

## **PARTISIPASI CIVIL SOCIETY DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG**

**Adam Setiawan**

Universitas Islam Indonesia, Email : [adamsetiawanmunif@gmail.com](mailto:adamsetiawanmunif@gmail.com)

### **ABSTRAK**

Partisipasi *Civil Society* dalam pembentukan undang-undang merupakan suatu keniscayaan dengan tujuan mengimbangi dan mengontrol kebijakan penyelenggara negara. Dalam hal ini proses pembentukan undang-undang harus dilakukan secara transparan partisipatif dan akuntabel sehingga masyarakat dapat mengawasi dan sekaligus memberikan saran kepada pembentuk undang-undang (DPR). Dengan demikian lembaga pembentuk undang-undang (DPR) dapat menghasilkan undang-undang yang bersifat responsif, aspiratif dan akomodatif.

**Kata-kata kunci** : Partisipasi, *Civil Society*, Undang-undang

### **ABSTRACT**

*Civil Society participation in the formation of regulation is a necessity with the aim of balancing and controlling the policies of state administrators. In this case the process of forming the regulation must be carried out transparently participatory and accountable so that the community can supervise and at the same time provide advice to the legislators (DPR). Thus the legislative body (DPR) can produce laws that are responsive, aspirative and accommodating.*

**.Keywords:** *Participation, Civil Society, Regulation*

### **PENDAHULUAN**

Peran negara yang utama dalam suatu negara adalah mewujudkan cita-cita dari bangsa itu sendiri seperti yang termaktub di setiap konstitusi atau Undang-Undang Dasar Negara yang bersangkutan. Bagi Indonesia, salah satu tujuan negara adalah untuk memajukan kesejahteraan warga negara Indonesia dan membentuk negara kesejahteraan, sebagaimana yang sudah disebutkan di dalam Pembukaan alinea ke IV yang bunyinya: "...membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia...untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial...". Sebagai negara yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, melekatnya fungsi

memajukan kesejahteraan umum dalam *welfare state* (Negara Kesejahteraan) menimbulkan beberapa konsekuensi tertentu terhadap penyelenggaraan pemerintahan yaitu pemerintah harus berperan aktif mencampuri bidang kehidupan sosial ekonomi masyarakat (Mustamu, 2011: 1).

Paradigma negara kesejahteraan muncul sebagai reaksi atas kegagalan konsep *legal state* atau negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*). Dalam konsepsi *legal state* terdapat prinsip *staatsonthouding* atau pembatasan peranan negara dan pemerintah dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil "*The least government is the best government*", dan terdapat prinsip "*laissez faire, laissez aller*" dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat atau *staatsbemoeyenis* (Ridwan, 2017:14). Adanya kegagalan Implementasi *nachtwachtersstaat* tersebut kemudian muncul gagasan yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyatnya, yaitu *welfare state* (Ridwan, 2017:14). Untuk merealisasikan konsep negara kesejahteraan (negara hukum modern) pemerintah dilimpahkan tanggung jawab pelayanan publik (*public service*).

Berdasarkan pemaparan di atas terlihat adanya pelimpahan tanggung jawab *bestuurszorg* (kesejahteraan umum) terhadap pemerintah melalui pelayanan publik yang memberikan *Direct impact* terhadap masyarakat. Pada tahap implementasinya pemerintah dalam menjalankan tanggung jawabnya dalam pelayanan publik harus menyesuaikan dengan berbagai ketentuan disebutkan di dalam peraturan perundang-undangan (*wetgeving*) yang salah satunya undang-undang. Dalam hal ini yang membentuk undang-undang adalah legislatif dibahas bersama dan mendapatkan persetujuan eksekutif. Sebagaimana Pasal 20 ayat 1 UUD 1945, bahwa Dewan Perwakilan memegang kekuasaan membentuk undang-undang, lebih lanjut berdasarkan Pasal 20 ayat 2 bahwa setiap rancangan undang-undang itu dibahas oleh Dewan Perwakilan dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

Adapun produk yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat selaku pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang yang dibahas dan mendapat persetujuan bersama Presiden merupakan pergulatan politik yang panjang sehingga lazim dikatakan bahwa hukum sebagai

produk politik. Sebagaimana Mahfud MD (2017:5) menyatakan bahwa hukum adalah produk politik benar jika didasarkan pada *das sein* dengan mengkonsepkan hukum sebagai undang-undang. Dalam faktanya jika hukum dikonsepsikan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif maka tak seorang pun membantah bahwa hukum adalah produk politik sebab ia merupakan kristalisasi, formalisasi atau legislasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar.

Dari apa yang telah dikemukakan di atas bahwa hukum merupakan produk politik dilihat secara *das sein*, timbul pertanyaan bagaimanakah cara pemerintah menjalankan kewajibannya sebagaimana seharusnya (*sollen*) memberikan kesejahteraan pada masyarakatnya. Sedangkan undang-undang yang dijadikan *guidance* merupakan hasil pergulatan politik yang begitu panjang. Berbanding terbalik dengan seharusnya, pembentuk undang-undang sejak awal perancangan, telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan. *Pertama*, mampu dilaksanakan; *kedua*, dapat ditegakkan; *ketiga*, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur dan, *keempat*, mampu menyerap aspirasi masyarakat (Saifudin, 2009:2), Akan tetapi undang-undang yang dibentuk oleh legislatif dibahas dan mendapat persetujuan eksekutif acapkali tidak memberikan *output* yang aspiratif dan akomodatif terkadang menyengsarakan masyarakat. Hal ini bertolak belakang dengan prinsip kedaulatan rakyat yang dianut oleh negara Indonesia sebagaimana Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang bunyi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar dan bertentangan dengan prinsip-prinsip transparansi dan akutabilitas. Dengan demikian menurut penulis masyarakat atau *civil society* mempunyai legitimasi untuk berpartisipasi lebih lanjut dalam pembentukan perundang-undangan.

Terkait dengan partisipasi kelompok masyarakat atau *civil society* dalam pemebentukan undang-undangan, ada pertanyaan yang muncul mengapa masyarakat merasa perlu berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang, bukankah melalui pemilihan umum masyarakat telah memilih wakil-wakil yang akan duduk dalam lembaga perwakilan yang salah satu tugasnya adalah membentuk undang-undang (Saifudin, 2009:4).

Oleh karena itu perlu untuk di telisik lebih jauh bagaimana partisipasi *civil society* dalam pembentukan perundang-undangan.

## PEMBAHASAN

### 1. *Civil Society*

Meminjam definisi dari istilah *civil Society* yang dikemukakan Heningsen, yakni masyarakat sipil (*Civil Society*) secara umum dapat diartikan sebagai pengelompokan dari warga negara yang dengan bebas dan egaliter mampu melakukan wacana dan praktis tentang segala hal yang berkaitan dengan masalah kemasyarakatan secara keseluruhan (Sinaga, 2013:173). Lebih lanjut, definisi *civil society* dari berbagai pakar di berbagai negara yang menganalisa dan mengkaji fenomena *civil society* ini. Pertama, definisi yang dikemukakan oleh Zbigniew Rau dengan latar belakang kajiannya pada kawasan Eropa Timur dan Uni Soviet. Ia mengatakan bahwa yang dimaksud dengan *civil society* adalah suatu masyarakat yang berkembang dari sejarah, yang mengandalkan ruang di mana individu dan perkumpulan tempat mereka bergabung, bersaing satu sama lain guna mencapai nilai-nilai yang mereka yakini. Ruang ini timbul diantara hubungan-hubungan yang merupakan hasil komitmen keluarga dan hubungan-hubungan yang menyangkut kewajiban mereka terhadap negara. Oleh karenanya yang dimaksud dengan *civil society* adalah sebuah ruang yang bebas dari pengaruh keluarga dan kekuasaan Negara (Ubaidillah, 2000:138). Kedua, menurut Hang Sung Joo istilah *civil society* adalah sebuah kerangka hukum yang melindungi dan menjamin hak-hak dasar individu, perkumpulan sukarela yang terbebas dari negara, suatu ruang publik yang mampu mengartikulasikan isu-isu politik, gerakan warga negara yang mampu mengendalikan diri dan independen, yang secara bersama-sama mengakui norma-norma dan budaya yang menjadi identitas dan solidaritas yang terbentuk serta pada akhirnya akan terdapat kelompok inti dalam *civil society* ini (Sinaga, 2013:138). Ketiga, menurut Kim Sunhyuk dalam konteks Korea Selatan. Istilah *civil society* adalah suatu satuan yang terdiri dari kelompok-kelompok yang secara mandiri menghimpun dirinya dan gerakan-gerakan dalam masyarakat yang secara relatif otonom dari negara, yang merupakan satuan-satuan dasar

dari (re) produksi dan masyarakat politik yang mampu melakukan kegiatan politik dalam suatu ruang publik, guna menyatakan kepedulian mereka memajukan kepentingan-kepentingan mereka menurut prinsip-prinsip pluralism dan pengelolaan diri (Sinaga, 2013:139). Keempat, menurut Hikam dengan mengacu pendapat de'Tocqueville istilah *civil society* adalah wilayah-wilayah kehidupan sosial yang terorganisasi dan bercirikan, antara lain: kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaan (*self generating*), dan keswadayaan (*self supporting*). Kemandirian tinggi berhadapan dengan negara dan keterikatan dengan norma-norma atau nilai-nilai hukum yang diikuti oleh warganya (as Hikam, 1999:3).

Berdasarkan definisi yang telah dikemukakan di atas, dapat ditarik benang merah, bahwa yang dimaksud *civil society* adalah sebuah kelompok atau tatanan masyarakat yang berdiri secara mandiri di hadapan penguasa dan negara, memiliki ruang publik (*public sphere*) dalam mengemukakan pendapat, adanya lembaga-lembaga yang mandiri yang dapat menyalurkan aspirasi dan kepentingan publik. Lebih jelas bahwa pada masyarakat sipil atau *civil society* di dalamnya terdapat jaringan-jaringan, kelompok-kelompok sosial yang terdiri dari keluarga organisasi-organisasi sukarela, sampai pada organisasi yang mungkin pada awalnya dibentuk oleh negara tetapi melayani kepentingan masyarakat yaitu sebagai perantara negara di satu pihak dan individu serta masyarakat di pihak lain. Oleh karenanya masyarakat sipil harus dibedakan dengan clan, suku atau jaringan-jaringan klientelisme, karena variable utama didalamnya adalah sifat *public* dan warga negara yang menyuarakan keharusan adanya kebebasan dan keterbukaan untuk berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat serta kesempatan yang sama dalam mempertahankan kepentingan-kepentingan di depan umum.

Di Indonesia, terminologi *civil society* mengalami penerjemahan yang berbeda-beda dengan sudut pandang yang berbeda-beda pula dengan sudut pandang yang berbeda pula, seperti masyarakat madani, masyarakat sipil, masyarakat kewargaan, masyarakat warga dan *civil society* sendiri. Berbagai pengistilahan tentang wacana *civil society* di Indonesia tersebut, secara substansial bermuara pada perlunya

penguatan masyarakat (warga) dalam sebuah komunitas negara untuk mengimbangi dan mampu mengontrol kebijakan negara (*policy of state*) yang cenderung memposisikan warga negara sebagai subjek lemah. oleh karena itu penulis beranggapan *civil society* mempunyai legitimasi untuk berpartisipasi lebih lanjut dalam pembentukan perundang-undangan.

## 2. Partisipasi *Civil Society* dalam Pembentukan Undang-undang.

Indonesia sebagai negara hukum yang demokratis, kedaulatan yang dianut dalam UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat sekaligus kedaulatan hukum. Hal ini tercermin pada UUD 1945 Pasal 1 ayat (2) dan (3), yang berbunyi demikian ayat (2) "*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*" dan ayat (3) "*Negara Indonesia adalah Negara hukum*" (Kaloh, 2007: 52). Hal ini juga termaktub dalam alinea 4 UUD 1945, "*...maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat..*". Sebagai negara hukum, dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tentunya tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang positif yang berlaku di Indonesia.

Berdasarkan prinsip-prinsip yang dikemukakan di atas, *civil society* mempunyai legitimasi untuk berpartisipasi lebih lanjut dalam pembentukan perundang-undangan. Argumen penulis didukung dengan pendapat ahli lainnya yang menyatakan bahwa demokrasi mensyaratkan adanya pengakuan kedaulatan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk pengakuan *civil society* sebagai kekuatan penekan dan pengimbang *vis a vis* negara. Rakyat sebagai elemen utama *civil society* secara mutlak mendapatkan kedudukan strategis yang dijamin konstitusi untuk menjalankan peran-perannya sebagai bentuk partisipasi aktif (Hamidi&Mutik, 2011:2).

Istilah "partisipasi" berasal dari bahasa inggris, yaitu *participation* yang berarti pengikutsertaan. Dalam bahasa, kata partisipasi berarti, perihal turut berperan serta, keikutsertaan, atau peran serta. Secara sederhana partisipasi dapat dimengerti sebagai suatu peran serta atau keikutsertaan dalam suatu kegiatan tertentu. Theodorson dan Raharjo mendefinisikan bahwa partisipasi merupakan keikutsertaan seseorang

didalam kelompok sosial untuk mengambil bagian dari kegiatan masyarakat, di luar kerjaan atau profesinya sendiri. Keikutsertaan tersebut, dilakukan sebagai akibat dari terjadinya interaksi sosial antar individu yang bersangkutan dengan anggota masyarakat yang lain (Mardikanto&Soebianto, 2013: 81). Menurut Bornby partisipasi adalah sebuah tindakan untuk mengambil bagian yaitu kegiatan atau pernyataan untuk mengambil mengambil bagian-bagian tersebut dengan maksud memperoleh manfaat (Aprilia, et.al, 2015: 196). Partisipasi juga memiliki beberapa prinsip-prinsip yang mendasari jalannya proses partisipasi dalam masyarakat, adapun prinsip-prinsip partisipasi tersebut sebagaimana yang dijelaskan dalam Panduan Pelaksanaan Pendekatan Partisipatif yang disusun oleh *Depart mentfor International Development (DFID)* sebagai berikut (Aprilia, et.al, 2015: 196) :

- a. Cakupan. Semua orang atau wakil-wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil-hasil suatu keputusan atau proses proyek pembangunan.
- b. Kesetaraan dan Kemitraan (*Equal Partnership*). Pada dasarnya setiap orang mempunyai keterampilan, kemampuan dan prakarsa serta mempunyai hak untuk menggunakan prakarsa tersebut dalam setiap proses guna membangun dialog tanpa memperhitungkan jenjang dan struktur masing-masing pihak.
- c. Transparansi. Semua pihak harus dapat menumbuh kembangkan komunikasi dan iklim berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga menimbulkan dialog.
- d. Kesetaraan Kewenangan (*Sharing Power/ Equal Powership*). Berbagai pihak yang terlibat harus dapat menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi.
- e. Kesetaraan Tanggungjawab (*Sharing Responsibility*). Berbagai pihak mempunyai tanggungjawab yang jelas dalam setiap proses karena adanya kesetaraan kewenangan (*Sharing Power*) dan keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan dan langkahlangkah selanjutnya.
- f. Pemberdayaan (*Empowerment*). Keterlibatan berbagai pihak tidak

lepas dari segala kekuatan dan kelemahan yang dimiliki setiap pihak, sehingga melalui keterlibatan aktif dalam setiap proses kegiatan, terjadi suatu proses saling belajar dan saling memberdayakan satu sama lain.

- g. Kerjasama. Diperlukan adanya kerjasama berbagai pihak yang terlibat untuk saling berbagi kelebihan guna mengurangi berbagai kelemahan yang ada, khususnya yang berkaitan dengan kemampuan sumber daya manusia

Jika dikaitkan dengan kegiatan penyelenggaraan negara, maka partisipasi berarti keikutsertaan masyarakat dalam berbagai bentuk kegiatan penyelenggaraan negara, seperti proses pembuatan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Selaras Menurut Cohen dan Uphoff, membedakan partisipasi menjadi empat jenis dalam tahap pelaksanaannya (Astuti, 2001:61) yaitu:

- a. Pengambilan keputusan. Tahapan ini diartikan sebagai penentuan alternatif dengan masyarakat untuk menuju sepakat dari berbagai gagasan yang menyangkut kepentingan bersama.
- b. Pelaksanaan. Pelaksanaan merupakan penggerakan sumber daya dan dana dalam pelaksanaan dan sekaligus penentu keberhasilan program yang dilaksanakan.
- c. Pengambilan manfaat. Partisipasi ini berkaitan dengan kualitas dan kuantitas hasil pelaksanaan program yang bisa dicapai.
- d. Evaluasi. Evaluasi adalah partisipasi yang berkaitan dengan pelaksanaan 22 program secara menyeluruh dan bertujuan mengetahui bagaimana pelaksanaan program berjalan

Pada praktiknya partisipasi masyarakat atau *civil society* dalam proses pembentukan undang-undang menurut Saifudin ada berbagai macam cara yang dilakukan masyarakat dalam menyampaikan partisipasinya dalam pembentukan UU, yaitu, datang langsung ke DPR, menggunakan media, dan melakukan unjuk rasa (Saifudin, 2009:87). Sedangkan menurut Jazim Hamidi yang menyatakan bahwa ada beberapa konsep partisipasi yang perlu dijadikan acuan oleh pemerintah yakni:

- a. Partisipasi sebagai kewajiban, konsep ini memandang partisipasi

sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan daerah;

- b. Partisipasi sebagai strategi, konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi, konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah;
- c. Partisipasi sebagai alat komunikasi, konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah (sebagai pelayan rakyat) untuk mengetahui keinginan rakyat; dan
- d. Partisipasi sebagai alat penyesuaian sengketa toleransi atas ketidakpercayaan dan kerancuan terhadap masyarakat.

Adapun konsep mengenai partisipasi dan bentuk partisipasi, pemerintah telah memberikan landasan hukum yaitu berdasarkan Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang bunyinya Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Khususnya undang-undang dan peraturan daerah. Lebih lanjut Pasal 96 ayat (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi

Terkait cara-cara partisipasi *civil society* dalam pembentukan undang-undang, jika ditelaah beberapa substansi undang-undang yang telah ada, sebagian tidak mencerminkan pro terhadap masyarakat (tidak aspiratif dan akomodatif). Indikator tersebut dapat diukur dengan karakter produk hukum secara dikotomis dibedakan atas hukum otonom dan hukum menindas digagas oleh Nonet and Selsznik serta hukum responsif dan hukum ortodoks dikemukakan oleh Marryman seperti yang dikutip oleh Mahfud MD MD (2017:26-32) sebagai berikut :

- a. Hukum otonom dan hukum menindas (Gagasan Nonet&Selznick)

	<b>Tipe Menindas</b>	<b>Tipe Otonom</b>
Tujuan	Ketertiban.	Kesahan.
Hukum		
Legitimasi	Pertahanan dari <i>raison d'etaa</i>	Menegakan prosedur

Peraturan	Kasar daan terperinci tetapi hanya mengikat pembuat peraturan secara lemah.	Sangat terurai; mengikat pembuat maupun yang diatur.
Penalaran (Reasoning)	<i>Ad hoc</i> ; sesuai keperluan dan partikularistik.	Mengikatkan diri secara ketat kepada otoritas hukum dan peka terhadap formalisme dan legisme
Diskresi	Merata; oportunistik.	Dibatasi oleh peraturan pendelegasian sangat terbatas.
Pemaksaan	Luas sekali; pembatasannya lemah.	Dikontrol oleh pembatasan-pembatasan hukum.
Moralitas	Moralitas Komunal; moralitas hukum; moralitas pemaksaan.	Moralitas kelembagaan, yaitu diikat oleh pemikiran tentang integritas dari proses hukum.
Kaitan Politik	Hukum ditundukkan kepada politik kekuasaan.	Hukum bebas dari politik; pemisahan kekuasaan.
Harapan terhadap kepatuhan	Tidak bersyarat; ketidakpatuhan dengan begitu saja dianggap menyimpang.	Bertolak dari peraturan yang sah, yaitu menguji kesahan undang-undang dan peraturan.
Partisipasi	Tunduk dan patuh; kritik dianggap tidak loyal.	Dibatasi oleh prosedur yang ada; munculnya kritik hukum.

b. Hukum ortodoks dan hukum responsive

Menurut Marryman Karakter Produk Hukum dibagi menjadi dua yaitu: a. Produk Hukum *responsif/populistik* adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. b. Produk hukum *konservatif/ortodoks* adalah produk hukum yang

isinya lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis-instrumentalis, yakni menjadi alat pelaksana ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum *responsif*, hukum *ortodoks* lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. dalam pembuatannya peranan dan partisipatif masyarakat relatif kecil. Untuk mengualifikasi apakah suatu produk hukum *responsif* atau konservatif, indikatornya yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk. Berkenaan dengan parameter menentukan indikasi dari karakter produk hukum yang telah dikemukakan di atas.

Penulis ingin menunjukkan beberapa undang-undang yang dirasa tidak partisipatif tentunya menunjukkan bahwa produk hukum tersebut tidak aspiratif sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Sebagaimana sudah diubah dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Berdasarkan Pasal 64 ayat 2 Undang-Undang RI No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan, yang bunyi: Keterangan tentang agama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi Penghayat Kepercayaan tidak diisi, tetapi tetap dilayani dan dicatat dalam *database* kependudukan. Dengan demikian akibat yang diperoleh para Penghayat Kepercayaan atas frasa dari “bagi Penduduk yang agamanya belum diakui sebagai agama sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan atau bagi Penghayat Kepercayaan tidak diisi.

Contoh bentuk-bentuk diskriminasi yang dialami oleh para Penghayat Kepercayaan sebagai berikut (Erdianto, 6/12/2017): Pertama, Carles Butar-Butar (17) bercita-cita menjadi seorang

polisi setelah lulus dari Sekolah Menengah Kejuruan di Balige, Sumatera Utara. Namun, ada satu hal yang dapat menggagalkan langkah remaja Batak itu meraih cita-citanya, yakni status Carles sebagai penganut Ugamo Malim atau seorang Parmalim. Kedua, jika sekolah tempat Carles belajar telah menjamin hak-haknya sebagai penganut Ugamo Malim, lain lagi dengan sekolah Maradu. Saat masih duduk di bangku Sekolah Menengah Atas (SMA) pada 2001, Maradu sering mendapat perlakuan tidak adil karena mengakui identitasnya sebagai penganut Parmalim. Ketiga, ketika melangsungkan perkawinan pada tahun 2002, Dewi tidak dapat mencatatkannya di catatan sipil dengan alasan kepercayaan Sunda Wiwitan belum diakui sebagai agama oleh negara dan tidak masuk dalam peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Perkawinan menyatakan bahwa perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu dan dicatatkan. Sementara penjelasan Pasal 1 Penetapan Presiden RI Nomor 1/PNPS Tahun 1965 Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama, menyatakan agama-agama yang dipeluk oleh penduduk di Indonesia ialah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Budha dan Khong Hu Cu. Akhirnya perkawinan Dewi hanya dicatatkan dalam lembaga adat atau komunitas Karuhun Sunda Wiwitan.

Dengan beberapa contoh yang telah dikemukakan di atas telah terbukti bahwa diskriminasi terhadap para Penghayat Kepercayaan telah melanggar hak-hak konstitusional yang dimiliki sebagaimana eksistensinya diakui oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, Pada Pasal 27 ayat (1), Pasal 28B ayat (1),(2) Pasal 28C ayat (1), (2), Pasal 28D dan Pasal 28E. Oleh karena itu secara substansial karakter produk hukum dari undang-undang tentang administrasi kependudukan tersebut adalah karakter menindas/konservatif/ortodoks.

- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan

## Perwakilan Rakyat Daerah.

Terkait terbitnya perubahan undang-undang *a quo* yang substansinya berisi kontroversi terkait pasal "anti kritik" ada beberapa pasal yang telah diubah dalam UU MD3. Berikut ini beberapa pasal lain yang perubahannya menuai kontroversi: Pertama, Pasal 73 yang bunyinya "*Dalam hal setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang patut dan sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia.*" Undang-undang sebelumnya menyatakan bahwa polisi membantu memanggil pihak yang enggan datang saat diperiksa DPR. Kini pasal tersebut ditambah dengan poin bahwa Polisi wajib memenuhi permintaan DPR untuk memanggil paksa. Kedua, Pasal 122 ayat 1, terkait kewenangan Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD) yang bunyinya "*Mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR*" Pada frasa di atas secara eksplisit telah menimbulkan kontroversi yang dapat menciderai proses demokrasi sebagaimana seseorang seharusnya bebas berpendapat baik melakukan kritik ataupun menyuarakan keinginannya. *Dalam hal ini DPR tidak memberikan klasifikasi ataupun parameter terkait "merendahkan kehormatan DPR"*. Dengan demikian, bisa saja sewaktu-waktu DPR merasa direndahkan kehormatannya karena kritik keras yang dilakukan oleh *civil society* terkait dengan kebijakan (undang-undang) yang dibuat oleh DPR tidak sesuai dengan harapan konstituennya. Ketiga, Pasal 245 tentang pemeriksaan anggota DPR yang bunyinya "*Pemanggilan dan permintaan keterangan kepada anggota DPR sehubungan dengan terjadinya tindak pidana yang tidak sehubungan dengan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Presiden setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD).*".

Pemeriksaan anggota DPR yang terlibat tindak pidana

harus ada pertimbangan MKD sebelum DPR memberi izin. Padahal pada tahun 2015 MK sudah memutuskan bahwa pemeriksaan harus dengan seizin presiden, bukan lagi MKD. (Tidak berlaku untuk anggota yang tertangkap tangan, tindak pidana khusus, dan pidana dengan hukuman mati atau seumur hidup). Jika ditelaah secara cermat, sebagian pasal-pasal yang termaktub di dalam undang-undang *a quo*, terlihat sangat jelas bahwa karakter produk hukumnya mengarah pada karakter menindas/konservatif/ortodoks. Hal ini didukung dengan argumen bahwa *pertama*, Berdasarkan Pasal 73 bahwa dalam hal setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak hadir setelah dipanggil 3 (tiga) kali berturut-turut tanpa alasan yang patut dan sah, DPR berhak melakukan panggilan paksa dengan menggunakan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Lebih lanjut Pasal 73 ayat 4 huruf b, Kepolisian Negara Republik Indonesia wajib memenuhi permintaan. Dari frasa tersebut terlihat adanya egoisme dari DPR untuk melakukan tindakan yang mempersif yang kemungkinan melanggar hak-hak seseorang. *Kedua*, DPR dengan alat perlengkapannya (MKD) telah memperluas kewenangannya yang seharusnya menurut penulis MKD tidak perlu terlibat terlalu jauh dan cukup saja terlibat dalam penyelesaian masalah internal saja. *Ketiga*, DPR memberikan hak imun yang berlebihan terhadap anggota DPR yang syaratnya tidak *make sense*. Dengan demikian wajar jikalau karakter produk hukum undang-undang *a quo* lebih mengarah pada menindas/konservatif/ortodoks. Hal tersebut dikarenakan tidak mencerminkan sifat demokratis yang aspiratif dan akomodatif terhadap kritikan dan tuntutan masyarakat.

Berdasarkan contoh undang-undang yang telah dipaparkan di atas, penulis memiliki asumsi tentang bagaimana produk hukum tersebut dibuat sarat akan kepentingan dan kebutuhan. Baik kepentingan tersebut berasal dari pembuat produk hukum (undang-undang) dalam hal ini kepentingan individu pembuat undang-undang maupun dari kalangan masyarakat sipil (*civil society*) yang bersifat kolektif. Hal serupa dikemukakan oleh Roscoe Pound

yang mengklasifikasi kebutuhan sosial yang berupa aneka ragam interes dalam tiga nilai kebutuhan sosial: *individual interest*; *public interest*; dan *interest of the state*. Pertama *individual interest* adalah tuntutan-tuntutan atau permintaan-permintaan atau keinginan-keinginan termasuk di dalam adalah penglihatan individu tentang kehidupan. *Individual interest* ini dapat berupa *personality interest*; *domestic interest*; dan *interest of substance*. Kedua, *public interest* yaitu tuntutan-tuntutan atau permintaan-permintaan atau keinginan-keinginanyang dinyatakan oleh individu dari sudut pandang kehidupan politik. *Public interest* dapat berupa (a) kepentingan negara sebagai badan hukum perseorangan; (b) tuntutan dari masyarakat yang diorganisasikan secara politik sebagai korporasi untuk mendapatkan dan mengelola kekayaan guna tujuan-tujuan korporas. Ketiga, *interest of the state* yang merupakan suatu penjaga dari kepentingan sosial, yang berwujud dalam keamanan terhadap kelembagaan sosial dan keamanan pada umumnya. Adanya berbagai *social interest* yang berupa tuntutan atau permintaan- permintaan atau keinginan-keinginan kehidupan dalam peradaban masyarakat tersebut harus ditempatkan dalam bidang yang sama, (Saifudin, 2009:54).

Partisipasi atau keikutsertaan *civil society* dalam pembentukan undang-undang merupakan cara untuk mengimbangi dan mampu mengontrol kebijakan negara (*policy of state*). Dalam hal ini pembentukan undang-undang harus dilakukan secara transparan partisipatif dan akuntabel sehingga masyarakat dapat mengawasi dan sekaligus memberikan masukan kepada pembentuk undang-undang (DPR). Oleh karena itu menurut Saifudin sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa ada berbagai macam cara yang dapat dilakukan masyarakat dalam menyampaikan partisipasinya dalam pembentukan UU, yaitu, datang langsung ke DPR, menggunakan media, dan melakukan unjuk rasa. Berdasarkan Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang bunyinya Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Khususnya undang-undang dan peraturan daerah. Lebih lanjut Pasal 96 ayat (2)

Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Dengan adanya landasan hukum terkait partisipasi *civil society* dalam pembentukan undang-undang, niscaya DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang dapat menghasilkan undang-undang yang responsif, aspiratif dan akomodatif.

## SIMPULAN

Partisipasi atau keikutsertaan *civil society* dalam pembentukan undang-undang merupakan cara untuk mengimbangi dan kemampuan mengontrol kebijakan negara (*policy of state*). Dalam hal ini pembentukan undang-undang harus dilakukan secara transparan partisipatif dan akuntabel sehingga masyarakat dapat mengawasi dan sekaligus memberikan masukan kepada pembentuk undang-undang (DPR). Oleh karena itu menurut Saifudin sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa ada berbagai macam cara yang dapat dilakukan masyarakat dalam menyampaikan partisipasinya dalam pembentukan UU, yaitu, datang langsung ke DPR, menggunakan media, dan melakukan unjuk rasa.

Sedangkan menurut Jazim Hamidi ada beberapa konsep partisipasi yang perlu dijadikan acuan oleh pemerintah yakni: a. Partisipasi sebagai kewajiban, konsep ini memandang partisipasi sebagai prosedur konsultasi para pembuat kebijakan kepada masyarakat sebagai subjek peraturan daerah; b. Partisipasi sebagai strategi, konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi, konsep ini melihat partisipasi sebagai salah satu strategi mendapatkan dukungan masyarakat demi kredibilitas kebijakan yang dikeluarkan pemerintah; c. Partisipasi sebagai alat komunikasi, konsep ini melihat partisipasi sebagai alat komunikasi bagi pemerintah (sebagai pelayan rakyat) untuk mengetahui keinginan rakyat; dan d. Partisipasi sebagai alat penyesuaian sengketa toleransi atas ketidakpercayaan dan kerancuan terhadap masyarakat.

Berdasarkan Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang bunyinya Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Khususnya

undang-undang dan peraturan daerah. Lebih lanjut Pasal 96 ayat (2) Masukan secara lisan dan/atau tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan melalui: a. rapat dengar pendapat umum; b. kunjungan kerja; c. sosialisasi; dan/atau d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Dengan adanya landasan hukum terkait partisipasi *civil society* dalam pembentukan undang-undang, niscaya DPR sebagai lembaga pembentuk undang-undang dapat menghasilkan undang-undang yang responsif, aspiratif dan akomodatif.

## DAFTAR REFERENSI

- Aprillia, Therisia., et.al, *Pembangunan Berbasis Masyarakat*, Bandung: Alfabeta, 2015.
- Astuti, Siti Irene, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Kaloh, J, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, Jakarta: Rineka Cipta, 2007.
- Hamidi, Jazim dan Kemilau Mutik, *Legislatif Drafting*, Yogyakarta: total media, 2011.
- Hikam Muhammad As, *Demokrasi dan Civil Society*, Jakarta: LP3ES, 1999.
- Mardikanto dan Poerwoko Soebianto, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Persepektif Kebijakan Publik*, Bandung: Alfabeta 2013.
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2017.
- Saifudin, *Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Yogyakarta: FH UII Press, 2009.
- Ubaidillah, A., et.al, *Pendidikan Kewargaan Demokrasi, HAM dan Masyarakat Madani*, Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000.
- Julista. Mustamu, "Diskresi Dan Tanggungjawab Administrasi Pemerintahan", *Jurnal Sasi*, Vol. 17 No. 2 Bulan April-Juni 2011.
- Rudi Salam Sinaga, *Eksistensi Hingga Eksitasi oleh Civil Society dalam menciptakan Good Governance di Indonesia (Analisis Pendekatan Behavioral Pada Wacana KPK Versus Polri)*, *Jurnal Perspektif*, Vol 6, No 2, 2013, 2085-0328.
- Kristian Erdianto, *Hapus Diskriminasi Penghayat Kepercayaan*,

<http://nasional.kompas.com/read/2017/12/06/06050061/hapus-diskriminasi-penghayat-kepercayaan?page=all>, diunduh 06 desember 2017, 06:05 WIB.