ajaran *trias politica* kemudian muncul dalam buku *The Spirit of Laws* karangan Montesquieu. Kekuasaan harus dibagi menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan tersebut mesti terpisah satu sama lain, baik fungsi maupun organnya. Pemisahan kekuasaan dimaksudkan untuk mencegah kekuasaan negara berada di satu lembaga saja sehingga tidak menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan.

Perjalanan demokrasi tidaklah selalu baik. Proses perkembangan demokrasi di Indonesia pascareformasi pun masih meninggalkan beberapa rintangan besar. Maruto dan Anwar (2002, 22–44) menjelaskan, terdapat tiga rintangan dalam menjalankan demokrasi di Indonesia. Pertama, anarkisme sosial yang merupakan wujud dari ketidakpercayaan masyarakat atas institusi negara. Kedua, resentralisasi dan elitisme dalam sistem politik. Ketiga, tokoh-tokoh masyarakat sipil terjebak dalam perebutan kekuasaan.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, sebagai salah satu lembaga, memiliki beban untuk menciptakan kondisi masyarakat demokratis yang mengakomodasi partisipasi masyarakat secara emansipatoris. Joseph Schumpeter dalam Maruto & Anwar (2002, 32) menyatakan, “*Democracy is not just a system in which elites acquire the power to rule through a competitive struggle for the peoples vote. It is also a political system in which government must be held accountable to the people, and in which mechanisms must exist for making it responsive to their passions, preference, and interest.*” Jadi, dari kalimat di atas, dapat dipahami bersama bahwa Demokrasi bukan hanya mengenai pemilihan pemimpin atau anggota parlemen, melainkan demokrasi merupakan sistem politik yang mengakomodasi kebutuhan masyarakat secara responsif.

LEMBAGA LEGISLATIF DAN DPR RI

Dalam *trias politica*, cabang-cabang kekuasaan negara dibagi menjadi tiga, yaitu eksekutif,

legislatif, dan yudikatif. Secara umum, lembaga legislatif memiliki peran untuk menciptakan hukum. Legislatif memiliki fungsi *controlling*, *regulating* (legislasi) dan *budgeting*. Pemisahan cabang kekuasaan ini merupakan konsepsi yang dapat dikatakan sudah lama diterapkan, tetapi berjalannya fungsi cabang-cabang kekuasaan ini secara tepat dapat dikatakan baru. Pentingnya fungsi legislatif dalam pemerintahan modern telah meningkat pesat seiring dengan pasang-surutnya demokrasi.

Rahardjo (2010, 41) menerangkan, fungsi lembaga legislatif dirasa sangat sentral karena hukum dibuat sebelum fungsi dari lembaga tersebut dilaksanakan. Konsepsi inilah yang menempatkan lembaga legislatif sebagai unsur sangat penting yang berada dalam negara modern. Dalam konteks kedaulatan rakyat, lembaga legislatif dibentuk oleh rakyat melalui metode-metode representatif. Metode representatif menggunakan model-model konstituensi. Pengaturan konstituensi digunakan untuk menghasilkan anggota-anggota lembaga legislatif. Terdapat tiga model konstituensi, yaitu konstituensi satu anggota (*single-member constituency*), konstitusi multi-anggota (*multi-member constituency*), dan perwakilan proporsional (*proportional representation*).

Model representatif tersebut juga dikritik oleh Strong (1966, 303), yang menegaskan bahwa, dengan model representatif yang berdasarkan pada sistem konstituensi, masyarakat akan bingung untuk menyadari bahwa suara dan aspirasi mereka dijamin dengan cara yang rumit. Ia menegaskan, hak pilih secara universal tidak bisa diterapkan dalam praktik karena, pada setiap pemilihan dan penghitungan suara, akan banyak suara masyarakat yang terbuang. Jika dikaitkan dengan model yang ada di Indonesia, *parliamentary threshold* adalah contohnya. Dalam sistem tersebut, akan terdapat suara konstituen yang terbuang sia-sia saat mereka mengaspirasikan hak pilihnya kepada partai yang tidak dapat meraih suara minimal 2,5%. Yang kedua, demokrasi representatif membuka peluang kepada mereka yang berhak atas kekuatan politik sebagaimana mereka yang berilmu sehingga negara dijalankan bukan karena alasan rasional, melainkan karena alasan hegemonistik. Masalah lain yang dijelaskan C.F.

Strong adalah sistem pemilihan dengan model konstituensi tidak dapat menjamin bahwa mereka yang duduk di kursi legislatif kompeten dan tidak korup. Sistem pemilihan cenderung bersifat pragmatis, yakni keinginan untuk menjabat lebih tinggi daripada keinginan untuk melaksanakan amanat rakyat.

Habermas (1982) memandang bahwa manusia, dalam keseluruhan tindakannya, berdasarkan dan berorientasi pada dua hal. Pertama, orientasi pada pencapaian konsensus atau tindakan komunikatif, sedangkan yang kedua adalah tindakan yang berorientasi pada tindakan rasional bertujuan. Tindakan rasional bertujuan ini dibedakan lagi menjadi dua, yaitu tindakan instrumental, yakni tindakan yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan fisik semata, serta tindakan strategis, yang merupakan orientasi tindakan manusia untuk memengaruhi orang lain agar mencapai tujuannya, dapat berupa hegemoni ataupun dominasi.

Tindakan komunikatif bertujuan mencapai persetujuan atau kesalingpahaman di antara pihak-pihak yang berkomunikasi. Dengan demikian, dalam tindakan komunikatif ini, manusia dibawa untuk menemukan persetujuan bukan hegemoni untuk memaksakan kehendak. Oleh karena itu, dominasi dan hegemoni merupakan penyimpangan dari tindakan komunikatif. Contoh dalam proses legislasi di mana hukum dibuat, akan terlihat apakah sebuah sistem mengakomodasi adanya tindakan komunikatif ataupun tidak adalah dengan menilai paradigma hukum apa yang digunakan. Secara sederhana kita membandingkan antara paradigma hukum represif dan responsif, seperti pada Tabel 1.

Sebelum memulai analisis yuridis dan memulai penilaian kualitas peraturan perundang-undangan terhadap ketentuan partisipasi dalam undang-undang di atas, terlebih dulu dipaparkan mengenai konsepsi partisipasi masyarakat yang berkembang selama ini. Dalam sistem pemerintahan yang demokratis, konsep partisipasi masyarakat merupakan salah satu konsep yang penting karena berkaitan langsung dengan hakikat demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berfokus pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Partisipasi masyarakat sangat erat kaitannya dengan kekuatan atau hak masyarakat,

Tabel 1. Perbandingan antara Hukum Represif dan Hukum Responsif

Analisis tentang Partisipasi Masyarakat dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012

Tolok Ukur	Hukum Represif	Hukum Responsif
Proses pembuatan	Didominasi oleh lembaga legislator.	Peran serta masyarakat secara luas (partisipatif).
Isi dan Bentuk	Positivistik-Instrumentalistik, member justifikasi bagi kehendak pemerintah.	kehendak dan aspirasi umum (aspiratif).
Cakupan isi hukum	Memuat hal-hal pokok dan ambigu sehingga membuka peluang bagi pemerintah untuk menafsirkannya secara sepihak.	Mengatur hal-hal yang jelas dan detail sehingga hukum tidak dapat ditafsirkan secara sepihak oleh pemerintah (presisi).

Sumber: Husein (2008), hlm. 34

terutama dalam pengambilan keputusan pada tahap mengidentifikasi masalah, mencari pemecahan masalah, sampai melaksanakan berbagai kegiatan.

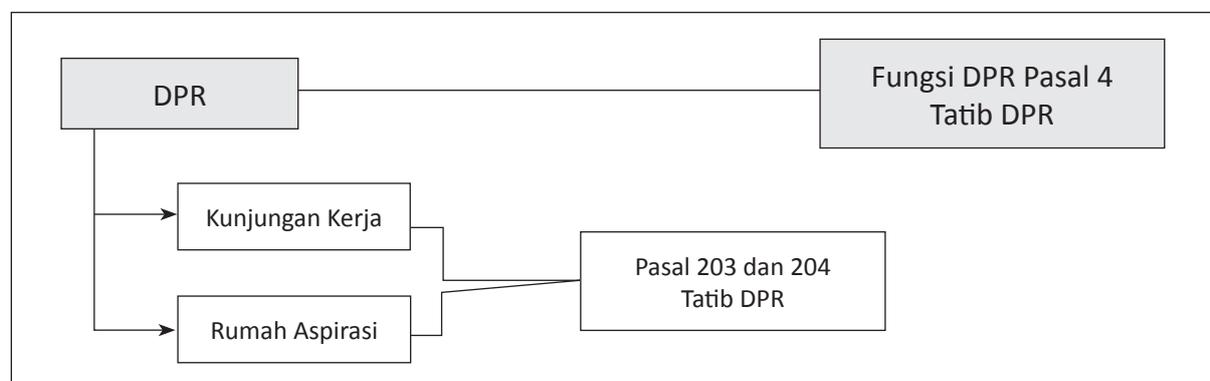
Partisipasi lebih mempromosikan *participatory* dibanding dengan *representative democracy*. Hal ini terjadi karena partisipasi melibatkan masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Sementara dalam *representative democracy*, masyarakat hanya dijadikan sumber suara untuk dapat menduduki kursi parlemen. Sebaiknya para legislator di parlemen menerapkan konsep seperti tampak pada Gambar 1.

DPR hanya mewajibkan kunjungan kerja dilakukan, tetapi tidak mewajibkan anggota DPR untuk menginventarisasi hasil kunjungan kerja agar dapat dijadikan dasar dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Seperti kata-kata yang terdapat dalam pasal 204: “*Aspirasi*

masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menjadi bahan untuk melaksanakan fungsi DPR.” Hal ini sangatlah bias karena tidak mewajibkan anggota Dewan untuk menabulasi aspirasi dan mewajibkan untuk membahasnya. Dengan begitu, tidak pernah ada jaminan bahwa kunjungan kerja yang dibuat memang untuk menjalankan fungsi DPR atau tidak.

Hasil kunjungan kerja sebagai upaya menghimpun aspirasi rakyat hanya dijadikan bahan dalam sidang-sidang di DPR. Tidak terdapat jaminan bahwa produk yang dihasilkan seperti undang-undang sebagai fungsi representasi dari DPR selaras dengan kehendak para subjek (*the volonte de tous*). Maka, dalam menjalankan fungsinya, DPR tidak mendapatkan persetujuan dari seluruh subjek, yaitu masyarakat.

Bentuk keterlibatan masyarakat yang dijelaskan dalam UU MD3 berada pada tahapan konsultasi yang berada di tangga keempat. Tahap



Sumber: diolah dari berbagai sumber

Gambar 1. Peran DPR dalam Menyaring Aspirasi Masyarakat

konsultasi dapat dilakukan melalui kunjungan kerja, tetapi pada tahapan ini tingkat keberhasilannya cukup rendah karena tidak ada jaminan bahwa kepedulian dan ide masyarakat akan diperhatikan. Hal tersebut sesuai dengan fungsi kunjungan kerja menurut Pasal 71 huruf I dan J UU MD3, yang dijabarkan kembali dalam tatib DPR pasal 203 ayat (3), bahwa hasil kunjungan kerja akan dijadikan bahan dalam perumusan peraturan perundang-undangan. Tidak ada kepastian bahwa hasil kunjungan kerja tersebut akan menjadi buah dari fungsi DPR, yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan.

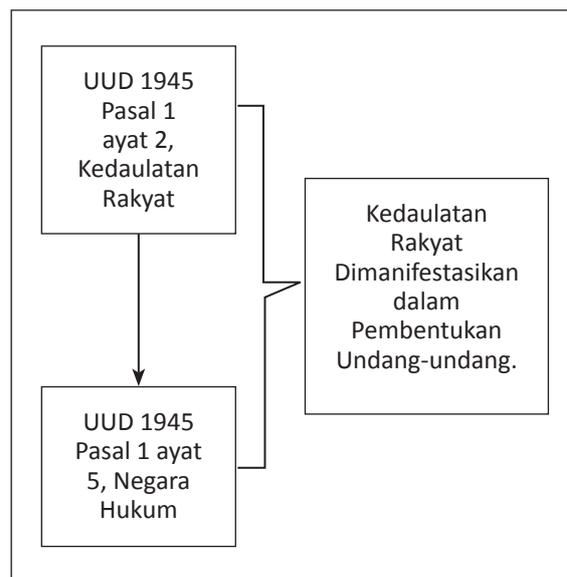
Jika kita memandang pasal-pasal dalam UUD 1945 sebagai sebuah serangkaian maka dalam pasal sebelumnya, yaitu Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 tentang kedaulatan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan pada undang-undang serta Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum. Oleh karena itu, kedaulatan rakyat didistribusikan secara luas bukan hanya kepada lembaga-lembaga negara, melainkan juga segala proses yang terkait dengan lembaga negara tersebut. Dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa manifestasi kedaulatan rakyat di Indonesia dapat berupa pembentukan hukum yang di dalamnya negara dibagi-bagi cabang kekuasaannya, dan ditundukkan kepada hukum.

Pembentukan hukum menjadi hal yang fundamental di negara Indonesia, terutama pembentukan konstitusi dan peraturan perundang-undangan, karena negara diatur berdasarkan pada hukum tersebut. Hukum tersebut dibuat bersumber pada kedaulatan rakyat. Singkat kata, kedaulatan rakyat dimanifestasikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ilustrasi digambarkan pada bagan di bawah ini:

ANALISIS LEMBAGA LEGISLATIF BERDASARKAN PADA PANDANGAN HUKUM RESPONSIF

Hukum responsif muncul untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul dalam hukum represif dan hukum otonom. Terutama permasalahan kedekatan institusi pembuat hukum dengan konteks sosial. Dalam hukum represif, pembuatan hukum jauh dari konteks sosial. Hal itu terjadi karena terisolasinya institusi pembuat

hukum dengan memanfaatkan adaptasi pasif dan ketidaktahuan masyarakat (*benefit of the doubts*).



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Gambar 2. Manifestasi Kedaulatan Rakyat berdasarkan pada UUD 1945

Hampir tidak ada partisipasi dan pembuatan hukum cenderung bersifat oportunistik untuk memenuhi kebutuhan negara/penguasa. Hukum diidentikkan dengan keinginan negara sesuai dengan karakter *raison d'état* dan “perspektif resmi”. Sebagaimana pandangan John Austin dalam Husein (2008, 27), bahwa “*Law is a law because is set by a sovereign political authority.*”

Hukum otonom merupakan reaksi ketidakpuasan atas kekuasaan negara yang berlebihan dalam hukum represif sehingga muncul gagasan untuk mengatur semua urusan negara berdasarkan pada hukum (*the rule of law*). Namun muncul sebuah permasalahan, yakni perhatian utama hukum otonom adalah menjaga integritas institusional. Nonet & Selznick (2010, 87) berpendapat, untuk mencapai tujuan tersebut, hukum mengisolasi dirinya dari konteks sosial, mempersempit aksesnya, dan menerima formalisme buta untuk mencapai sebuah integritas.

Hukum responsif hadir untuk mengatasi permasalahan jauhnya institusi negara, terutama institusi pembuat hukum dari konteks sosial. Menurut Jerome Frank dalam Nonet dan Selznick (2010, 83), tujuan hukum adalah menciptakan hukum yang lebih responsif terhadap kebutuhan-kebutuhan sosial. Hukum responsif

Tabel 2. Perbandingan Sistem Hukum Represif, Otonom dan Responsif

	Hukum Represif	Hukum Otonom	Hukum Responsif
Tujuan	Ketertiban	Legitimasi	Kompetensi
Paksaan	Ekstensif, dibatasi secara lemah	Dikontrol oleh batasan-batasan hukum.	Pencarian positif bagi berbagai alternatif.
Moralitas	Moralitas komunal, “moralitas pembatasan”	Moralitas kelembagaan (dipenuhi dengan integritas proses hukum.	Moralitas sipil, moralitas “kerja sama”.
Politik	Hukum subordinat dengan kekuasaan.	Hukum “independen” dari politik.	Terintegrasinya aspirasi hukum dan politik.
Partisipasi	Pasif; kritik dilihat sebagai ketidaksetiaan.	Akses dibatasi oleh prosedur baku.	Akses diperbesar melalui integrasi dan advokasi hukum.
Ketaatan	Tanpa syarat	Penyimpangan peraturan dibenarkan untuk menguji validitas undang-undang.	Pembangkangan dipandang sebagai gugatan atas legitimasi.

Sumber: Nonet & Selznick (2010, 87)

memberikan kritik terhadap hukum otonom yang hanya menawarkan bentuk formalism belaka. Menurut pandangan hukum, responsif hukum seharusnya melepas tabir formalisme hukum otonom yang sempit dan menjadi instrumen-instrumen yang lebih dinamis bagi penataan sosial dan perubahan sosial.

Namun, untuk menciptakan hukum yang lebih dekat dengan konteks sosial tidaklah mudah. Ada risiko-risiko yang dapat terjadi. Dalam hukum otonom, institusi hukum menganut prinsip “risiko rendah”, yang berarti semakin masyarakat mengkritik hukum merupakan sebuah ancaman atas gugatan terhadap otoritas yang sudah terlegitimasi. Hal ini menyebabkan institusi pembuat hukum semakin mengisolasi dirinya dari konteks sosial, dan segala kritik sosial diperbolehkan selama melalui prosedur formal yang rumit untuk mencegah turunnya integritas institusi tersebut.

Institusi yang ada di dalam hukum responsif menjadikan kritik sosial bukan sebagai ancaman, melainkan sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk mengoreksi diri. Namun, risikonya adalah munculnya pembangkangan dalam skala tinggi sehingga tindakan represif akan muncul kembali selama ketertiban tidak dapat dijaga dan mengembalikan aparat kepada kondisi *ultra vires* (bertindak melebihi kewenangan). Oleh sebab itu, hukum responsif tidak sekadar bertujuan menghapus formalisme belaka. Formalitas dalam membentuk undang-undang tetap dijaga. Namun, formalisme tersebut membuka

ruang bagi partisipasi publik secara luas agar institusi hukum dapat secara peka mengenali resiprositas (benih-benih kemunculan hukum) yang ada dalam masyarakat sehingga resiprositas tersebut dapat diakomodasi menjadi hukum yang absah.

Husein (2008, 34) mengungkapkan bahwa hasil yang ingin dituju oleh hukum responsif adalah pembuatan hukum yang responsif dapat melibatkan masyarakat secara luas dalam pembuatannya (partisipatif), cerminan produk hukum merupakan keinginan masyarakat/ kebutuhan-kebutuhan sosial (aspiratif), serta bahasa hukum disesuaikan dengan permasalahan yang akan diselesaikan sehingga tidak memunculkan tafsir yang ambigu terhadap peraturan tersebut (presisif).

MENGGAGAS DEMOKRASI DELIBERATIF DAN HUKUM RESPONSIF DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Untuk menciptakan atmosfer deliberatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, hal yang paling penting adalah mengedepankan proses pembuatan yang sah. Pembuatan hukum harus berorientasi pada pencapaian tindakan rasional bertujuan. Selain itu, terdapat dua sisi dari hukum, yaitu faksiditas hukum dan validitas hukum. Faksiditas hukum menekankan kepastian hukum menurut rumusan hukum itu

sendiri. Faksiditas hukum menganut pandangan bahwa hukum positif harus ditaati karena dalam hukum itu sendiri terdapat kebenaran dan keabsahan hukum. Validitas hukum menekankan bahwa hukum harus dibentuk berdasarkan pada legitimasi secara moral. Menurut paham validitas hukum, hukum yang absah adalah hukum yang mendapatkan keabsahan secara moral dari segi proses pembuatannya, yaitu berdasarkan pada kehendak para subjek yang disampaikan dalam diskursus yang rasional.

Dalam demokrasi deliberatif, hukum dibentuk melalui ruang diskursus dan konsultatif. Oleh karena itu, untuk menciptakan peraturan perundang-undangan yang deliberatif, hal pertama yang perlu dilakukan adalah menciptakan ruang diskursus. Ruang diskursus harus menjadi dua arah, bukan hanya merupakan sosialisasi yang satu arah. Ruang diskursus satu arah bukanlah ruang diskursus sebenarnya karena, dalam ruang diskursus, terjadi timbal balik argumen secara rasional dan emansipatoris. Sosialisasi bukanlah partisipasi. Seperti sudah dijelaskan di awal, yakni sosialisasi merupakan *informing* yang merupakan tahapan *tokenism* (penghargaan).

Pada Pasal 96 ayat (2) UU 12 Tahun 2011, dijelaskan bahwa sosialisasi merupakan media untuk menyampaikan masukan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun, masukan tersebut hanya dijadikan bahan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ruang diskursus haruslah memuat pendapat dari masyarakat, baik yang mendukung rancangan peraturan tersebut maupun yang tidak mendukungnya. Argumen-argumen rasional dapat diperoleh dengan membuka debat-debat publik mengenai sebuah peraturan. Debat publik ini harus diselenggarakan untuk dapat menerima argumen rasional dari masyarakat. Lembaga legislatif berada pada posisi yang netral. Perdebatan yang memihak anggota legislatif harus terjadi di dalam sidang di lembaga legislatif itu sendiri, bukan dalam ruang publik.

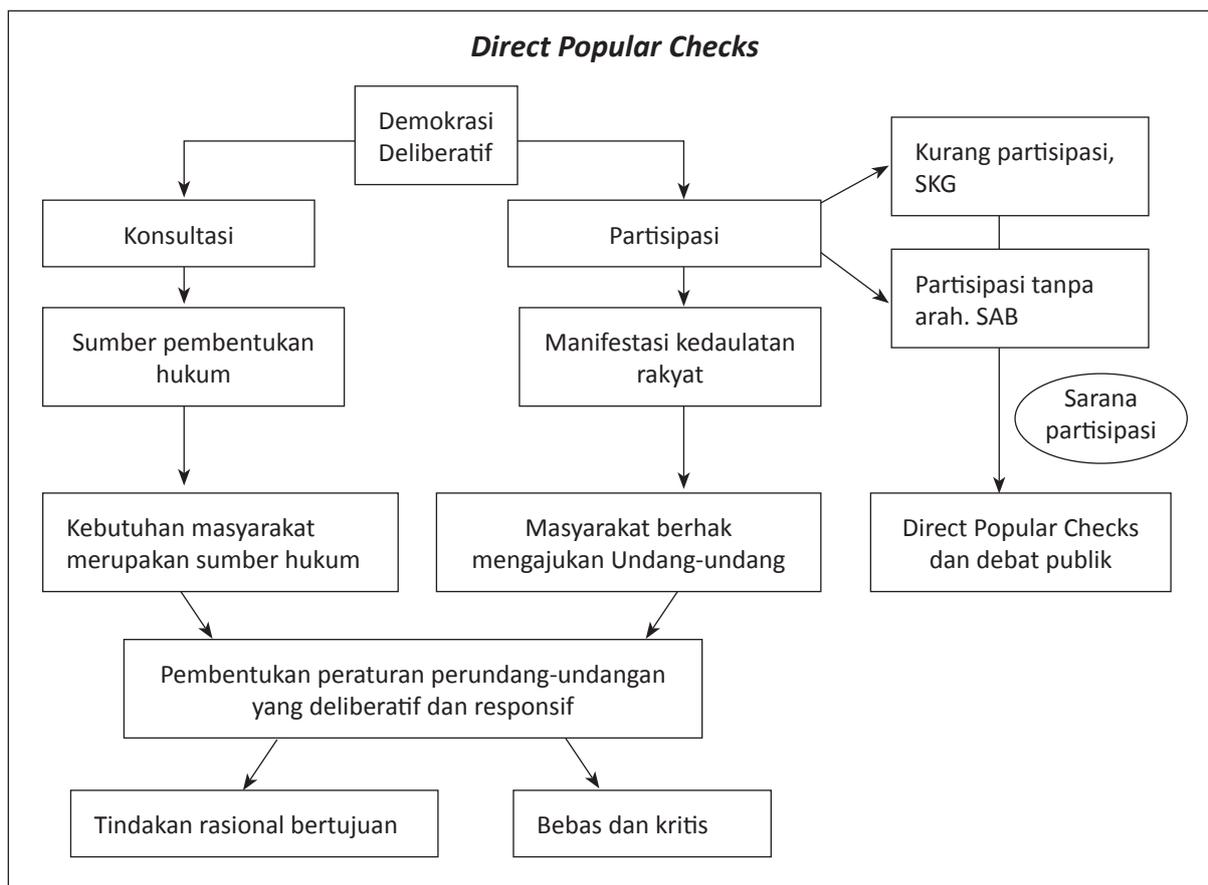
Hal ini harus dipahami oleh konstituen agar proses debat publik tidak dijadikan lahan bagi anggota DPR untuk melakukan impersonifikasi, yaitu anggota DPR mengatasnamakan konstituen menyampaikan kepentingan partainya. Padahal,

pandangan konstituen tidak ditentukan berdasarkan pada pemilu saja, tetapi juga berkembang sesuai dengan kebutuhan konstituen tersebut. Fenomena impersonifikasi dapat dicegah melalui debat publik, yaitu proses diskursus ketika argumen-argumen dari pihak-pihak yang terlibat disampaikan berdasarkan pada rasionalitas yang bebas dan kritis. Debat publik harus dapat dihadiri oleh seluruh pihak yang berkepentingan dan harus menyampaikan argumen berdasarkan pada rasionalitas. Debat publik ini akan dijadikan dasar dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sampai proses penyusunan dan pengesahan peraturan perundang-undangan.

Debat publik ini harus terjadi di antara masyarakat itu sendiri, antara yang mendukung dan yang menolak. Peserta dari rapat ini harus tidak terbatas. Yang dimaksudkan tidak terbatas adalah rapat bisa dan boleh dihadiri oleh masyarakat dari semua golongan, tentu saja yang memiliki konsentrasi terhadap pembentukan hukum responsif. Hal ini mungkin terkesan seperti sistem demokrasi langsung pada zaman Yunani kuno, tetapi debat publik ini memiliki esensi yang sangat jauh berbeda. Demokrasi langsung (*direct democracy*) ialah pengambilan keputusan yang dilakukan oleh seluruh masyarakat berdasarkan pada suara terbanyak. Demokrasi langsung dapat diterapkan pada negara *polis*.

Namun, Habermas, yang merupakan pencetus ide demokrasi deliberatif, menyatakan bahwa demokrasi deliberatif bukanlah demokrasi langsung karena, dalam demokrasi langsung, masyarakat tetap terdominasi oleh jumlah suara terbanyak. Sementara ruang diskursus publik dalam demokrasi deliberatif harus memenuhi dua persyaratan, yaitu bebas dan kritis. Bebas berarti setiap pihak dapat berbicara di mana pun, berkumpul, dan berpartisipasi dalam debat politis. Sementara kritis artinya siap dan mampu secara adil untuk mempertanggungjawabkan pendapatnya secara rasional.

Diskursus dalam debat publik ini ditujukan untuk mengarahkan masyarakat ke kondisi rasional bertujuan, yaitu masyarakat dan para subjeknya bergerak berdasarkan pada rasionalitasnya serta sesuai dengan kebutuhan komunikatif dan instrumental manusia, bukan bergerak atas dasar



Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Gambar 3. Strategi Menggagas Demokrasi Deliberatif dan Hukum Responsif

dominasi, manipulasi, dan hegemoni. Kedua, tindakan rasional bertujuan mengarahkan masyarakat ke kondisi keberpikiran. Artinya, dasar kehidupan manusia adalah rasionalitas, ketika instrumen-instrumen nonrasional tidak berlaku. Hal ini dapat membebaskan masyarakat dari manipulasi.

Pembuatan hukum menurut Habermas tidak dapat dilakukan dalam keadaan *splendid isolation*—suasana rahasia yang tertutup dari tatapan kritis publik. Dalam Pasal 21 ayat (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, dijelaskan bahwa Prolegnas ditentukan dalam ruang lingkup DPR dan pemerintah. Dalam ruang lingkup DPR, dilakukan dengan mempertimbangkan usulan dan pandangan anggota DPR, fraksi, komisi, gabungan fraksi, dan masyarakat. Pertimbangan atas usulan masyarakat ini seharusnya dilaksanakan melalui mekanisme tersendiri terlepas dalam pengaturan ruang lingkup DPR.

Hal ini dilakukan untuk mencegah adanya *splendid isolation* dalam penyusunan Prolegnas. Seharusnya terdapat ketentuan bahwa, dalam penyusunan Prolegnas, badan-badan yang ditunjuk oleh DPR harus melaksanakan debat publik ihwal kebutuhan hukum masyarakat karena kebutuhan hukum masyarakat merupakan dasar penyusunan Prolegnas. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 huruf h UU No. 12 Tahun 2011. Berikut ini bagan untuk mempermudah pemahaman yang berkaitan dengan menggagas Demokrasi Deliberatif dan Hukum Responsif Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sebuah kajian mengenai kekuatan konstituen yang dapat membentuk hukum dapat kita lihat dalam sistem *direct popular checks* atau pemeriksaan langsung oleh masyarakat. *Direct popular checks* juga merupakan bentuk kesepakatan penulis dengan gagasan demokrasi deliberatif Habermas dalam membentuk hukum yang responsif. Artinya, masyarakat ditempatkan

sebagai sebuah pilar yang dapat mengawasi jalannya pemerintahan. Pada hakikatnya, sistem ini merupakan sarana-sarana ultra-demokrasi yang merupakan perluasan proses legislatif di luar majelis yang dibentuk oleh masyarakat (Strong, 1966, 303). Sarana ini dapat digunakan oleh masyarakat sebagai alat untuk membatasi fungsi kekuasaan legislatif dan tak jarang membatasi masa jabatan anggota legislatif. Secara umum, *direct popular checks* dibagi menjadi tiga model.

Model yang pertama adalah referendum, yakni model jajak pendapat. Dalam model ini, masyarakat memutuskan apakah sebuah permasalahan yang dilempar ke publik ini dapat diterapkan atau tidak. Referendum ini sebenarnya adalah salah satu model demokrasi yang paling kuno, yaitu *plebicitum* (*Plebicitum* diartikan sebagai undang-undang dalam bahasa Romawi). Dalam hal ini, masyarakat menentukan apakah sebuah undang-undang atau kebijakan dapat diberlakukan atau tidak. Referendum pernah dilakukan oleh Hitler selama tiga kali. Pertama, Hitler mengadakan referendum untuk mendapatkan persetujuan rakyatnya agar Jerman keluar dari Liga Bangsa-Bangsa (LBB) dan tidak mematuhi Disarmament Conference (Perjanjian Penghapusan Senjata Ofensif). Referendum kedua diadakan pada Agustus 1934 guna meminta persetujuan rakyat untuk menggabungkan jabatan kanselir dan presiden kepada satu orang yang ia sebut sebagai *Fuhrer*¹. Kala itu, Hitler memperoleh dukungan masyarakat sebesar 90%. Terakhir, Hitler mengadakan referendum untuk mengokupasi Austria pada 1938 dan mendapatkan dukungan suara sebesar 99%.

Model yang kedua adalah inisiatif, yang bertujuan meletakkan kekuasaan langsung di tangan rakyat untuk menginisiasikan atau mengusulkan undang-undang yang pelaksanaan selanjutnya dilakukan oleh legislatif. Inisiatif merupakan perkembangan dari praktik ultrademokrasi yang agak lebih maju daripada referendum. Sementara referendum merupakan gagasan yang berawal dari pemerintah untuk meminta pendapat rakyat, beda halnya dengan inisiatif, yang merupakan gagasan dari rakyat.

¹ *Fuhrer* berarti pemimpin besar Jerman. Hitler mendapatkan gelar tersebut setelah kematian Presiden Jerman Hindenburg.

Model yang ketiga adalah *recall*. *Recall* digunakan oleh masyarakat untuk memanggil anggota dewan yang sudah tidak lagi memenuhi rasa kebutuhan masyarakat atau yang dianggap sudah menyimpang dari janji-janji politik yang pernah dilontarkan. Contoh *recall* yang diterapkan adalah di Negara Bagian Oregon, Amerika Serikat. Di Oregon, rakyat yang berhasil mengumpulkan suara sebanyak yang dibutuhkan dapat mengganti anggota dewan yang dianggap tidak memenuhi keinginan masyarakat.

PENUTUP

Model *direct popular checks* ini dapat menjadi rujukan untuk menciptakan era responsif dalam hukum di Indonesia, terutama mengenai sarana inisiatif yang dapat dilakukan oleh rakyat. Hukum responsif menghendaki adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan hukum. Hukum responsif memandang hukum sebagai sarana untuk menciptakan hukum yang aspiratif, partisipatif, dan presisif (Husein, 2008, 32).

Dengan kemampuan masyarakat dalam menciptakan hukum maka selain memberikan pilihan bagi masyarakat, hukum memberi masyarakat posisi tawar yang kuat di hadapan pemimpin dan anggota legislatif. Masyarakat, yang saat ini dipandang sebagai sasaran program politik, menjadi kelompok kepentingan yang memiliki posisi tawar yang kuat (Unger, 2008, 87).

Masyarakat telah diberi hak untuk mengusulkan hukum, dan hukum yang diusulkan tersebut harus dibahas oleh DPR. Kondisi pluralisme hukum adalah saat hukum yang berkembang dalam masyarakat memiliki berbagai macam bentuk. Sumber-sumber hukum menyebar di dalam masyarakat, tidak hanya hukum yang diciptakan oleh negara, tetapi juga hukum yang diciptakan oleh masyarakat itu sendiri. Bukti bahwa Indonesia telah memasuki era pluralisme hukum adalah saat model negara modern yang menghapuskan lokalisasi-lokalisasi hukum menjadi model yang tersentralistis, yakni Indonesia tetap mengakui keberadaan hukum adat. Hukum adat yang diakui merupakan bukti integrasi hukum-hukum non-Barat yang kontradiktif dengan model negara modern sehingga menciptakan dualisme yang mendalam dalam dinamika hukum nasional. Salah

satu akibat dari dualisme ini adalah munculnya advokasi yang merupakan lawan dari adjudikasi. Penolakan unsur-unsur masyarakat kepada beberapa produk undang-undang salah satunya disebabkan oleh perkembangan pluralisme hukum. Sebut saja Undang-Undang Anti-Pornografi dan Pornoaksi. Masyarakat, baik yang mendukung maupun menolak, berangkat dari sudut pandang hukum yang berbeda.

Intinya, kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi, termutlak, tak tergantung, dan tak terkecuali. Kedaulatan memiliki beberapa variasi seperti kedaulatan Tuhan, penguasa, dan rakyat. Berdasarkan pada ketentuan di dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, Indonesia menganut prinsip kedaulatan rakyat yang dijalankan berdasarkan pada undang-undang. Pertama, hal ini bermakna bahwa kekuasaan tertinggi, termutlak, tak tergantung, dan tak terkecuali di Indonesia, berada di tangan rakyat.

Kedaulatan rakyat dimanifestasikan melalui serangkaian tindakan negara yang berdasarkan pada undang-undang serta pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Ketentuan pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 merupakan perluasan makna dari kedaulatan rakyat yang dulunya berada di tangan MPR menjadi di tangan rakyat. Pertama, MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, dan kedaulatan rakyat tidak hanya dimonopoli oleh MPR. Kedua, jika sebelum amendemen, kedaulatan rakyat diserahkan kepada MPR secara sepenuhnya, berarti kedaulatan rakyat secara sempit dapat diartikan sebatas tugas-tugas MPR, seperti memilih presiden, mengubah UUD, dan menetapkan GBHN saja. Namun, dengan adanya

perubahan ketiga ini, kedaulatan rakyat dimaknai secara luas, yaitu didistribusikan kepada lembaga-lembaga negara lainnya serta segala proses tindakan negara yang diatur berdasarkan pada undang-undang. Singkat kata, segala perangkat pemerintahan yang diatur berdasarkan pada undang-undang dan implikasi hukum, baik terbentuknya undang-undang (*law in making process*) maupun (*law in action*) merupakan implikasi dari kedaulatan rakyat.

PUSTAKA ACUAN

- Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak*. London: Oxford University Press.
- Habermas, J. (1982). *The theory of communicative action: Reason and rationalization of society*. Boston: Beacon Press.
- Husein, W. (2008). *Hukum, politik, & kepentingan*. Yogyakarta: LaksBang.
- Kelsen, H. (2008). *Teori umum tentang hukum dan negara*. Bandung: Nusamedia.
- Maruto, M. D. & Anwar. (2002). *Reformasi politik dan kekuatan masyarakat: Kendala dan peluang menuju demokrasi*. Jakarta: LP3ES.
- Nonet, P., & Selznick, P. (2010). *Hukum responsif*. Bandung: Nusamedia.
- Rahardjo, S. (2010). *Sosiologi hukum: Perkembangan metode dan pilihan masalah*. Yogyakarta: GentaPublishing.
- Rousseau, J. J. (2007). *Du contract social* (Edisi Terjemahan). Jakarta: Visimedia.
- Strong, C. F. (1966). *The modern political constitutions*. London: The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limite.
- Subekti, V. S. (2008). *Menyusun konstitusi transisi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Unger, R. M. (2008). *Teori hukum kritis*. Bandung: Nusamedia.