



UNIVERSITAS INDONESIA

**DINAMIKA PARTISIPASI MASYARAKAT
DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 12 TAHUN 2006 TENTANG KEWARGANEGARAAN
REPUBLIK INDONESIA**

DISERTASI

**HARTOYO
NPM. 8904030055**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
JAKARTA
JUNI 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

**DINAMIKA PARTISIPASI MASYARAKAT
DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 12 TAHUN 2006 TENTANG KEWARGANEGARAAN
REPUBLIK INDONESIA**

**DISERTASI
DIAJUKAN SEBAGAI SALAH SATU SYARAT UNTUK
MEMPEROLEH GELAR DOKTOR**

**HARTOYO
NPM. 8904030055**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
JAKARTA
JUNI 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA

LEMBAR PERSETUJUAN
DISERTASI

Nama Peserta : HARTOYO
NPM : 8904030055
Judul disertasi : DINAMIKA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2006
TENTANG KEWARGANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

MENYETUJUI

Promotor

Ko-Promotor

Prof. Dr. Eko Prasajo, *Mag.rer.publ.*

Dr. Zen Zanibar MZ, SH MH

MENGETAHUI
KETUA PROGRAM

Prof. Dr. Eko Prasajo, *Mag.rer.publ.*

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Disertasi ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.



Nama : Hartoyo
NPM : 8904030055

Tanda tangan :

Tanggal : Juni 2010



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM PASCASARJANA

HALAMAN PENGESAHAN

Disertasi ini diajukan oleh :
Nama Peserta : HARTOYO
NPM : 8904030055
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul disertasi : DINAMIKA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2006
TENTANG KEWARGANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Doktor pada Program Studi Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI :

Promotor	: Prof. Dr. Eko Prasajo, <i>Mag.rer.publ</i>	
Ko-promotor	: Dr. Zen Zanibar MZ, SH MH	
Tim Penguji	: Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA (Ketua)	
	Prof. Dr. Bhenjamin Hoesein, SH (Anggota)	
	Prof. Dr. Amir Santoso (Anggota)	
	Dr. Roy V. Salomo, M.Soc.Sc. (Anggota)	
	Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum (Anggota)	
	Prof. Dr. Muchlis Hamdi, MPA (Anggota)	

Ditetapkan di: Jakarta
Tanggal : Juni 2010

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh. Puji syukur saya sampaikan kepada Allah Subhanahu Wata'ala yang telah melimpahkan rahmat dan petunjukNya. Tanpa anugerah bimbinganNya mustahil dapat menyelesaikan penelitian ini meskipun di penghujung masa studi. Keberhasilan tersebut juga adanya kerelaan pihak Universitas Indonesia untuk memberikan perpanjangan masa studi selama satu tahun, sehingga secara keseluruhan studi ini diselesaikan dalam waktu enam tahun (2004-2010). Periode tersebut, merupakan masa yang memerlukan perhatian khusus, selain kegiatan saya melaksanakan tugas di pemerintahan.

Tahun 2004 bagi saya mempunyai kesan tersendiri, karena pada tahun tersebut ada beberapa peristiwa penting baik yang bersifat pribadi, kedinasan, maupun pemerintahan. Secara pribadi menandai mulainya tercatat sebagai peserta program pascasarjana S3 di Departemen Administrasi FISIP Universitas Indonesia dengan biaya dinas. Pada saat yang sama adanya kewajiban membesarkan putra yang telah kami nantikan selama 13 tahun lahir pada tanggal 23 Desember 2003. Secara kedinasan, sejak tanggal 9 September 2004, saya menjalani mutasi tugas dari Inspektorat Jenderal ke Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Secara pemerintahan, pada tanggal 22 Juni 2004 diundangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dengan berbagai kepentingan yang kesemuanya merupakan prioritas, sangat bersyukur berkat lindungan dan petunjukNya dapat dilalui dengan segala kekurangannya.

Sebagai bagian tugas akhir studi, maka penelitian ini berjudul : *Dinamika Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia*. Pemilihan topik dinamika partisipasi dimaksudkan sebagai upaya memberikan sumbang pemikiran dan respon atas peningkatan tuntutan masyarakat untuk berpartisipasi dalam perumusan kebijakan publik, sekaligus sebagai kajian terhadap pelaksanaan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Hal ini sesuai dengan bidang tugas di Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan.

Fokus penelitian ini “pembentukan undang-undang” merupakan pilihan kedua. Pilihan pertama, dengan fokus “pengujian undang-undang” pada penelitian awal terkendala teknis substansi. Penentuan judul alternatif inipun, melalui diskusi pelik dan berliku terkait dengan paradigma lingkup keilmuan. Diskusi tersebut meliputi letak pembentukan undang-undang dalam ilmu administrasi (adanya irisan antara lingkup ilmu hukum, ilmu politik, dan ilmu administrasi negara). Akhirnya diskusi mengerucut pada pendapat salah satunya dari Rosenbloom yang menyatakan bahwa administrasi publik meliputi tiga cabang (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dan saling hubungannya.

Pemilihan fokus penelitian, Undang-Undang Kewarganegaraan dengan pertimbangan antara lain bahwa warga negara merupakan salah satu unsur penting suatu negara (*Montevideo Convention on Rights and Duties of States*, 1933), pengaturan warga negara merupakan amanat konstitusi (Pasal 26 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), dan pengaturan tentang warga negara berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat (siapa warga negara, definisi bangsa Indonesia, syarat dan tata cara memperoleh kewarganegaraan, kehilangan kewarganegaraan, syarat dan tata cara memperoleh kembali kewarganegaraan, dan pidana yang terkait dengan kewarganegaraan).

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe deskriptif untuk mendapatkan pemahaman mendalam (*verstehen*) fakta alamiah (apa adanya) dinamika partisipasi masyarakat. Pengumpulan data dilaksanakan dengan metode studi dokumentasi dan wawancara dengan informan kunci (*key informan*). Data yang diperoleh dianalisis dengan teknik triangulasi, diinterpretasikan, dan disimpulkan. Intensitas dinamika partisipasi masyarakat terjadi pada titik-titik penting yaitu tahap persiapan, tahap formulasi, dan paska pembentukan undang-undang. Kekuatan masyarakat apabila dikelola dengan baik melalui pola tertentu merupakan kekuatan politik yang mampu mempengaruhi formulasi kebijakan.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan dapat dijadikan contoh (*benchmark*) partisipasi masyarakat dalam tata kelola pembentukan undang-undang yang baik (*good regulatory governance*). Partisipasi masyarakat dilatarbelakangi adanya kebutuhan masyarakat adanya pembaharuan kebijakan di bidang kewarganegaraan karena undang-undang yang berlaku tidak sesuai dengan tuntutan masyarakat dan perkembangan global. Faktor-faktor yang mendorong partisipasi masyarakat adalah aktor, media massa, lobi, soliditas masyarakat, dinamika masyarakat, dan keterbukaan. Untuk menjamin aspirasi masyarakat diakomodasikan dalam kebijakan, diperlukan saluran partisipasi dan responsivitas pembentuk undang-undang dengan pengaturan rinci dan jelas.

Setelah melalui proses panjang dan berliku diliputi kecemasan ancaman *deleted by system*, penyusunan tugas akhir ini dapat diselesaikan pada minggu terakhir bulan Juni, artinya merupakan minggu terakhir masa studi perpanjangan (minggu ke-312). Ditengah-tengah desakan penyelesaian tugas tersebut, pada periode akhir ini sekaligus menandai kepindahan tugas kedinasan saya ke Ombudsman Republik Indonesia (tanggal 7 Mei 2010). Hanya bimbingan dan kekuatan Allah yang mendorong penyelesaian disertai ini disertai dukungan berbagai pihak yang secara langsung maupun tidak langsung turut berperan serta. Untuk itu pada kesempatan ini saya menyampaikan terima kasih kepada :

1. Ibu-bapak, -yang melalui beliau, Allah menjadikan “dari tiada menjadi ada” yang membimbing secara tulus dan ikhlas dengan segala kemampuan dan keterbatasannya. Disertai doa agar Allah selalu memberikan kekuatan dan petunjukNya. Kepada ibu Pariyem (almarhumah) dan pak Yahmin (almarhum), teriring doa agar mendapatkan kebahagiaan disisiNya.
2. Pimpinan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menteri, Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Kepala Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia, Sekretaris Inspektorat Jenderal, Direktur Litigasi Perundang-undangan, Sekretaris Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan) periode 2004-2010 yang telah memberikan kesempatan untuk melanjutkan pendidikan dengan biaya dinas.

3. Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman Republik Indonesia; Sekretaris Jenderal Ombudsman Republik Indonesia dan rekan-rekan kerja di lingkungan Ombudsman Republik Indonesia. Meskipun belum 2 bulan bergabung, namun sangat berarti untuk penyelesaian tugas ini.
4. Prof. Dr. Martani Huseini dan Prof. Dr. Ir. Syamsul Ma'arif, M.Eng yang memberikan rekomendasi dan mempercayai saya untuk dapat melanjutkan ke jenjang pendidikan ini. Saya teringat betul pesan Prof. Syamsul bahwa salah satu kendala bagi saya adalah status sebagai pegawai karena akan terjadi konflik antara kepentingan dinas dan studi. Pesan tersebut saya sadari benar adanya.
5. Seluruh guru sejak sekolah dasar sampai pendidikan tinggi, khususnya civitas akademika di Departemen Administrasi FISIP Universitas Indonesia yang telah memberikan seluruh pengetahuan dan ilmu yang dimilikinya disertai doa semoga segala ilmu yang diajarkan menjadi amal baik. Civitas pendukung : mas Yanto dan teman-teman yang dengan kesabaran mengingatkan dan memfasilitasi administratif, mas Pri dan kawan-kawan, pustakawan yang setia menginformasikan dan memberikan bahan bacaan.
6. Promotor Prof. Dr. Eko Prasodjo, *Mag.rer.publ*, muda dengan ilmu pemerintahan mumpuni yang dengan penuh kesabaran membimbing dan mengarahkan dari hal-hal mendasar sampai dengan hal-hal sepele. Ko-promotor Dr. Zen Zanibar MZ, SH MH, meskipun kami dipisahkan oleh jarak antara Palembang dan Jakarta namun beliau secara intensif memberikan arahan memperkaya perspektif. Ko-promotor Dr. Prasetya Irawan (almarhum), yang telah memberikan dasar-dasar teknis penyusunan disertasi, namun beliau memenuhi panggilan Illahi sebelum saya melaksanakan secara baik dan menyelesaikan tugas ini. Diiringi doa, semoga Allah melimpahkan kesejahteraan abadi.
7. Penguji yang terdiri atas : Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA, Prof. Bhenyamin Hoesein, SH, Prof. Dr. Amir Santoso, Dr. Roy V. Salomo, M.Soc.Sc, Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksu, Prof. Dr. Mukhlis Hamdi, MPA atas arahan, kritik, dan ketelitian dengan dedikasi keilmuan yang sangat bermakna untuk menambah pengetahuan dan perbaikan tugas ini.

8. Rekan-rekan seangkatan; yang lebih dahulu menyelesaikan studi : Muhammad Razikun, Andreo Wahyudi Atmoko, Rozan Anwar yang selalu memprovokasi untuk segera menyelesaikan penelitian; rekan-rekan yang sama-sama tengah berjuang : Haris Sarwoko, Haryono, Rumanul Hidayat, Dance Y. Flasi, Gatot Supriyono, dan I Dewa Gede mudah-mudahan diberikan kekuatan untuk segera menyelesaikan studi.
9. Bapak/Ibu dan rekan-rekan di lingkungan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, khususnya Bapak Abdul Wahid, Bapak Danan Purnomo, Bapak Qomaruddin, Bapak Sofyan Sitompul, teh Siti Rokhanyah, mas Sudarman, pak Suprojo, bang Hifzi, pak Mualimin, teh Tuti Rianingrum, mas Ahmad Khumaedi, yang memberi semangat dan membangun optimisme untuk lulus; mas Purwoko, teh Irma Suryanti, teh Nuriasih yang membantu langsung tugas kedinasan.
10. Kakak dan adik, khususnya mas Joko Waluyo (almarhum) yang memberikan dukungan material maupun spiritual untuk tidak menyia-nyiakan waktu dengan harapan segera menyelesaikan studi.
11. Isteri dan anakku yang setia dan penuh kesabaran memacu penyelesaian tugas disertai permintaan maaf penyelesaian tugas ini berlarut-larut dan sangat menyita waktu. Semoga pengorbananmu merupakan kebahagiaan dan merupakan amal baik. Khusus kepada mas Harfi, maafkan dan penghargaan bapak atas kecerdikan dan *curiosity*-nya, disertai doa selalu bersyukur dan mendapat petunjukNya.
12. Keluarga besar mbah Harjono dan mbah Mulyorejo, serta keponakan yang secara jamaah mendukung dan memberikan suasana pembelajaran kepada anak cucu.
13. Semua pihak yang telah membantu penyelesaian studi.

Pada kesempatan ini, saya menyampaikan mohon maaf atas segala kesalahan dan kekurangan. Mohon dukungan untuk perbaikan lebih lanjut. Semoga hasil akhir studi ini bermanfaat. Amin.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Depok, Juni 2010

HARTOYO

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hartoyo
NPM : 8904030055
Program Studi : Ilmu Administrasi
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Politik
Jenis karya : Disertasi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

DINAMIKA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-
UNDANG NOMOR 12 TAHUN 2006 TENTANG KEWARGANEGARAAN
REPUBLIK INDONESIA

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan).

Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal:
Yang menyatakan

HARTOYO

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN	
1.1.	Latar belakang	1
1.2.	Fokus penelitian	5
1.3.	Pertanyaan penelitian	10
1.4.	Tujuan penelitian	12
1.5.	Manfaat penelitian	13
BAB II	KAJIAN PUSTAKA	
2.1.	Pembentukan Undang-Undang dalam perspektif kebijakan publik	15
2.2.	Tata pemerintahan yang baik (<i>good governance</i>)	34
2.3.	Partisipasi masyarakat	44
BAB III	METODE PENELITIAN	
3.1.	Paradigma penelitian	113
3.2.	Sumber data	116
3.3.	Teknik pengumpulan data	116
3.4.	Analisis data	117
3.5.	Desain penelitian	120
BAB IV	DINAMIKA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG - UNDANG KEWARGANEGARAAN	
4.1.	Urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang	123
4.1.1.	Partisipasi masyarakat sebagai penampung pendapat masyarakat	123

4.1.2.	Partisipasi masyarakat sebagai sarana penyalur aspirasi dan penguatan kapasitas masyarakat sipil	124
4.1.3.	Partisipasi masyarakat sebagai planetarium sosial	128
4.1.4.	Partisipasi masyarakat sebagai sarana kontrol	130
4.1.5.	Partisipasi masyarakat sebagai sarana legitimasi dan mendukung efektivitas pelaksanaan	134
4.1.6.	Partisipasi masyarakat merupakan bentuk pelaksanaan asas konsensus	136
4.1.7.	Partisipasi masyarakat menghilangkan kekhawatiran kompromi politik	137
4.1.8.	Partisipasi masyarakat menciptakan <i>good law-making process</i>	137
4.2.	Intensitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan	139
4.2.1.	Tahap persiapan	139
4.2.2.	Tahap formulasi	148
4.2.3.	Paska pembentukan	173
4.3.	Interaksi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan	176
4.4.	Persepsi terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan	197

BAB V FAKTOR-FAKTOR YANG MENDORONG PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG KEWARGANEGARAAN

5.1. Latar belakang partisipasi masyarakat dalam

	pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan ...	212
	5.1.1. Perlunya pembaruan kebijakan	214
	5.1.2. Adanya diskriminasi dan bias jender	216
	5.1.3. Permasalahan status kewarganegaraan anak ..	219
5.2.	Faktor-faktor yang mendorong partisipasi masyarakat	217
	5.2.1. Faktor aktor	220
	5.2.2. Faktor media massa	224
	5.2.3. Faktor lobi	231
	5.2.4. Faktor soliditas masyarakat	232
	5.2.5. Faktor dinamika masyarakat	233
	5.2.6. Faktor keterbukaan	235
5.3.	Keterkaitan antar faktor yang mendorong partisipasi masyarakat	237
5.4.	Kendala partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan	240
BAB VI	KESIMPULAN, IMPLIKASI, DAN SARAN	
6.1.	Kesimpulan	242
6.2.	Implikasi teoritis	245
6.3.	Implikasi praktis	247
6.4.	Saran	249
DAFTAR PUSTAKA		251
LAMPIRAN		268

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1.	Perkembangan Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2005-2009.	42
Tabel 2.2.	Indeks Persepsi Korupsi Kawasan Asia Tenggara 2009.	42
Tabel 2.3.	Hasil Survey Birokrasi 2010.	43
Tabel 2.4.	Tipe Masyarakat menurut Kontjaraningrat.	46
Tabel 2.5.	Tipe kebijakan berdasarkan permasalahan.	76
Tabel 2.6.	Hasil penelitian yang menjadi acuan penelitian.	109
Tabel 3.1.	Ringkasan metode penelitian.	115
Tabel 4.1.	Aspirasi masyarakat dalam rapat dengar pendapat	166
Tabel 4.2.	Aspirasi masyarakat yang disampaikan secara tertulis kepada DPR.	168
Tabel 4.3.	Saluran aspirasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.	187
Tabel 4.4.	Ringkasan persepsi terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.	200
Tabel 5.1.	Aktor yang berpartisipasi dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.	224

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1.	Saluran aspirasi.	11
Gambar 2.1.	Siklus legislasi sebagai kebijakan publik.	31
Gambar 2.2.	Karakteristik <i>good governance</i> .	35
Gambar 2.3.	Orientasi menghadapi perubahan.	41
Gambar 2.4.	Proses umpan balik kebijakan.	53
Gambar 2.5.	Model partisipasi warga negara dalam pemerintahan.	61
Gambar 2.6.	Piramida partisipasi politik.	65
Gambar 2.7.	Tangga partisipasi menurut Sherry R. Arnstein.	67
Gambar 2.8.	Partisipasi warganegara menurut <i>Regional Environmental Center (REC)</i> .	69
Gambar 2.9.	Pola hubungan bernegara pada era demokratisasi.	80
Gambar 2.10.	Pola hubungan partisipasi politik.	85
Gambar 4.1.	Pola interaksi partisipasi masyarakat dalam formulasi Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan.	147
Gambar 4.2.	Bagan alir pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang.	154
Gambar 4.3.	Titik-titik intensitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan	172
Gambar 4.4.	Siklus keberlakuan Undang-Undang Kewarganegaraan	174
Gambar 4.5.	Pola hubungan partisipasi politik.	188
Gambar 6.1.	Peran partisipasi dalam <i>good governance</i> .	246

DAFTAR LAMPIRAN

1. Pedoman wawancara.
2. Transkrip hasil wawancara/verbatim.
3. Daftar Riwayat Hidup.



ABSTRAK

Nama : Hartoyo
NPM : 8904030055
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Disertasi : DINAMIKA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 12 TAHUN
2006 TENTANG KEWARGANEGARAAN REPUBLIK
INDONESIA.

Penelitian ini dengan judul *Dinamika Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia*. Pemilihan judul tersebut dengan pertimbangan : warganegara merupakan salah satu syarat pembentukan negara, kebijakan di bidang kewarganegaraan merupakan amanat konstitusi, permasalahan kewarganegaraan terkait langsung dengan kepentingan masyarakat, dan merupakan salah satu bentuk pembaruan kebijakan.

Penelitian dilakukan dengan pendekatan kualitatif bertipe deskriptif untuk mengetahui 2 hal pokok yaitu dinamika partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan dan menjelaskan faktor-faktor yang mendorong partisipasi. Data diperoleh dari sumber sekunder dan primer. Sumber sekunder berasal dari dokumentasi dalam bentuk cetakan dan media online, sedangkan data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan informan. Analisis data dilakukan dengan teknik triangulasi yaitu melakukan pengecekan silang terhadap data yang dikumpulkan. Analisis dilakukan simultan dengan pengumpulan data secara berulang-ulang.

Setelah dilakukan analisis data, maka diperoleh simpulan bahwa partisipasi masyarakat dalam pemerintahan diperlukan dalam rangka meningkat kualitas demokrasi. Intensitas dinamika partisipasi masyarakat terjadi pada tahap persiapan, formulasi, dan paska pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Proses interaksi partisipasi mengikuti pola siklus kebijakan. Faktor-faktor yang mendorong partisipasi masyarakat adalah aktor, media massa, lobi, soliditas masyarakat, dinamika masyarakat, dan keterbukaan.

Partisipasi masyarakat dilaksanakan melalui mekanisme menyampaikan pendapat, memberi masukan, menjawab permasalahan, menyampaikan petisi, sebagai narasumber dalam diskusi, menyusun draft rancangan undang-undang, peserta dengar pendapat dengan DPR, turut membahas rancangan undang-undang di DPR dalam rapat panitia khusus dan dalam rapat panitia kerja, "mengawal" pembentukan undang-undang secara formal dan informal, maupun sebagai pelobi.

Partisipasi merupakan salah satu unsur dalam *good governance*, tetapi apabila dikelola dengan baik dapat berperan sebagai pemicu terwujudnya *good governance*. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan dapat dijadikan acuan/*benchmark* dalam menciptakan *good regulatory governance*.

Dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang diperlukan institusionalisasi partisipasi masyarakat, peningkatan kapasitas masyarakat, dan keterbukaan pembentuk undang-undang.

Kata kunci : *good governance*, partisipasi, dinamika partisipasi, intensitas partisipasi, faktor-faktor yang mendorong partisipasi, pola interaksi partisipasi, *good regulatory governance*.

ABSTRACT

Name : Hartoyo
NPM : 8904030055
Program of Study : Administration
Title of Thesis : PUBLIC PARTICIPATION DYNAMIC IN LAW
FORMATION NUMBER 12 OF 2006 ON CITIZENSHIP OF
THE REPUBLIC OF INDONESIA

This research with the title of Public Participation in Law Formation Number 12 of 2006 on Citizenship of The Republic of Indonesia. The title selection with the consideration: the citizenship is term and condition of the state establishment, policy in the field of citizenship is also mandate of constitution, the problem of citizenship is directly connected with the public necessity, and it is one of the forms of political renewal.

The research is implemented with qualitative approach in the type of descriptive in knowing 2 main cases, namely: (1) public participation dynamic in law formation of citizenship, (2) to explain the factors encourage participation. Data is required from the source of secondary and primary. The secondary source is coming from documentation in the form of printed matters and online media, while primary data is required from the result of interview with the key informant. Analysis data is implemented by using the triangulation technique, namely to do the cross-check against the collected data. The analysis is implemented simultaneously and to collect data in repetition.

After performing the data of analysis, it is simultaneously required that the public participation in the government is needed in the framework of the enhancement of democracy quality. Intensity of public participation dynamic happened in the stage of preparation, formulation, and after the law formation of citizenship. Interaction process in participation follows policy cycles. The factors that encourage the public participation is an actor, mass media, lobby, public solidity, public dynamic, and transparency.

The public participation is implemented through mechanism of public hearing, provide with input, problem response, petition submission, and as the source of information in the discussion is to arrange the draft of regulation structure, the participation in the opinion exchange and take a part in discussing regulation structure in The House of People's Representative in the special committee session and working committee session, to escort the formation of law either formally or informally, and as a lobbies.

Participation is one of the elements in good governance, but if it is well managed, it will function as a trigger of realization of good governance. The public participation in law formation of citizenship can be created as benchmark in establishment of good regulatory governance.

In the framework of public participation enhancement in laws formation is required institutionalization of public participation, public capacity enhancement, and transparency of law formation.

Key words: good governance, participation, dynamic of participation, intensity of participation, factors encourage participation, interaction pattern of participation, good regulatory governance.

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang.

Pada akhir abad ke-20, tuntutan masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan mengalami peningkatan. Di Indonesia gejala tersebut ditandai tumbuhnya gerakan yang memperjuangkan peningkatan partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik. Salah satu peristiwa penting sebagai awal kebangkitan masyarakat terjadi pada tahun 1992 pada saat terjadi penolakan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1992 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan.

Dinamika masyarakat terhadap penolakan Undang-Undang Lalulintas ditunjukkan melalui berbagai bentuk demonstrasi, padahal demonstrasi merupakan kegiatan yang sangat dibatasi. Masyarakat berpendapat bahwa Undang-Undang tersebut sulit dilaksanakan karena instrumen penegakannya belum memadai dan ancaman denda yang terlalu tinggi. Setelah melalui berbagai argumentasi, pemerintah merespon aspirasi masyarakat dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1992 untuk menunda pemberlakuan Undang-Undang tersebut selama satu tahun.

Momentum tersebut menandai terbukanya pemerintah terhadap kritik dari masyarakat. Dari sisi masyarakat terjadi peningkatan partisipasi masyarakat sebagai pemangku kepentingan (*stake holders*) dalam menentukan kebijakan negara dengan menyampaikan protes secara terbuka terhadap kebijakan pemerintah yang tidak aspiratif. Sebagaimana diketahui bahwa secara kelembagaan, pembentukan undang-undang merupakan kewenangan Presiden dan DPR-RI. Masyarakat yang tidak setuju atas keberlakuan suatu undang-undang tidak tersedia mekanisme untuk menolak, sehingga masyarakat mencari dan menentukan sendiri saluran untuk menyampaikan

aspirasinya. Dari sisi pemerintah, hal tersebut sebagai pertanda pengakuan bahwa penguasa tidak selalu benar sehingga harus terbuka terhadap kritik. Pelaksanaan undang-undang mengalami hambatan karena tidak mampu menjawab atau menyelesaikan masalah yang ada di masyarakat. Hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat, produk masa lalu, atau tidak sesuai dengan kemajuan kepentingan global.

Contoh tersebut, merupakan bentuk partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan. Selain itu partisipasi masyarakat juga terjadi saat pembentukan (formulasi) dan pada saat evaluasi. Ditinjau dari prinsip pemerintahan, hal tersebut menunjukkan adanya prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Menurut Perserikatan Bangsa Bangsa suatu pemerintahan dinyatakan melaksanakan tata pemerintahan yang baik apabila memenuhi unsur *participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability*, dan *strategic vision*¹ (partisipasi, aturan hukum, transparansi, responsivitas, consensus, keadilan, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis).

Partisipasi masyarakat dalam pemerintahan mencapai puncaknya pada tahun 1998 dengan tuntutan perubahan pemerintahan. Setelah mengalami banyak tantangan, maka perjuangan gerakan yang kemudian dikenal sebagai era reformasi berhasil menundukkan pemerintah yang ditandai dengan pernyataan berhenti Presiden Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998. Setelah perubahan kepemimpinan nasional, terjadi berbagai peristiwa kenegaraan yang menyimpang dari praktik pemerintahan yang berlangsung saat itu. Peristiwa penting yang menjadi catatan sejarah bangsa Indonesia antara lain percepatan pelaksanaan pemilihan umum, meningkatnya kemerdekaan masyarakat untuk menyampaikan pendapat, dan berdirinya partai politik baru. Demonstrasi masyarakat bermunculan dengan tuntutan yang bervariasi, antara

¹ United Nations, *Public Administration and Democratic Governance : Governments Serving Citizens*, United Nations Publication, New York, 2007, h.9

lain masalah penegakan hukum dan tuntutan pembubaran partai politik. Pemilihan umum yang dilaksanakan tahun 1999 diikuti 48 partai politik termasuk partai politik baru.

MPR-RI hasil pemilihan umum 1999 melakukan perubahan mendasar terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945). Konstitusi yang memuat sendi-sendi dasar kelembagaan negara mengalami desakralisasi. Dalam jangka waktu empat tahun secara berturut-turut mengadakan empat kali perubahan yaitu tanggal 19 Oktober 1999, tanggal 18 Agustus 2000, tanggal 10 November 2001, dan tanggal 10 Agustus 2002. Perubahan UUD 1945 telah mengubah paradigma kehidupan berbangsa dan bernegara yang mengubah pula format kelembagaan serta mekanisme hubungan antar lembaga negara yang lebih setara dengan prinsip *check and balances*.

Dalam rangka lebih menjamin hak warga negara dan peran serta masyarakat dalam pemerintahan UUD 1945 mengatur tentang hak asasi manusia (Bab XA) (tanggal 18 Agustus 2000), dan melengkapi kekuasaan kehakiman dengan Mahkamah Konstitusi (Bab IX) (tanggal 10 November 2001). Selain itu, juga terjadi perubahan susunan lembaga negara yang mengarah pada hubungan yang saling seimbang (*check and balances*), lembaga tertinggi negara tidak dikenal, dan sistem pemilihan presiden dilaksanakan secara langsung, bahkan menghilangkan lembaga tinggi negara yang tidak optimal yaitu Dewan Pertimbangan Agung (tanggal 10 Agustus 2002).

Ditinjau dari konsepsi demokrasi, maka reformasi 1998 berhasil meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemerintahan dan memberi kesempatan kepada warganegara melakukan kontrol terhadap pemerintahan. Praktik hubungan antara rakyat dengan negara dalam pembentukan undang-undang dimulai sejak proses pembentukan, tahap pelaksanaan, dan tahap evaluasi. Pada tahap proses pembentukan undang-undang masyarakat dapat

menyalurkan aspirasi untuk diformulasikan sebagai kebijakan nasional. Setelah undang-undang disahkan, masyarakat mempunyai hak melakukan evaluasi. Tanggapan masyarakat terhadap suatu undang-undang diekspresikan dalam bentuk sesuai pilihan dan kepentingannya.

Bentuk-bentuk tersebut antara lain adalah tidak terpengaruh, tidak bereaksi, tidak menaati, menyatakan pendapat melalui media massa, menyatakan pendapat melalui demonstrasi, melakukan penolakan kepada lembaga pemerintahan, melaksanakan kajian, menaati, mendukung, secara aktif mengusulkan perubahan dan bentuk terbaru mengajukan pengujian. Berbagai bentuk partisipasi tersebut merupakan upaya untuk lebih meningkatkan kualitas undang-undang yang merupakan salah satu bentuk kebijakan publik.

Dalam perspektif kebijakan publik, partisipasi masyarakat menempatkan masyarakat sebagai pemangku kepentingan utama dalam pemerintahan selain pemerintah dan sektor swasta. Peran penting masyarakat tersebut menurut Seidman sebagaimana dikutip Sunggono menyebutkan tiga pilar dalam pemerintahan yaitu pembuat undang-undang, birokrasi, dan pemegang peran².

Partisipasi masyarakat menjamin setiap kebijakan yang dilaksanakan pemerintah mencerminkan aspirasi masyarakat. Terbukanya kesempatan partisipasi mendorong masyarakat untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat secara langsung maupun tidak langsung. Dalam pemerintahan yang baik, keterbukaan berpartisipasi merangsang keterlibatan masyarakat melalui perencanaan, penyiapan agenda pembangunan, pemantauan, evaluasi, dan pengawasan kegiatan.

² Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, h. 124

1.2. Fokus penelitian.

Penelitian dengan topik partisipasi masyarakat dalam pemerintahan pernah dilakukan antara lain oleh Setiarini³, Siregar⁴, Bake⁵, dan Muluk⁶. Dari keempat penelitian tersebut dapat diklasifikasi kesamaan dan perbedaan berdasarkan fokus, lingkup, dan metode yang digunakan. Ditinjau dari fokus penelitian maka ketiga penelitian tersebut memiliki kesamaan yaitu partisipasi masyarakat dalam perspektif administrasi publik, namun terdapat perbedaan lingkup penelitian. Setiarini melakukan penelitian dengan lingkup pemerintah pusat pada proses formulasi kebijakan yaitu pembentukan undang-undang. Setiarini menyimpulkan bahwa penyerapan aspirasi masyarakat pada saat pembentukan undang-undang belum efektif. Muluk, Siregar, dan Bake memiliki kesamaan lingkup yaitu pemerintah daerah pada proses implementasi kebijakan.

Ditinjau dari metode penelitian dan alat analisis yang digunakan, dari keempat penelitian tersebut terdapat perbedaan. Setiarini menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif, Bake menggunakan pendekatan kuantitatif dengan alat analisis deskriptif persentase, analisis regresi ganda, dan analisis korelasi, Siregar menggunakan penelitian bersifat deskriptif-eksploratif, sedangkan Muluk menggunakan penelitian kualitatif dengan pendekatan berfikir sistem. Mengacu pada struktur yang digunakan Muluk maka unsur yang bekerja dalam sistem partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang adalah : aktifitas partisipasi masyarakat, pendidikan politik masyarakat, kesadaran berpartisipasi masyarakat,

³ Setiarini, Partisipasi Publik dalam Proses Pembahasan Undang-Undang di DPR-RI Periode 1997-1999, Studi kasus Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Jakarta, 2000

⁴ Mara Oloan Siregar, Institusionalisasi Peran Serta Masyarakat dalam Perencanaan Tata Ruang Kota Jakarta, Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Jakarta, 2007

⁵ Jamal Bake, Analisis Pelembagaan Demokrasi dalam Proses Perencanaan dan Pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat : Studi Kasus Pengelolaan PPMK di Jakarta, Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Jakarta, 2007

⁶ Mujibur Rahman Khairul Muluk, Partisipasi Masyarakat dalam Pemerintahan Daerah dengan Pendekatan Berfikir Sistem (Studi Administrasi Publik di Kota Malang), Universitas Indonesia, 2006, h. 92

dukungan pemerintah pusat, dan peran organisasi/lembaga swadaya masyarakat. Kesamaan penelitian ini dengan penelitian terdahulu terletak pada topik penelitian yaitu partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik.

Setelah melakukan kajian terhadap penelitian terdahulu, maka penelitian ini memiliki kesamaan fokus yaitu partisipasi masyarakat dengan lingkup kebijakan pemerintah pusat pada tahap formulasi sebagaimana dilakukan Setiarini. Mengacu pada pendapat Muluk, diduga terdapat faktor lain yang mendorong partisipasi masyarakat yaitu faktor kemampuan masyarakat dan perlunya pedoman melaksanakan partisipasi. Menurut Smith⁷ kemampuan masyarakat terdiri atas faktor pengetahuan, pemahaman, dan persepsi terhadap substansi kebijakan. Pedoman merupakan instrumen pendukung dalam bentuk pedoman pemerintahan partisipatif sebagai penjabaran instrumen dasar peraturan perundang-undangan⁸.

Instrumen dasar partisipasi adalah peraturan yang menjamin hak untuk menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, sedangkan instrumen pendukung adalah pedoman pemerintahan partisipatif yang memuat pedoman hak penyampaian pendapat dalam proses perumusan kebijakan. Instrumen dasar dalam pembentukan undang-undang adalah kewenangan dan operasionalisasi kewenangan yang dimiliki serta kelembagaan pembentukan undang-undang yang tercantum dalam undang-undang, peraturan pemerintah dan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat. Termasuk kategori instrumen pendukung partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang adalah praktik dalam persidangan, pendapat ahli, dan literatur yang berguna untuk melengkapi instrumen dasar. Ketersediaan instrumen tersebut merupakan modal partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan publik untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

⁷ B.C. Smith, *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*, George Allen and Unwin-Boston, Sydney, 1985, h.24-8

⁸ Pusat Informasi Tata Pemerintahan yang baik di Indonesia, http://www.goodgovernance.or.id/prinsip_partisipasi.asp.

Penelitian tentang partisipasi masyarakat yang khusus dilakukan terhadap pembentukan undang-undang masih kurang disebabkan antara lain adanya persepsi bahwa pembentukan undang-undang semata-mata dipandang sebagai kajian ilmu hukum, padahal didalamnya juga terdapat bagian yang memerlukan kontribusi ilmu administrasi. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka topik partisipasi masyarakat dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik dengan fokus pembentukan undang-undang dalam perspektif administrasi penting untuk diteliti.

Penelitian ini difokuskan pada partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan (untuk selanjutnya disebut dengan Undang-Undang Kewarganegaraan). Pemilihan kasus ini dengan alasan : pertama, warganegara merupakan salah satu unsur penting dalam pembentukan suatu negara sebagaimana disebutkan dalam *Montevideo Convention on Rights and Duties of States* Pasal 1 yang berbunyi :

*“The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states”*⁹

(Negara sebagai subyek hukum internasional harus memenuhi persyaratan : penduduk tetap, teritorial yang jelas, pemerintahan, dan memiliki kemampuan hubungan dengan negara lain).

Warga negara merupakan unsur penting dalam pembentukan negara karena warga negara merupakan sumber kekuatan hakiki untuk membentuk suatu negara. Kekuatan warga negara ditunjukkan ketika suatu kelompok masyarakat memperjuangkan untuk membentuk negara. Untuk mencapai tujuan pembentukan negara diperlukan pengorbanan luar biasa dari masyarakat baik jiwa, raga, maupun harta benda. Setelah membentuk negara, maka status suatu kelompok warga berubah menjadi warga negara sebagai subyek hukum internasional. Peran warga negara berikutnya adalah

⁹ *Montevideo Convention on Rights and Duties of States*, 1933

menentukan dasar negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, corak negara, tujuan negara, dan hal-hal mendasar suatu negara.

Selanjutnya warga negara harus membangun untuk mencapai tujuan negara. Perjuangan inipun memerlukan pengorbanan warga negara dalam waktu yang sangat lama dengan kebutuhan pembangunan disesuaikan dengan perkembangan tuntutan global. Dalam pergaulan tata kehidupan internasional, perkembangan suatu negara selalu dinamis diantara negara-negara lain. Warga negara harus memiliki kekuatan pertahanan untuk mengantisipasi intervensi atau agresi dari negara lain. Perjuangan untuk mempertahankan eksistensi negara inipun harus dilaksanakan secara terus menerus selama keinginan membentuk negara masih ada. Dengan deskripsi tersebut, dapat dipahami bahwa warga negara merupakan unsur terpenting dalam suatu negara.

Alasan kedua, pembentukan undang-undang mengenai warga negara merupakan perintah konstitusi. Undang-Undang Dasar mengatur mengenai warga negara dalam bab tersendiri yaitu Bab X Warga negara dan Penduduk yang terdiri atas 3 pasal. Pasal 26 ayat (1) mendefinisikan yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara. Kemudian ayat (2) menyebutkan definisi penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia. Ayat (3) merupakan ketentuan yang mendelegasikan kewenangan pengaturan kepada peraturan lebih rendah yaitu hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang.

Alasan ketiga, undang-undang yang mengatur tentang kewarganegaraan yang berlaku saat itu yaitu Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat baik dalam kerangka kebutuhan dalam negeri maupun dalam perkembangan internasional. Pada saat undang-undang tersebut disahkan

berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, sedangkan saat ini konstitusi yang berlaku adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (dengan perubahan yang ada). Sebagai bagian masyarakat internasional, menghendaki adanya persamaan perlakuan dan kedudukan warga negara di hadapan hukum serta adanya kesetaraan dan keadilan gender.

Alasan keempat, kewarganegaraan merupakan salah satu masalah yang terkait kepentingan masyarakat secara langsung. Undang-Undang Kewarganegaraan mengatur aspek pokok tentang kewarganegaraan yang meliputi definisi warga negara Indonesia, tata cara memperoleh dan kehilangan kewarganegaraan, dan perlindungan warga negara. Definisi warga negara sangat penting karena menentukan siapa yang menjadi warga negara dan siapa yang warga negara asing. Perbedaan status tersebut menentukan perlakuan negara terhadap mereka. Status kewarganegaraan menimbulkan hubungan timbal balik antara warga negara dengan negaranya. Warga negara mempunyai hak dan kewajiban terhadap negara, sedangkan negara berkewajiban memberikan perlindungan terhadap warga negaranya.

Alasan kelima, pembentukan undang-undang ini merupakan salah satu bentuk pembaruan kebijakan. Pembaruan kebijakan untuk menyesuaikan dengan perkembangan jaman dan kebutuhan masyarakat. Secara substansial, undang-undang ini merupakan upaya penghapusan bentuk diskriminasi dan merupakan upaya mengakomodasikan kepentingan global. Undang-Undang Kewarganegaraan mengatur definisi bangsa Indonesia asli sebagai penjabaran ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Definisi bangsa Indonesia asli adalah orang Indonesia yang menjadi warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri (penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Kewarganegaraan). Bangsa Indonesia asli tidak didasarkan pada keturunan tetapi berdasarkan atas hukum. Sebutan sebagai bangsa Indonesia asli tidak

hanya diperuntukkan bagi warga negara asli bangsa Indonesia tetapi juga seseorang dilahirkan dari warga negara Indonesia.

1.3. **Pertanyaan penelitian.**

Sebagaimana telah dipaparkan pada latar belakang, dapat dipahami bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang secara kualitatif masih rendah¹⁰. Hasil penelitian tersebut didukung pendapat Susanti¹¹ yang mengatakan, masih banyak hambatan yang dialami oleh masyarakat yang hendak memantau dan menyampaikan aspirasi dalam penyusunan suatu peraturan perundang-undangan. Padahal hak masyarakat untuk berpartisipasi telah dijamin dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang sudah berlaku sejak 22 Juni 2004. Pasal 53 menegaskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah.

Pengaturan tersebut sangat umum, sedangkan mekanisme tidak jelas yang mengakibatkan pelaksanaannya pun tidak jelas pula. Masyarakat sulit mengetahui dan mendapatkan naskah rancangan undang-undang, karena adanya anggapan bahwa rancangan undang-undang adalah dokumen rahasia yang tidak boleh diketahui masyarakat luas. Permasalahan lain adalah tidak adanya mekanisme untuk mengetahui apakah masukan dari masyarakat diterima atau tidak. Hal tersebut disebabkan pembahasan sebuah rancangan undang-undang pada tahap-tahap akhir di tingkat Panitia Kerja biasanya berlangsung tertutup. Namun demikian akhir-akhir ini DPR lebih sering mengundang elemen masyarakat untuk mendapatkan masukan terhadap suatu rancangan undang-undang dalam Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU).

¹⁰ Setiarini, op cit.

¹¹ Bivitri Susanti, Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Undang-Undang Tak Jalan, 18 Maret 2005, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=12468&cl=Berita>

Kekurangberpihakan DPR terhadap aspirasi masyarakat juga disampaikan Tjahjono¹² yang menyatakan bahwa aspirasi masyarakat lewat DPR banyak mengalami deviasi dan distorsi. Ini diakibatkan para anggota DPR mengembangkan kepentingannya sendiri. Permasalahan tersebut juga disampaikan Mulhadi yang menyatakan :

“pengabaian campur tangan pembentukan hukum dewasa ini terlihat jelas, dimana tuntutan agar materi tertentu dimasukkan atau dihapuskan dari rancangan peraturan perundang-undangan atau dari peraturan perundang-undangan yang sudah jadi tidak diperhatikan”¹³.

Hubungan yang terjalin antara masyarakat dengan penguasa dalam menyalurkan aspirasi kepentingan digambarkan Adam¹⁴ berikut ini :

Gambar 1.1.

Saluran aspirasi



Sumber : Rainer Adam, www.forum-politisi.org

Dalam negara demokrasi, penguasa berfungsi sebagai penampung aspirasi masyarakat kemudian mengolah untuk dirumuskan sebagai kebijakan, namun saluran yang ada tidak berfungsi efektif. Dalam gambar ditunjukkan bahwa aspirasi masyarakat ditampung tetapi tidak dapat dipastikan tindak lanjut/responsivitas menjadi kebijakan.

¹² S. Indro Tjahjono, Dibutuhkan Dewan-Dewan Perumusan Kebijakan Publik, Sinar Harapan, <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0311/18/nas10.html>

¹³ Mulhadi, Relevansi Teori *Sociological Jurisprudence* dalam Upaya Pembaharuan Hukum di Indonesia, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2005

¹⁴ Rainer Adam, Kerja Politik Seorang Politisi, 20 November 2006, www.forum-politisi.org

Bertolak dari paparan tersebut maka pertanyaan utama penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah dinamika partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan?
2. Apakah faktor-faktor yang mendorong partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan?

1.4. **Tujuan penelitian.**

Penelitian ini dilaksanakan dengan tujuan umum untuk memahami berbagai aspek yang berhubungan dengan dinamika partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, dengan harapan dapat meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik. Dinamika partisipasi merupakan bagian dinamika sosial yang berarti gerak masyarakat yang terus menerus sehingga terjadi perubahan dan kemajuan¹⁵. Secara rinci tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. mendeskripsikan keadaan aktual partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang meliputi urgensi partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, latar belakang partisipasi masyarakat, intensitas partisipasi masyarakat, proses interaksi partisipasi masyarakat, saluran partisipasi, dan unsur-unsur masyarakat yang berpartisipasi.
2. memahami faktor-faktor yang mendorong partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan, keterkaitan antar faktor, persepsi, dan kendala partisipasi dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.

¹⁵ J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, Cetakan keempat, Jakarta, 2001, h. 345.

1.5. Manfaat penelitian.

Setelah dilakukan pengumpulan data dan konstruksi hasil penelitian, diharapkan hasil penelitian ini secara teoritis mengembangkan pengetahuan di bidang ilmu administrasi khususnya tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dan menambah penelitian di bidang ilmu administrasi dengan topik partisipasi. Manfaat pertama, untuk meningkatkan penerapan prinsip demokrasi dalam pemerintahan. Kedua, membantu mewujudkan prinsip partisipasi sebagai unsur *good governance* dengan memberi kesempatan lebih luas kepada masyarakat untuk turut serta dalam perumusan undang-undang. Ketiga, mengisi keterbatasan penelitian partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sebagai salah satu bentuk perumusan kebijakan publik.

Secara praktis, hasil penelitian ini menjelaskan berbagai aspek yang berhubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sehingga penelitian ini memberikan sumbangan terhadap perumusan kebijakan. Khususnya untuk mengembangkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Masyarakat dapat memanfaatkan hasil penelitian ini sebagai acuan mekanisme berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang. Diharapkan dapat meningkatkan peran serta masyarakat memperjuangkan kepentingan umum dalam proses penentuan kebijakan publik.

Dengan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang diharapkan dapat meningkatkan hubungan timbal balik antara masyarakat dengan negara. Masyarakat dapat lebih mudah menggunakan hak untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang. Di sisi lain, partisipasi dapat membantu pembentukan undang-undang apabila partisipasi disampaikan secara tepat.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

Kajian pustaka dalam penelitian ilmiah merupakan suatu keharusan sebagai bahan menganalisis dan menyimpulkan hasil penelitian. Tinjauan pustaka dilakukan terhadap karya publikasi dan non-publikasi dari sumber sekunder yang relevan dengan topik penelitian. Karya publikasi yang dikaji terdiri atas karya cetak dan karya yang ditempatkan dalam media jaringan/*on line*, sedangkan karya non-publikasi terdiri atas hasil karya yang disampaikan dalam kegiatan seminar dan pertemuan sejenis. Selain itu, penelusuran pustaka juga dilaksanakan terhadap disertasi yang relevan dengan penelitian ini. Relevansi tersebut terkait dengan metode penelitian maupun substansi penelitian.

Dengan penelusuran pustaka diperoleh berbagai teori yang sangat penting bagi peneliti sebagai landasan berfikir untuk menemukan alternatif pemecahannya. Penelusuran pustaka, sebagaimana disimpulkan Sekaran bermanfaat untuk :

“menemukan variable penting terkait dengan topik penelitian, membantu penyusunan kerangka teoritis dan hipotesis untuk pengujian, menyusun pernyataan masalah secara tepat dan jelas, memastikan sifat dapat diuji dan dapat ditiru, mengurangi risiko dengan mencoba menemukan kembali sesuatu yang sudah diketahui, dan menemukan masalah yang diselidiki diterima oleh komunitas ilmiah sebagai relevan dan penting”¹.

Melalui kajian literatur, ditemukan kerangka teoritis sebagai landasan menyusun atau menghubungkan secara logis berbagai data penting yang kemudian menjadi hasil penelitian. Kajian pustaka dimulai terhadap literatur yang umum yaitu tinjauan pembentukan undang-undang dari perspektif kebijakan publik. Kemudian dilanjutkan dengan penelusuran terhadap prinsip-prinsip *good governance*. Penelusuran ini dilakukan karena partisipasi merupakan salah satu unsur *good governance*. Selanjutnya kajian pustaka dilakukan lebih fokus terhadap teori partisipasi.

¹ Uma Sekaran, *Research Methods for Business : Metodologi Penelitian untuk Bisnis* (Penerjemah Kwan Men Yon), Salemba Empat, 2006, h. 84

2.1. Pembentukan Undang-Undang dalam perspektif kebijakan publik.

Pembentukan undang-undang dapat dikaji dari berbagai latar belakang keilmuan. Untuk mengetahui posisi pembentukan undang-undang dalam perspektif kebijakan publik, terlebih dahulu dijelaskan pengertian administrasi publik. Pemahaman masyarakat terhadap kebijakan publik berbeda-beda. Perbedaan pemahaman disebabkan oleh perbedaan latar belakang tinjauan. Menurut Putra kebijakan publik merupakan :

“suatu kata yang mempunyai penjelasan yang luas yang bisa dimaknai berbagai kegiatan yang terkait dengan keputusan, penerapan, dan pengevaluasiannya².”

Putra memaknai kebijakan publik dalam empat lapis yaitu kebijakan sebagai keputusan, kebijakan sebagai proses manajemen, kebijakan sebagai intervensi pemerintah, dan kebijakan sebagai *democratic governance*. Selain empat makna tersebut tidak menutup kemungkinan terdapat kombinasi-kombinasi lapisan pemaknaan lain. Makna pertama, kebijakan sebagai keputusan (*decision making*). Pada lapisan pemaknaan ini kebijakan dianggap sebagai sebuah penggunaan keputusan pejabat publik untuk mengatur kepentingan publik. Termasuk dalam keputusan adalah keputusan untuk berbuat atau untuk tidak berbuat.

Lapisan kedua, kebijakan sebagai proses manajemen. Pada lapisan ini kebijakan dipahami sebagai suatu rangkaian kerja pejabat-pejabat publik untuk mencapai tujuan tertentu dengan melibatkan perangkat yang dimiliki. Lapis ketiga, kebijakan sebagai intervensi pemerintah. Intervensi ini diartikan sebagai mendayagunakan berbagai instrumen untuk mengatasi persoalan publik, baik yang bersifat negatif maupun sebaliknya. Lapisan keempat, kebijakan sebagai *democratic governance*. Pada lapisan pemaknaan ini pembuatan kebijakan dimaknai sebagai suatu proses yang tidak hanya

² Denny Ade Putra, Lapisan Pemaknaan Kebijakan Publik, http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/MODAL_SOSIAL_DAN_KEBIJAKAN_SOSIA.pdf

melibatkan pemerintah sebagai aktor negara tetapi melalui suatu mekanisme relasi negara dengan masyarakat.

Rumusan kebijakan publik sebagai suatu keputusan juga dikemukakan Abdullah³ yang menyatakan kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Dari rumusan tersebut dapat dipahami bahwa suatu kebijakan merupakan suatu tindakan nyata yang dilakukan pemerintah dengan tujuan yang jelas dapat berupakan tindakan positif atau negatif dan sedapat mungkin dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian berdasarkan rumusan tersebut maka undang-undang merupakan suatu kebijakan yang karena dirumuskan oleh pemerintah maka disebut sebagai kebijakan pemerintah yang merupakan salah satu kajian kebijakan publik.

Referensi tersebut memperkuat rumusan Rosenbloom yang telah dipaparkan sebelumnya, maka partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang termasuk kajian kebijakan publik atau di Indonesia dikenal dengan administrasi negara atau memakai istilah lain birokrasi⁴. Hal tersebut juga didukung oleh makin luasnya bidang kajian administrasi publik yang disebabkan makin kompleks masalah yang dihadapi administrasi publik seiring perkembangan dan kemajuan peradaban.

Sehubungan dengan hal tersebut dalam literatur administrasi publik dikenal adanya perkembangan pendekatan-pendekatan baru. Hal ini dikemukakan antara lain oleh Kasim⁵ yang mengelompokkan menjadi dua pendekatan yaitu :

³ Abdullah, op cit

⁴ Azhar Kasim, Tantangan terhadap Pengembangan Administrasi Publik di Indonesia, Jurnal Bisnis & Birokrasi Nomor 2 volume I Maret 1994, h.8

⁵ Ibid

“pendekatan yang menekankan administrasi publik lebih tanggap terhadap nilai-nilai demokratik dan konstitusional dan pendekatan kedua lebih menekankan pada orientasi hasil, efisiensi, dan kinerja”⁶.

Pendekatan pertama menekankan agar administrasi publik lebih tanggap terhadap nilai-nilai demokratik dan konstitusional. Pendekatan ini mulai berkembang pada tahun 1940-an dan menekankan pada nilai-nilai daya tanggap (*responsiveness*) terhadap aspirasi masyarakat, integritas pejabat, representasi rakyat, partisipasi masyarakat, transparansi, kebebasan informasi (*freedom of information*), dan hak-hak individual. Pendekatan ini pada tahun 1990-an berkembang menjadi pendekatan yang memperjuangkan adanya pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pendekatan kedua lebih menekankan pada orientasi hasil, efisiensi, dan kinerja. Keberhasilan suatu organisasi publik dalam pencapaian misi pelayanan masyarakat harus dilihat dari segi efisiensi dengan cara yang inovatif dan pemberdayaan masyarakat. Termasuk kelompok kedua adalah Osborne dan Gaebler yang memandang pemerintahan yang ada terlalu besar, tersentralisasi, dan birokratik sehingga diperlukan revolusi atau kerangka berpikir baru mengenai pemerintahan, suatu paradigma baru. Untuk mencapai keberhasilan diperlukan perubahan secara mendasar dengan paradigma baru yaitu suatu kerangka berfikir baru, suatu cara pandang baru. Osborne dan Gaebler dengan karya yang memasukkan nilai-nilai kewirausahaan dalam pemerintahan menyatakan :

*”we need most if this revolution is to succeed, in other words, is a new framework for understanding government, a new way of thinking about government-in short, a new paradigm”*⁷.

(kami memerlukan revolusi untuk mencapai keberhasilan, dengan kata lain, memerlukan suatu kerangka kerja baru dalam memahami pemerintahan, suatu cara pemikiran baru tentang pemerintahan, singkat kata memerlukan paradigma baru).

⁶ Azhar Kasim, Perubahan Pendekatan Ilmu Administrasi Publik dan Implikasinya terhadap Studi Kebijakan dalam Jurnal Bisnis & Birokrasi Nomor 03 volume IX September 2001, h.42

⁷ David Osborne, dan Ted Gaebler, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, A Plume Book, New York, 1993, h.321

Kedua pendekatan tersebut menempatkan partisipasi masyarakat dan pemberdayaan masyarakat sebagai faktor penting dalam administrasi publik. Kedua kelompok tersebut menunjukkan adanya berkelanjutannya perkembangan administrasi publik. Pada pendekatan pertama masyarakat terlibat dalam administrasi publik dalam bentuk partisipasi, sedangkan tahap berikutnya perlunya pemberdayaan masyarakat dalam organisasi publik. Masyarakat tidak sekedar terlibat dalam organisasi tetapi terjadi peningkatan peran.

Winarno mengutip pendapat Eyestone, secara luas mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya⁸. Unit pemerintah dalam paham pemisahan kekuasaan terdiri dari kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dimaksudkan dengan lingkungan meliputi unit-unit lain dan atau masyarakat sebagai unsur negara termasuk komunitas internasional. Administrasi publik dipandang sebagai lembaga pemerintahan dan aktifitas lembaga tersebut melaksanakan kegiatan serta tata hubungan antar lembaga yang ada.

Rosenbloom merumuskan administrasi publik dari berbagai aspek yang terkait dengan aktivitas, kelembagaan, hubungan, proses, dan kategorisasi antara sektor publik dan privat. Menurut Rosenbloom administrasi publik meliputi :

”a). kerjasama kelompok, usaha kerjasama kelompok di bidang publik; b). meliputi tiga cabang (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) dan saling hubungannya; c). berperan penting dalam merumuskan kebijakan publik dan merupakan bagian proses politik; d). berbeda dengan administrasi privat; e). berhubungan erat dengan kelompok privat dan individu”⁹.

⁸ Budi Winarno, Teori dan Proses Kebijakan Publik, MedPress, Yogyakarta, 2002, h.15

⁹ Rosenbloom, David H., *Public Administration : Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Random House, New York, 1989, h. 5

Rosenbloom sepaham dengan Eyestone merumuskan pembagian pemerintah menjadi tiga cabang yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Perbedaan pendapat terletak pada hubungan antar unit pemerintahan. Eyestone berpendapat lebih luas dibandingkan dengan Rosenbloom. Eyestone memasukkan hubungan unit pemerintah dalam lingkungan internasional termasuk kajian administrasi publik. Rosenbloom merumuskan hubungan antar cabang pemerintah tidak menjangkau hubungan dalam tatanan internasional. Rosenbloom dan Eyestone memandang administrasi publik sebagai lembaga dan operasionalisasi lembaga.

Pendapat berbeda disampaikan Easton yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai pengalokasian nilai-nilai secara sah/paksa kepada seluruh masyarakat. Sebagaimana dikutip Albab¹⁰ ”*public policy is the authoritative allocation of values for the whole society*”. Pengertian publik terkait dengan pengurusan terhadap kepentingan masyarakat yang terstruktur, baik formal maupun informal. Struktur politik pada masing-masing entitas dikenali adanya kelompok yang memerintah dan kelompok yang diperintah. Dengan kewenangan yang dimiliki maka pelaksanaan penguasaan dan keterlibatan yang dikuasai dipengaruhi sistem politik yang bersangkutan. Kekuasaan merupakan modal mencapai tujuan politik (organisasi).

Sebagai sebuah sistem, pencapaian tujuan merupakan rangkaian antar subsistem yang saling mempengaruhi sehingga tiap subsistem dalam rangkaian selalu mempunyai peran (nilai penting) masing-masing. Keutuhan sistem akan menjamin pencapaian tujuan sesuai rencana. Dalam bahasa Wahab, pendapat Easton tersebut sebagai orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik¹¹. Dalam keseharian orang-orang tersebut terlibat dalam urusan-urusan politik dari sistem politik dan dianggap sebagian

¹⁰ Easton, David, *The Political System*, New York: Knopf, 1953, hal.129 dalam Ulil Albab, <http://www.google.co.id/search?q=pengertian+public+policy+by+david+easton+&hl=id&sa=2>

¹¹ Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, h. 5

besar warga sebagai pihak yang bertanggung jawab atas urusan-urusan politik dan berhak untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu sepanjang tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas peran dan kewenangannya.

Ditinjau dari sistem politik, Easton merumuskan model input/output untuk menjelaskan sistem politik. Terkait dengan adanya model input/output, Almond sebagaimana dikutip Dunsire membedakan tujuh fungsi pokok politik sebagai berikut :

“four requisites for system creation and support (inputs : political socialisation and recruitment, interest articulation, interest aggregation, and political communication), and three espresive of the system’s action upon its environment, the society (outputs : rule-making process, rule-application, and rule-adjudication)¹²”.

(empat syarat pembentukan sistem dan dukungan (input: sosialisasi politik dan perekrutan, artikulasi kepentingan, agregat kepentingan, dan komunikasi politik), dan tiga pernyataan sistem tindakan terhadap lingkungan, masyarakat (output: proses pembuatan peraturan, penerapan peraturan, dan keputusan hukum peraturan).

Tujuh fungsi pokok tersebut mentransformasi berbagai kepentingan menjadi kebijakan sejak sosialisasi, penyampaian dan penyatuan kepentingan, komunikasi politik sampai proses pembentukan, penerapan dan pendampingan kebijakan. Dalam proses tersebut, pemerintah memberikan peran serta kepada masyarakat untuk membentuk kebijakan. Pendapat yang menyatakan bahwa kebijakan sebagai proses disampaikan Turner dan Hulme yang menyatakan bahwa :

”We regard policy as process. This gives policy a historical dimension and alerts us to different foci (for example, policy-making and policy implementation) during that process”¹³.

(Kami memandang kebijakan sebagai suatu proses. Hal ini menempatkan kebijakan pada suatu dimensi historis dan menyiapkan kita untuk fokus yang berbeda (contohnya, pembuatan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan) selama proses berlangsung).

¹² Dunsire, A., *Administration : The Word and The Science*, Martin Robertson, Great Britain, 1973, h. 137-8 dan Caiden, Gerald E., *Public Administration, Second Edition*, Palisades Publishers, California, 1982, h. 236

¹³ Turner, Mark dan Hulme, David, *Governance, Administration, & Development : Making The State Work*, Kumarian Press, Connecticut, USA, 1997, h. 58

Turner dan Hulme memandang kebijakan dari dimensi kesejarahan dalam proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan. Pendapat tersebut hampir sama dengan yang disampaikan O. Jones bahwa kebijakan publik merupakan rangkaian kegiatan penyusunan kebijakan sejak awal sampai dengan evaluasi¹⁴.

Kebijakan publik memulai kegiatan dengan penyusunan agenda dengan mengidentifikasi kekuatan sumber daya yang dimiliki sesuai tujuan hendak dicapai. Berdasarkan agenda yang telah disusun, dilanjutkan dengan formulasi kebijakan yang berisikan segala aspek yang akan dicapai pada tahap-tahap berikutnya. Pada tahap ini kapabilitas kepemimpinan memegang peran sentral karena pemimpin akan dijadikan sebagai penentu arah organisasi dengan panduan kebijakan yang akan ditetapkan. Hasil formulasi kebijakan akan diadopsi sebagai kebijakan yang merupakan acuan bagi semua anggota/kelompok dalam bertolak dan bertindak mencapai tujuan yang telah ditentukan.

Tinjauan kebijakan publik sebagai proses juga disampaikan Setiyadi yang menyatakan bahwa kebijakan publik dapat dilihat dari dua sudut pandang, dari pra dan pasca terbentuknya¹⁵. Yang pertama (pra), melihat dari proses pembentukan sedangkan yang kedua (pasca) memandang produk kebijakan, berupa perundang-undangan dan atau peraturan publik. Dalam pendekatan pertama, diawali dengan identifikasi problematika yang muncul di ranah publik. Pihak yang berkepentingan mengupayakan permasalahan tersebut ke hadapan publik sehingga diketahui dan disadari bahwa persoalan yang muncul terkait dengan kepentingan publik (*public issues*). Ketika semakin banyak yang menaruh perhatian (*concerned*), maka isu publik beranjak menjadi agenda publik.

¹⁴ Jones, Charles O., Pengantar Kebijakan Publik (*Public Policy*), Penerjemah Ricky Istamto, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994, h. 43

¹⁵ Mas Wigrantoro Roes Setiyadi, Paradoks Pemahaman Kebijakan Publik, <http://insteps.or.id/File/media/Paradoks%20Kebijakan%20Publik.pdf>, h.1-2

Tahap berikutnya biasanya ditindaklanjuti dengan berbagai aksi-reaksi antara pemangku kepentingan dengan lembaga publik yang berwenang menerbitkan kebijakan. Pada tahap ini sering kali timbul pro dan kontra, adu argumentasi, saling mempengaruhi, pengerahan dukungan dan lain lain. Apabila telah tercapai konklusi, maka hasil akhir dirumuskan menjadi kebijakan publik. Sebagai upaya untuk mencapai efektivitas perumusan kebijakan publik maka dipilah dan dipilih di antara permasalahan yang kontekstual dan dicari kesamaan (sifat universalitas) dan peluang kebenarannya tinggi. Nilai lebih suatu proses kebijakan publik apabila didekati dengan pendekatan ilmiah, menggunakan model kebijakan yang didukung teori relevan yang telah teruji kesahihannya, dukungan basis data hasil riset yang komprehensif, serta kajian manfaat-biaya yang ditinjau dari berbagai aspek.

Produk kebijakan publik pada akhirnya merupakan muara sebuah proses politik. Setelah semua proses dilalui dan menjadi suatu kebijakan maka semua pihak terkait bertindak sebagai *policy entrepreneur*, yang memahami dengan benar proses dan karakter kebijakan publik untuk dilaksanakan. Dalam pelaksanaan kebijakan maka harus mengutamakan kepentingan publik dibandingkan dengan kepentingan pribadi, golongan, dan kepentingan pihak-pihak tertentu yang akan menimbulkan bias kebijakan. Kepentingan publik merupakan landasan tindak.

Permasalahan kebijakan apabila ditelusuri secara baik ternyata demikian kompleks. Dunn mengemukakan setidaknya ada 4 ciri pokok kebijakan yaitu : adanya saling ketergantungan dari masalah kebijakan, subyektivitas masalah kebijakan, sifat buatan, dan dinamika masalah kebijakan¹⁶.

¹⁶ William N. Dunn, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Terjemahan Wibawa, Samodra dkk, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2003 h.214-5

Penyebab dan dampak kebijakan satu bidang tidak dapat dipisahkan dengan bidang-bidang lain sehingga perlu dirumuskan lintas sektoral. Data yang tersedia untuk merumuskan kebijakan kadangkala mengandung bias interpretasi, sehingga perlu harmonisasi perumusan. Perumusan masalah yang tidak terlepas subyektivitas, kebijakan juga tidak bebas dari pembuatnya. Perubahan cepat mengakibatkan kondisi masa depan sulit diprediksi, sehingga tingkat keberlakuan kebijakan menjadi barang mahal. Dinamika kebijakan mengikuti perkembangan masyarakat dan pemerintah. Suatu kebijakan yang belum lama disusun, ternyata tidak memiliki daya mengikat karena tidak sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Untuk mengatasi kesenjangan hubungan masyarakat dengan pemerintah, Frederickson¹⁷ menyampaikan saran kepada administrasi negara baru agar pelayanan yang disediakan lebih efisien, ekonomis dan terkoordinir maka perlu menambahkan keadilan sosial (*social equity*). Pemerintah harus menemukan pola yang tepat agar ketersediaan pelayanan merata sesuai kebutuhan. Komitmen administrasi baru pada keadilan sosial menunjukkan suatu pemerintahan administratif maupun eksekutif yang kuat. Alexander Hamilton menyebut keadilan sosial sebagai “energi dalam eksekutif”¹⁸. Dorongan terciptanya rasa keadilan masyarakat harus dijadikan sebagai pemicu bagi pemerintah untuk menyediakan layanan sesuai tuntutan masyarakat.

Tahapan perumusan kebijakan menurut Rosenbloom meliputi “*investigating, bringing formal charges and holding formal hearings within the agency, or litigating in the courts*”¹⁹. Dalam proses kebijakan publik dikenal output berupa keputusan kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan²⁰. Secara umum penentuan kebijakan disusun

¹⁷ Frederickson, George H., *Administrasi Negara Baru*, Terjemahan Al-Ghozei Usman, LP3ES, Jakarta, 2003, h. 9

¹⁸ *Ibid*, h. 15

¹⁹ Rosenbloom, *op cit*, h.365

²⁰ Azhar Kasim, 2001, *op cit*, h.43

berdasarkan dua pertimbangan yaitu reaktif dan proaktif. Suatu peraturan disebut reaktif (*mailbag cases*) apabila dirumuskan sebagai jawaban adanya tuntutan perseorangan atau lembaga pemerintah. Pengaturan proaktif dikembangkan oleh lembaga pemerintah berdasarkan investigasi atau hasil penelitian.

Dinamika tuntutan masyarakat memerlukan saluran agar tuntutan sampai atau didengar pihak yang berwenang dikenal dengan istilah artikulasi kepentingan masyarakat. Artikulasi kepentingan menurut Massofa adalah

“suatu proses penginputan berbagai kebutuhan, tuntutan dan kepentingan melalui wakil-wakil kelompok yang masuk dalam lembaga legislatif, agar kepentingan, tuntutan dan kebutuhan kelompoknya dapat terwakili dan terlindungi dalam kebijakan pemerintah”²¹.

Pemerintah dalam mengeluarkan suatu keputusan dapat bersifat menolong masyarakat dan dapat pula dinilai sebagai kebijakan yang justru menyulitkan masyarakat. Oleh karena itu warga negara atau setidaknya wakil dari suatu kelompok harus berjuang untuk mengangkat kepentingan dan tuntutan kelompoknya, agar dapat dimasukkan ke dalam agenda kebijakan negara. Wakil kelompok yang gagal dalam melindungi kepentingan kelompoknya akan dianggap tidak berhasil menggabungkan kepentingan kelompok, dengan demikian akan menghasilkan keputusan atau kebijakan yang merugikan kepentingan kelompoknya.

Lebih lanjut disampaikan bahwa bentuk artikulasi yang paling umum di semua sistem politik adalah pengajuan permohonan secara individual kepada legislatif atau eksekutif. Kelompok kepentingan yang ada untuk lebih mengefektifkan tuntutan dan kepentingan kelompoknya, mengelompokkan kepentingan, kebutuhan dan tuntutan kemudian mengklasifikasi dan menyeleksi tuntutan yang bersentuhan dengan kelompok yang diwakilinya. Artikulasi kepentingan makin tumbuh seiring bertambahnya kepentingan

²¹ Massofa, Fungsi Artikulasi Kepentingan, 17 November 2008, <http://massofa.wordpress.com/2008/11/17/fungsi-artikulasi-kepentingan/>

masyarakat menjadi agregat kepentingan masyarakat. Kelompok kepentingan mempengaruhi pembuatan keputusan dari luar, sedangkan partai politik secara internal.

Agregasi kepentingan merupakan cara bagaimana tuntutan-tuntutan yang diharapkan oleh kelompok-kelompok yang berbeda, digabungkan menjadi alternatif-alternatif kebijakan pemerintah. Agregasi kepentingan dijalankan dalam “sistem politik yang tidak memperbolehkan persaingan partai secara terbuka, fungsi organisasi itu terjadi di tingkat atas, mampu dalam birokrasi, dan berbagai jabatan militer sesuai kebutuhan dari rakyat dan konsumen”. Dalam masyarakat demokratis, partai menawarkan program politik dan menyampaikan usul-usul pada legislatif, dan mengusulkan calon-calon yang diajukan untuk jabatan-jabatan pemerintahan, mengadakan tawar-menawar (*bargaining*) pemenuhan kepentingan masyarakat. Selain partai, di lingkungan masyarakat tumbuh lembaga swadaya masyarakat yang juga berfungsi mengumpulkan, mengolah, dan merumuskan kepentingan sebagai agregat kepentingan masyarakat.

Agregasi kepentingan dalam sistem politik di Indonesia bermuara dalam diskusi di lembaga legislatif. DPR berupaya merumuskan tuntutan dan kepentingan-kepentingan yang diwakilinya. Semua tuntutan dan kepentingan seharusnya tercakup dalam usulan kebijakan untuk selanjutnya ditetapkan sebagai kebijakan dalam bentuk undang-undang. Dalam pembahasan akan terjadi perdebatan untuk membahas gagasan dan memenuhi tuntutan-tuntutan kelompoknya. Prinsip musyawarah dan mufakat, banyak membantu penyelesaian persaingan antara wakil partai dalam agregasi kepentingan.

Keterlibatan masyarakat dalam tata pemerintahan : pertama, dengan mengawasi sektor publik dan sektor swasta, dan memberikan masukan yang konstruktif kepada pemerintah dan sektor swasta demi berlangsungnya pelayanan yang baik bagi masyarakat. Kedua, terlibat langsung dalam proses pembangunan yang menyangkut diri sendiri dan masyarakat. Masyarakat

dapat membentuk paguyuban-paguyuban lokal atau bergabung dengan LSM-LSM yang aktif berperan serta dalam pembangunan.

Nakamura dan Smallwood sebagaimana dikutip Kasim²² membedakan proses kebijakan publik dalam tiga tahap yaitu tahap formulasi kebijakan (*policy formulation*), tahap implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan tahap evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Dalam tiap tahap kebijakan publik tersebut terdapat berbagai arena sehingga para aktor berinteraksi satu dengan yang lain. Lingkungan kebijakan publik tersebut tidak bersifat *mutually exclusive* artinya aktor yang mempunyai fungsi utama sebagai pembuat kebijakan dapat terlibat dalam tahap implementasi kebijakan dan atau dalam tahap evaluasi kebijakan dan sebaliknya. Suatu tahap lingkungan kebijakan dapat menampung berbagai aktor yang berusaha mempengaruhi proses kebijakan. Semua orang yang berkepentingan (*stakeholders*) dapat terlibat dalam proses kebijakan. Dalam masyarakat madani yang menerapkan pemerintahan yang baik (*good governance*), partisipasi dalam proses kebijakan publik lebih tinggi.

Sebagai pencerminan hubungan antara masyarakat dengan negara, maka masyarakat berkedudukan sebagai pemilik. Masyarakat sangat berkepentingan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan sejak perencanaan (*policy formulation*), pelaksanaan (*policy implementation*), sampai dengan evaluasi (*policy evaluation*). Masyarakat harus disediakan sarana untuk berpartisipasi dalam pemerintahan secara langsung maupun melalui sarana demokrasi yang demokratis. Supremasi hukum penting guna menjamin setiap orang mendapat perlakuan yang sama di depan hukum. Tiga pilar pembangunan hukum yang meliputi materi hukum, aparat hukum, dan sarana dan prasarana hukum harus mampu melindungi kepentingan masyarakat.

²² Azhar Kasim, 2001, *op cit*, h.43

Para pengambil keputusan di pemerintah, kelembagaan politik, kelembagaan ekonomi, kelembagaan sosial bertanggung jawab kepada seluruh masyarakat. Pertanggungjawabannya dalam bentuk politik, hukum, profesional, keuangan dan moral. Dengan visi strategis maka para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jauh ke depan atas tata pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, serta kepekaan akan apa saja yang dibutuhkan untuk mewujudkan perkembangan tersebut. Selain itu mereka harus memiliki pemahaman atas kompleksitas kesejarahan, budaya dan sosial yang menjadi dasar bagi perspektif tersebut.

Pemerintah memerlukan subyek untuk menyelenggarakan pemerintahan. Sehubungan dengan subyek penyelenggaraan pemerintahan, Howlett dan Ramesh menyimpulkan :

*“Policy actors may be divided into the following five categories : elected officials, appointed officials, interest groups, research organizations, and mass media. The first two reside within the state and the latter three in the society”*²³.

(Aktor kebijakan dapat dibedakan ke dalam lima kategori yaitu : pejabat yang dipilih, pejabat yang diangkat, kelompok kepentingan, organisasi riset, dan media massa. Dua aktor yang dibagian awal berada pada Negara dan tiga berikutnya berada pada masyarakat).

Secara umum, aktor dibagi menjadi dua kelompok yaitu kelompok pemerintahan dan kelompok masyarakat. Aktor dalam kelompok pemerintah meliputi pejabat dipilih dan pejabat diangkat. Aktor masyarakat terdiri atas kelompok kepentingan, lembaga penelitian, dan media massa.

Pejabat yang dipilih menduduki jabatan di dua cabang pemerintah yaitu pejabat eksekutif dan legislatif (*the executive* dan *the legislature*) dengan peran masing-masing. *Appointed officials* disebutnya sebagai birokrasi yang mendukung eksekutif melaksanakan layanan publik. Kelompok kepentingan muncul sebagai dampak informasi yang diberikan pemerintah tidak cukup atau kurang memadai. Anggota kelompok kepentingan biasanya mengetahui

²³ Howlett, Michael dan Ramesh, M., *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, New York, 1995, h.52-9

informasi lebih banyak. Dalam sistem politik yang demokratis akses terhadap informasi dan sumber daya menjadikan kelompok kepentingan menjadi aktor penting dalam subsistem politik.

Kelompok masyarakat lain yang sangat penting dalam perumusan kebijakan adalah peneliti baik di universitas maupun kelompok pemikir (*think tanks*). Opini media massa berperan penting dalam proses kebijakan dengan menyuarakan kondisi dan alternatif kebijakan yang dapat ditempuh. Pengelompokan tersebut menyiratkan bahwa masyarakat mempunyai kedudukan penting dalam pemerintahan, sehingga menjadi penting pula partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik. Dari pengelompokan tersebut, pada penelitian ini lebih fokus pada kelompok kedua yaitu masyarakat.

Berkaitan dengan pihak yang terlibat dalam pemerintahan ditinjau dari aspek politik, Moore merinci dalam 4 kelompok yaitu :

“kelompok pertama : *political superiors, legislative overseers, and overhead agencies*; kelompok kedua : *the media*; kelompok ketiga : *interest groups*, dan kelompok keempat : *courts*”²⁴.

Kelompok pertama sangat penting dalam pemerintahan karena para pihak tersebut memiliki sumber daya baik sumber daya manusia maupun kemampuan organisasi yang memungkinkan memahami kebijakan yang ditetapkan penguasa. Media berperan menyebarkan berita yang ada di masyarakat maupun pemerintah. Dengan demikian media sebagai komunikator antara masyarakat dengan penguasa.

Kelompok kepentingan berperan mengorganisasi aspirasi politik dan nilai-nilai publik anggota kelompok, sehingga seluruh potensi sumber daya yang dimiliki kelompok dapat dieksplorasi dan dimanfaatkan maksimal. Pengadilan sangat penting untuk menentukan apakah kebijakan yang

²⁴ Moore, Mark Harrison, *Creating Public Value : Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, 1996, h. 118-126

ditetapkan pemerintah sesuai dengan ketentuan atau apakah sesuai dengan hak-hak warga negara. Selain itu, pengadilan juga berperan menginterpretasikan kebijakan agar tidak menimbulkan perbedaan pendapat.

O. Jones membagi pelaku pembentukan kebijakan kedalam empat tipe yaitu golongan rasionalis, golongan teknisi, golongan inkrementalis, dan golongan reformis²⁵. Diantara keempat tipe tersebut terdapat perbedaan paradigma dalam perumusan kebijakan. Langkah-langkah yang ditempuh golongan rasional dalam perumusan kebijakan, adalah mengidentifikasi masalah, merumuskan tujuan, mengidentifikasi alternatif kebijakan, mengantisipasi dampak kebijakan, mengendalikan agar capaian sesuai tujuan, dan menentukan pilihan terbaik yang akan dirumuskan dalam kebijakan. Tahapan yang ditempuh golongan rasionalis mencerminkan golongan yang berpengalaman dan komprehensif dalam perumusan kebijakan. Apabila semua tahapan dilaksanakan dengan konsisten maka kebijakan yang dihasilkan sesuai kebutuhan masyarakat.

Golongan teknisi melaksanakan tugas berdasarkan keahlian yang lebih spesifik sesuai dengan latar belakang keahlian yang dimiliki. Golongan inkrementalis berpendirian bahwa tahapan proses kebijakan dan implementasinya sebagai rangkaian proses penyesuaian yang terus menerus terhadap tujuan akhir suatu kegiatan. Golongan reformis berusaha memecahkan permasalahan yang dihadapi saat ini dengan memanfaatkan perangkat analisis dan teori yang ada. Pertimbangan mendasar adalah perlunya melakukan perubahan sosial dan pencapaian tujuan kepentingan masyarakat.

²⁵ Jones, *op cit*, h.55-61

Pendekatan baru kebijakan publik menganggap kebijakan publik sebagai suatu sistem dan merupakan suatu siklus. Misalnya pendekatan *political systems theory* menganggap proses kebijakan publik adalah :

“suatu siklus yang berada dalam suatu lingkungan yang terdiri dari berbagai unsur kemasyarakatan (seperti lingkungan sosial, hukum, ekonomi, dan budaya) dan unsur lingkungan alamiah (seperti lingkungan biologi, iklim, topografi”²⁶.

Dalam proses kebijakan publik dikenal output dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian tidak seluruh kebijakan publik diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Output kebijakan publik selain dikenali lewat bentuk tertulis, juga dapat diwujudkan dalam bentuk lisan.

Pembentukan undang-undang dalam pandangan kebijakan publik termasuk tipologi *regulatory policies*²⁷ yaitu campur tangan pemerintah yang berisikan kontrol agar dipatuhinya suatu kegiatan. Ditinjau dari perspektif barang atau jasa layanan yang diberikan, maka undang-undang termasuk barang publik. Barang atau jasa harus disediakan oleh pemerintah untuk mencapai kesetaraan dan penyelenggaraan keamanan²⁸. Publisitas suatu undang-undang merupakan kewenangan pemerintah sebagai supra struktur untuk mengatur warga negara. Dengan kewenangan yang diperoleh dari infra struktur, pemerintah memiliki mandat untuk melakukan pengaturan. Secara eksplisit keberadaan undang-undang dalam kebijakan publik disimpulkan Abdullah.

”Termasuk kebijakan publik adalah Program Pembangunan Nasional (Propenas), Program jangka panjang (PJP), Undang-Undang Dasar, Undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan Keputusan”²⁹.

²⁶ Azhar Kasim, *op cit*, 2001, h. 43

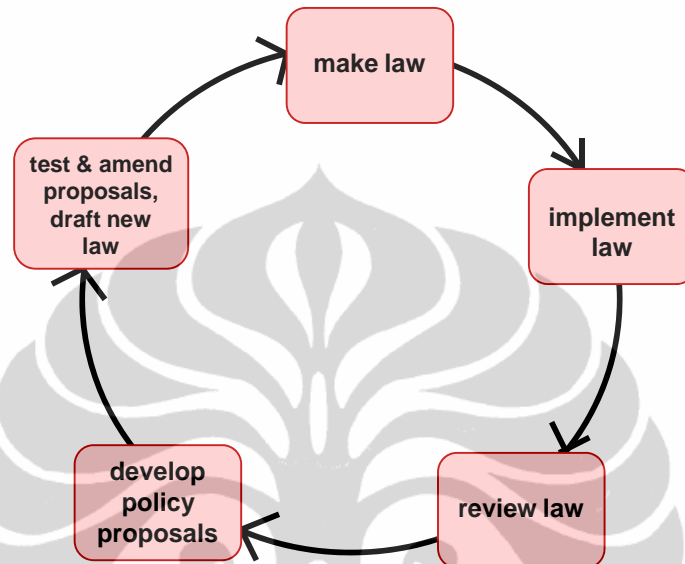
²⁷ Cochran, Charles L., and Malone, Eloise F., *Public Policy : Perspectives & Choices*, Mc.Grow-Hill College, 1995 dan 1999 2nd Ed, USA, h.13

²⁸ Ibid, p. 20

²⁹ Abdullah, *op cit*

Proses perumusan peraturan perundang-undangan sebagai siklus kebijakan publik secara khusus dirumuskan Duncan, sebagai berikut³⁰ :

Gambar 2.1.
Siklus legislasi sebagai kebijakan publik



Sumber : Campbell Duncan, <http://perancangprogresif.blogspot.com/>

Sebagai sebuah siklus maka peraturan perundang-undangan secara dinamis mengikuti perkembangan tuntutan masyarakat dan perubahan kondisi sesuai dengan kebutuhan berdasarkan suatu kajian sosiologis. Namun demikian faktor dinamis tersebut bertolak belakang dengan tuntutan perlunya suatu ketentuan yang berlaku dalam jangka waktu lama sehingga tidak sering memerlukan perubahan.

Keberhasilan pembentukan undang-undang sebagai salah satu bentuk kebijakan publik masih terkendala berbagai aspek. Secara komprehensif Argama dan Aji menuliskan aspek-aspek yang mempengaruhi pembentukan kebijakan³¹. Aspek pertama, adanya pengaruh tekanan dari luar. Pengaruh tekanan dari luar itu bisa bermacam-macam bentuknya. Contoh yang nyata

³⁰ Siklus Legislasi, <http://perancangprogresif.blogspot.com/>

³¹ Rizky Argama dan Wahyu Prabowo Aji, Pembentukan Kebijakan Birokrasi dan Aspek-Aspek yang Mempengaruhinya, <http://argama.files.wordpress.com/2007/08/pembentukankebijakanbirokrasi-danaspek-aspek-yangmempengaruhinya.pdf>

adalah adanya gerakan penguatan peran masyarakat dalam pemerintahan yang makin meningkat. Aspek kedua, adanya pengaruh kebijakan lama. Kebijakan yang diwariskan kepada para birokrat baru sangat berpengaruh. Suatu sistem atau tatanan yang berlaku dalam organisasi bisa mempengaruhi kinerja para birokrat. Sistem lama yang sudah mengendap akan sulit diubah bila birokrat tidak memiliki visi perubahan.

Pada masa reformasi, para birokrat yang diganti hanyalah para elit atau para pemimpin, sedangkan pelaksana dibawah tidak mengalami perubahan. Hal ini membuat pelayanan yang diberikan, serta ketentuan hukum yang dibentuk pada masa reformasi walaupun ada perubahan, tetapi hanya sebagian kecil. Untuk mengadakan perubahan maka seorang pemimpin dalam suatu organisasi harus bertekad untuk menciptakan suasana kerja yang baru dan paradigma baru sehingga kebijakan yang ditetapkan mampu memisahkan diri dari pengaruh kebijakan lampau.

Aspek berikutnya, adanya pengaruh sifat-sifat pribadi. Sifat dan watak pribadi dalam diri birokrat dapat mempengaruhi suatu produk hukum yang akan dibuat oleh birokrat yang bersangkutan. Kebijakan tersebut akan baik dan dapat mengakomodasi kepentingan semua lapisan masyarakat, apabila sifat dan watak para birokrat baik dan mempunyai kompetensi, serta integritas yang tinggi. Sebaliknya, kebijakan akan berakibat buruk, jika sifat dan watak para birokrat hanya mementingkan dirinya sendiri.

Aspek eksternal, yaitu adanya pengaruh dari kelompok luar. Di Indonesia, begitu banyak kelompok masyarakat yang dibentuk oleh masyarakat dengan berbagai macam nama antara lain aliansi, forum, front, himpunan, lembaga dan lain-lain. Organisasi-organisasi masyarakat tersebut berkepentingan merespon tiap kebijakan pemerintah yang dianggap tidak tepat dan salah arah, sehingga organisasi masyarakat itu dikatakan juga sebagai alat kontrol bagi pemerintah.

Kemudian, aspek yang terkait dengan faktor kesejarahan yaitu adanya pengaruh keadaan masa lalu. Para birokrat dapat belajar dari pengalaman mengenai kebijakan yang telah diterapkan dalam masyarakat dengan melihat hasil pada saat ini (baik atau buruk). Dengan mempelajari sejarah, maka pemerintah harus lebih hati-hati membuat kebijakan. Dengan demikian, faktor keadaan masa lalu harus menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah untuk membuat suatu kebijakan publik. Selain faktor kesejarahan, pemerintah juga harus mempertimbangkan dampak kebijakan bagi masyarakat.

Dalam praktik, munculnya kontroversi di tengah-tengah publik di Indonesia atas sebuah rancangan undang-undang sangat penting untuk mencapai pemikiran yang lebih tajam dan multiperspektif dalam memandang suatu kebijakan³². Kontroversi merupakan sebuah proses dialektika yang dapat meningkatkan partisipasi publik. Terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembahasan undang-undang Setiarini³³ memaparkan hambatan proses partisipasi publik bahwa secara umum aspirasi masyarakat yang disampaikan langsung pada pembahasan undang-undang masih terbatas.

Standar kualitas suatu undang-undang secara teknis sulit diukur. Ukuran yang ada adalah bentuk dan format suatu undang-undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sedangkan secara teknis belum ada ukuran³⁴. Dari segi substansi terbuka untuk diperdebatkan, tergantung latar belakang dan kepentingan yang membahas. Untuk itu, partisipasi masyarakat sangat penting. Secara substansi maka salah satu ukuran adalah putusan Mahkamah Konstitusi pada saat suatu materi yang diperdebatkan diuji. Pengujian ke Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu indikator keberpihakan suatu undang-undang pada kepentingan masyarakat.

³²Pro Kontra Draft UU Bukti Partisipasi Publik Meningkat, <http://www.fpks-dpr.or.id/new/main.php?op=isi&id=1489>.

³³Setiarini, opcit, h.99

³⁴Rakyat Harus Lebih Banyak Terlibat dalam Penyusunan UU, Sinar Harapan Sabtu, 04 September 2004, <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0409/04/nas10.html>

2.2. Tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Kajian terhadap tata pemerintahan yang baik dilakukan dengan pertimbangan bahwa berdasarkan kajian pendahuluan partisipasi merupakan salah satu unsur dalam tata pemerintahan yang baik. *Good governance* mulai dikenal secara luas pada tahun 1989-1990. Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI, 1999), mengkompilasi pengertian *good governance* dari berbagai kalangan. Bagi kalangan yang konsern dengan kinerja, mendefinisikan *good governance* sebagai kinerja suatu lembaga misalnya kinerja pemerintahan suatu negara, perusahaan, atau organisasi masyarakat. Penggiat budaya, mengartikan *good governance* sebagai penerjemahan konkret demokrasi dengan meniscayakan adanya *civic culture* sebagai penopang sustainabilitas demokrasi.

Dari sejumlah definisi tersebut, *World Bank* mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi, dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran, serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Rumusan ini dapat dikelompokkan menjadi 2 bagian yaitu terkait dengan obyek dan prinsip-prinsip yang diterapkan dalam rangka mencapai *good governance*.

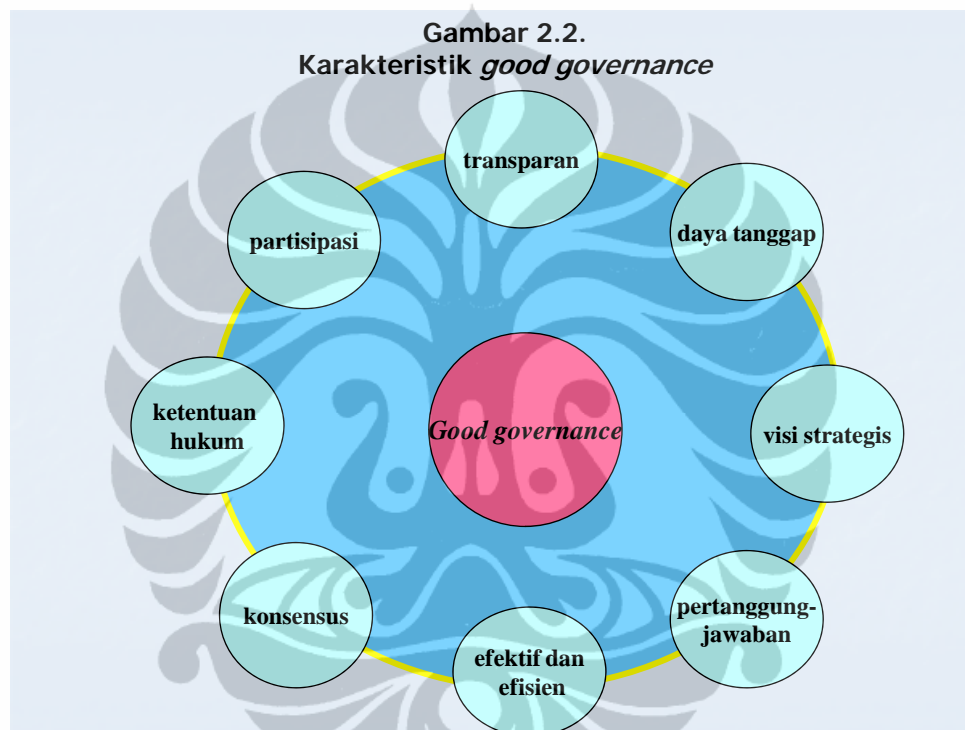
Obyek yang dirumuskan adalah penyelenggaraan manajemen pembangunan, selanjutnya dijabarkan prinsip yang harus dianut. Salah satu prinsip adalah pencegahan korupsi menjadi salah satu aspek dalam *good governance*. Hal ini yang melandasi berbagai survei yang memasukkan indeks persepsi korupsi menjadi salah satu indikator tata kelola pemerintahan yang baik. Rumusan world bank cenderung pada aktivitas ekonomi dengan meletakkan tumbuhnya kegiatan dunia usaha.

Keberpihakan suatu kebijakan kepada rakyat menurut UNDP dapat diukur dengan karakteristik sebagai berikut :

*“participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientation, effectiveness and efficiency, accountability, dan strategic vision”*³⁵

(partisipasi, aturan hukum, transparansi, responsivitas, konsensus, efektif dan efisien, akuntabilitas, dan visi strategis).

Karakteristik tersebut digambarkan sebagai berikut :



Sumber : UNDP dalam Sedarmayanti

Perserikatan Bangsa-Bangsa dan lembaga-lembaga keuangan internasional, seperti IMF, ADB atau Bank Dunia juga menyatakan bahwa *good governance* mempunyai 8 (delapan) karakteristik, yaitu : *accountable, transparent, responsive, equitable and inclusive, effective and efficient, follows the rule of law, participatory, dan concensus oriented* (tanggung jawab (akuntabel), transparan, responsif, pantas/patut dan inklusif, efektif dan efisien, berdasar aturan hukum, partisipasi, dan berorientasi pada kesepakatan).

³⁵ Sedarmayanti, *Good Governance* dalam rangka Otonomi Daerah, CV. Mandar Maju, Bandung, 2003, p.7-8

Dalam rangka pembangunan regional dan berkelanjutan *Malvicini dan Sweetser* menyebut *good governance* dengan tata pemerintahan yang sehat. Kepekaan dan kolaborasi di antara para penerima manfaat yang dimaksudkan, pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta di tingkat daerah, menengah (kabupaten, provinsi, dll.), dan nasional mendorong peningkatan pembangunan modal sosial dan tata pemerintahan yang sehat³⁶. Partisipasi dalam merumuskan sasaran-sasaran fundamental, dalam perencanaan, dan pelaksanaan kegiatan memberdayakan stakeholder meningkatkan rasa memiliki membantu kelancaran pelaksanaan proyek yang efektif, pemantauan kegiatan yang jujur, dan hasil-hasil yang berkelanjutan.

Dari berbagai pendapat tersebut, MTI menyimpulkan bahwa *good governance* pada umumnya sebagai pengelolaan pemerintahan yang baik. Kata 'baik' dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip dasar *good governance*. *Good governance* sebagai partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, peduli pada stakeholder, berorientasi pada konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, dan visi strategis.

Karakteristik tersebut diperlukan guna mempengaruhi dan menekan pejabat publik agar kebijakan yang akan dilaksanakan memperhatikan dan mengakomodir kepentingan masyarakat. Setiap kebijakan publik harus ditujukan dalam rangka melindungi dan mengurus kepentingan seluruh masyarakat, termasuk kaum minoritas dan kelompok penentang.

Bovaird dan Loffler meringkas pengertian *good governance*, dari beberapa sumber sebagai berikut :

“Good governance as a system that is transparent, accountable, just, fair, democratic, participatory and responsive to people's needs (Manila Declaration on Governance, 1999);

³⁶ Malvicini, Cindy F. dan Anne T. Sweetser, Cara-cara Partisipasi Pengalaman dari RETA 5894: Kegiatan Pembinaan Kapasitas dan Partisipasi II, Asian Development Bank, http://www.adb.org/Documents/Translations/Indonesian/Modes_Participation_ID.pdf.

*Five principles underpin good governance and the changes proposed in the EU White paper : openness, participation, accountability, effectiveness and coherence (White Paper on European Governance); The negotiation by multiple stakeholders of improved policy outcomes and agreed governance principles. To be sustainable, these have to be made operational and evaluated by multiple stakeholders on a regular basis (Governance international, UK)*³⁷.

(Pemerintahan yang baik sebagai suatu sistem yang transparan, akuntabel, adil, jujur, demokrasi, partisipatif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat (*Manila Declaration on Governance, 1999*); Lima prinsip sebagai landasan pemerintahan yang baik dan perubahan yang diusulkan dalam EU White Paper yaitu keterbukaan, partisipasi, akuntabilitas, keefektifan dan saling berhubungan (*White Paper on European Governance*);

Negosiasi yang melibatkan banyak stakeholders dalam mengembangkan kebijakan dan prinsip pemerintahan yang disepakati. Secara berkesinambungan, hal ini harus dioperasikan dan dievaluasi oleh para stakeholders secara reguler (*Governance international, UK*).

Konsep *good governance* sangat tergantung pada konteks, dengan permasalahan : *stakeholder engagement transparency, the equalities agenda (gender, ethics group, age, religion, etc), ethical and honest behavior, accountability, dan sustainability* (stakeholder harus berlandaskan pada transparansi, kejelasan, kesamaan agenda (gender, etika, usia, agama dsb), perilaku yang beretika dan jujur, akuntabilitas dan keberlanjutan).

Bovaird dan Loffler menyatakan bahwa hampir semua definisi *good governance* berisi elemen umum yang dapat dijadikan sebagai parameter yaitu perlu kerja sama antar stakeholder (*citizens, business, voluntary sector, media*) dan kadangkala mediasi, arbitrase, dan pengaturan internal lebih efektif dibandingkan kegiatan pemerintah; Kesepakatan antara peraturan formal (*constitutions, laws, regulation*) dan pengaturan informal (*codes of ethics, customs, tradition*) dengan kemungkinan negosiasi antar stakeholder; Pendekatan komparatif jaringan (pasar) dan hierarkhis (pemerintahan); Perlu

³⁷ Bovaird, Tony, and Loffler, Elke, *Public Management and Governance*, Ed., Routledge, London, 2003

sifat-sifat karakteristik sebagai proses kunci interaksi social (*transparency, integrity, honest*).

Perbedaan pendapat tersebut tidak semata-mata disebabkan adanya perbedaan latar belakang, tetapi menurut Fernandez³⁸ dipengaruhi beberapa faktor, *such as the culture of a particular country, the economic situation, and the organization structures*. Budaya dan kondisi ekonomi merupakan faktor eksternal yang akan mempengaruhi organisasi secara *continuously*, sehingga diperlukan daya akomodasi yang kuat agar mampu bertahan (*survive*) dan bersaing (*competitive*).

Menurut Funston, sebagaimana dikutip Caoili suatu pemerintah dikategorikan pemerintahan yang baik apabila :

“pemerintah yang bersangkutan melaksanakan prinsip efektivitas, kejujuran, keadilan, transparan, dan pertanggungjawaban (*effective, honest, equitable, transparent, and accountable*)³⁹”.

Prinsip pemerintahan yang baik ditujukan tidak hanya untuk kepentingan ekonomi tetapi juga dalam rangka menciptakan kondisi yang mendukung penegakan hukum, melaksanakan pemeritahan yang transparan, mendorong peran masyarakat, perlindungan hak asasi manusia, dan menghilangkan korupsi. Pelaksanaan prinsip tersebut, dipengaruhi faktor : bentuk politik, prosedur yang diterapkan dalam pengelolaan ekonomi dan sumber daya sosial untuk pembangunan, dan kemampuan pemerintah untuk merancang, merumuskan, dan melaksanakan kebijakan dan kebebasan bertindak.

³⁸ Fernandez, Jose-Luis, *Ethics and The Board of Directours in Spain : The Olevencia Code of Good Governance*, Journal of Business Ethics, Dordrecht, November, Volume 22, 1st Part 2 page 232, <http://proquest.umi.com>, 2003

³⁹ Rachel Caoili, *Reflections on Democracy and Development in Southeast Asia : Why do the Philippines and Singapore differ? The Culture Mandala*, Volume 6 No 2, 2004-2005, h.6

Dalam pandangan Witoelar⁴⁰, *governance* atau tata pemerintahan mempunyai makna yang jauh lebih luas dari pemerintahan. Tata pemerintahan menyangkut cara-cara yang disetujui bersama dalam mengatur pemerintahan dan kesepakatan yang dicapai antara individu, masyarakat madani, lembaga-lembaga masyarakat, dan pihak swasta. Ada dua hal penting dalam hubungan ini, pertama : semua pelaku harus saling tahu apa yang dilakukan oleh pelaku lainnya, dan kedua : adanya dialog agar para pelaku saling memahami perbedaan-perbedaan di antara mereka. Melalui proses tersebut diharapkan akan tumbuh konsensus dan sinergi di dalam masyarakat. Ukuran tata pemerintahan yang baik adalah tercapainya suatu pengaturan yang dapat diterima ketiga aktor yaitu sektor publik, sektor swasta, dan masyarakat madani.

Mengingat perkembangan masyarakat demikian dinamis dan tidak terlepas dari nilai-nilai baru dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka untuk menjamin bahwa suatu kebijakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat diperlukan keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan. Masyarakat dapat berperan sebagai kontrol pemerintah, sebagaimana disampaikan Thoha :

”Di dalam pemerintahan yang modern dan demokratis hampir tidak mungkin manajemen birokrasi pemerintahan bisa berjalan tanpa kontrol dari rakyat. Birokrasi pemerintah bisa berlaku demokratis jika peran kontrol yang dilakukan oleh rakyat dijalankan secara maksimal, proporsional, konstitusional, dan bertanggung jawab”⁴¹.

Dalam rangka melaksanakan fungsi kontrol, sangat tepat menempatkan masyarakat dalam posisi penting dalam pembentukan undang-undang dari perspektif kajian administrasi publik sejak tahap pembentukan, pelaksanaan, maupun evaluasi terhadap kebijakan yang telah ditetapkan. Berdasarkan pendapat tersebut perlu dirumuskan subyek atau siapa yang berpartisipasi,

⁴⁰Beberapa Pemikiran Tentang Good Governance : Pandangan Lembaga Bilateral/Multilateral, http://www.goodgovernance-bappenas.go.id/publikasi_files/buku_saku_files/beberapa_pemikiran_tentang.pdf.

⁴¹Miftah Thoha, Administrasi Negara, Demokrasi dan Masyarakat Madani, Ed, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1999, h. iii

materi yang disampaikan, adanya ketentuan yang mengatur tata cara partisipasi, bentuk-bentuk partisipasi, media yang digunakan, dan konsekuensi partisipasi.

Peran serta masyarakat melaksanakan fungsi control juga disampaikan Strandridge. Gejala adanya peran serta masyarakat dalam pemerintahan merupakan pertanda diterimanya unsur-unsur *good governance* khususnya partisipasi masyarakat dan keterbukaan dalam pemerintahan sebagaimana disampaikan Standridge⁴² yang menyatakan pentingnya partisipasi publik dalam pelaksanaan pemerintahan yang baik bahwa *public participation was essential for good governance*. Administrasi publik dituntut peran aktif dalam membangun pemerintahan baik melalui cabang pembangunan administrasi maupun administrasi pembangunan. Partisipasi masyarakat lebih sempurna ketika masyarakat diberi hak untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan dengan dibentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai kontrol terhadap undang-undang.

Penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik memerlukan upaya yang terus menerus dan berkelanjutan. Perlu kesediaan seluruh *stake holders* untuk melakukan perubahan. Keberhasilan pelaksanaan pemerintahan yang baik ditentukan seluruh pemangku kepentingan. Para pihak mempunyai sikap yang berbeda-beda terhadap prinsip-prinsip yang terkandung dalam tata pemerintahan yang baik. Secara umum tidak mudah melakukan perubahan, terlebih apabila merasa dirugikan adanya perubahan tersebut. Menyikapi perubahan, di kalangan bangsa Cina menurut Conner⁴³ mengenal dua tipe orientasi yaitu *Danger-Orientation* (Type-D), dan *Opportunity Orientation* (Type-O).

⁴² *Examining The Normative Aspects Of Public Participation In Community Planning: A Case Study Of The Big Bend Scenic Byway*, http://etd.fcla.edu/UF/UFE0000968/standridge_n.pdf, University of Florida, 2003.

⁴³ Daryl R. Conner, *The Next Generation of Fire Walkers* dalam Lance A. Berger and Martin J. Sikora with Dorothy R. Berger, *The Change Management Handbook : A Road Map to Corporate Transformation*, Irwin Professional Publishing, Chicago, 1994, h. 264

Gambar 2.3.
Orientasi menghadapi perubahan



Sumber : Daryl R. Conner

Kalangan yang pesimistis, menganggap perubahan sebagai ancaman, sehingga mereka menolak atau menghindari perubahan dan cenderung mempertahankan status quo. Sedangkan bagi kelompok Type-O, mereka menyadari bahwa sesuatu yang pasti di dunia ini adalah perubahan itu sendiri sehingga memacu daya saing untuk mencapai keberhasilan. Sebagaimana pandangan masyarakat China, menurut OECD transformasi sosial berimplikasi negatif yaitu adanya risiko konflik sosial tetapi bagi kalangan yang berpandangan positif merupakan peluang menciptakan penemuan-penemuan baru. Perubahan sosial : (risiko) *to provoke destruction social conflict* dan (peluang) *to encourages the development of innovative choices*⁴⁴.

Merupakan pilihan, apakah suatu lembaga mengikuti perubahan secara terencana dan memanfaatkannya untuk kemajuan atau anti perubahan dengan risiko tertinggal atau menunggu diubah secara alamiah. Terkait dengan upaya perubahan tata kelola pemerintahan yang baik di Indonesia telah menuju kearah perbaikan. Hal ini ditunjukkan dengan adanya peningkatan indeks

⁴⁴ OECD, *Governance in the 21st Century*, Paris, 2001, h. 20-1

persepsi korupsi secara bertahap. Menurut hasil survei indeks persepsi korupsi yang dilakukan *Transparency International Indonesia*⁴⁵ tahun 2005 sampai dengan tahun 2009 sebagai berikut ini :

Tabel 2.1.
Perkembangan Indeks Persepsi Korupsi Indonesia 2005-2009

Tahun	2005	2006	2007	2008	2009
Indeks Persepsi Korupsi	2,2	2,4	2,3	2,6	2,8

Indikator persepsi korupsi merupakan salah satu ukuran tata kelola pemerintah sebagaimana dirumuskan Bank Dunia. Skor 0 menunjukkan indeks terendah yaitu terkorup sedangkan skor 10 menunjukkan bersih dari korupsi. Berdasarkan data tersebut dapat dilihat bahwa tata kelola pemerintahan menunjukkan perbaikan yang ditunjukkan adanya peningkatan indeks persepsi korupsi Indonesia, namun masih menunjukkan sebagai negara korup karena nilai indeksnya masih dibawah 5. Pada tahun 2009, Indonesia menempati urutan ke-5 dari 6 negara di Asia Tenggara. Hasil selengkapnya survei *Transparency International Indonesia* sebagai berikut :

Tabel 2.2.
Indeks Persepsi Korupsi Kawasan Asia Tenggara 2009

NO	NEGARA	SKOR
1.	Singapura	9,2
2.	Brunei Darussalam	5,5
3.	Malaysia	4,5
4.	Thailand	3,3
5.	Indonesia	2,8
6.	Myanmar	1,5

⁴⁵ Media Indonesia, Senin 7 Desember 2009, h.6-7

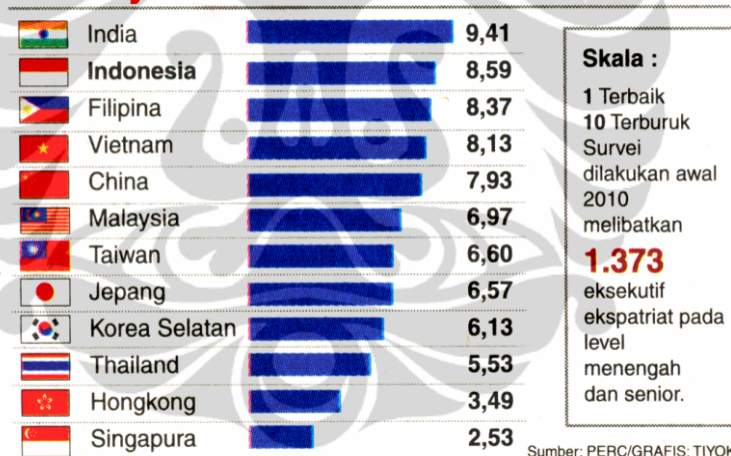
Berdasarkan hasil survei tersebut menunjukkan bahwa di antara negara-negara Asia Tenggara, maka Indonesia berada pada posisi bawah (diatas Myanmar), dengan skor kurang dari 5. Untuk ukuran dunia, pada tahun 2009 Indonesia menduduki peringkat 111 dari 180 negara yang disurvei.

Skor indeks persepsi korupsi tersebut juga ditunjukkan oleh buruknya birokrasi. Survei *Political and Economy Risk Consultancy* (PERC) terhadap reformasi birokrasi di Indonesia menyatakan bahwa :

”kinerja birokrasi Indonesia mendapat predikat terburuk nomor dua di Asia setelah India dalam hal efisiensi pelayanan masyarakat dan iklim investasi asing”⁴⁶.

Tabel 2.3.
Hasil Survey Birokrasi 2010

Survey Birokrasi 2010



Sumber : Media Indonesia, 4 Juni 2010, h. 1.

Berdasarkan hasil survei tersebut, menunjukkan bahwa Kabinet Indonesia Bersatu II belum berhasil meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan masyarakat dan iklim investasi. Dengan skor tersebut maka diperlukan upaya lebih progresif untuk melaksanakan program reformasi birokrasi.

⁴⁶ Media Indonesia, 4 Juni 2010, h. 1

2.3. Partisipasi masyarakat.

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat, berikut ini akan disajikan beberapa pengertian penting tentang partisipasi dan masyarakat. Ensiklopedia Wikipedia Indonesia merumuskan partisipasi dalam perspektif politik. Partisipasi dalam ilmu politik mempunyai arti yang sangat luas yang memungkinkan masyarakat dapat berperan langsung dalam pemerintahan, ekonomi, atau pengambilan keputusan.

“participation in political science is an umbrella term including different means for the public to directly participate in political, economical, or management decisions⁴⁷).

(partisipasi dalam ilmu politik merupakan istilah umum yang memiliki makna yang berbeda termasuk agar masyarakat secara langsung berpartisipasi dalam politik, ekonomi atau keputusan manajemen).

Partisipasi secara harfiah berarti keikutsertaan, dalam konteks politik hal ini mengacu pada keikutsertaan warga dalam berbagai proses politik⁴⁸. Keikutsertaan warga dalam proses politik tidaklah hanya berarti warga mendukung keputusan atau kebijakan yang telah digariskan oleh para pemimpinnya, karena jika hal ini yang terjadi maka istilah yang tepat adalah mobilisasi politik. Partisipasi politik adalah keterlibatan warga dalam segala tahapan kebijakan, sejak pembuatan keputusan sampai dengan penilaian keputusan, termasuk juga peluang untuk ikut serta dalam pelaksanaan keputusan.

Bank Dunia mendefinisikan partisipasi sebagai proses para pemangku kepentingan dalam mempengaruhi dan mengontrol melalui agenda prioritas, perumusan kebijakan, alokasi sumber daya, dan akses untuk mendapatkan barang dan jasa :

⁴⁷ *Participation (decision making)*, http://id.wikipedia.org/wiki/Partisipasi_politik, diunduh 3/1/2007

⁴⁸ Partisipasi politik, http://id.wikipedia.org/wiki/Partisipasi_politik.

“participation is the process through which stakeholders influence and share control over priority setting, policy-making, resource allocations, and access to public goods and services”⁴⁹.

(partisipasi merupakan suatu proses dimana para stakeholders mempengaruhi dan mengawasi prioritas yang ditetapkan, pembuatan kebijakan, alokasi sumber, dan akses kepada barang dan jasa kebutuhan masyarakat).

Dalam pembangunan masyarakat, partisipasi mendorong masyarakat dan organisasi untuk mempengaruhi kelembagaan, kebijakan, dan proses pembangunan yang adil dan berkelanjutan.

“The social development Departement promotes the participation of people and their organizations to influence institutions, policies and processes for equitable and sustainable development”⁵⁰.

(Departemen pembangunan sosial mempromosikan partisipasi masyarakat dan organisasinya guna mempengaruhi institusinya, kebijakan dan proses untuk pembangunan yang baik dan berkesinambungan).

Selanjutnya untuk menyamakan persepsi tentang masyarakat, berikut ini akan dipaparkan beberapa pengertian masyarakat. Masyarakat menurut Wikipedia (sebagai terjemahan istilah *society*) adalah :

”sekelompok orang yang membentuk sebuah sistem semi tertutup (atau semi terbuka), dimana sebagian besar interaksi adalah antara individu-individu yang berada dalam kelompok tersebut”⁵¹.

Kata *society* berasal dari bahasa latin, *societas*, yang berarti hubungan persahabatan dengan yang lain. *Societas* diturunkan dari kata *socius* yang berarti teman, sehingga arti *society* berhubungan erat dengan kata sosial. Secara implisit, kata *society* mengandung makna bahwa setiap anggotanya mempunyai perhatian dan kepentingan yang sama dalam mencapai tujuan bersama. Umumnya, istilah masyarakat digunakan untuk mengacu sekelompok orang yang hidup bersama dalam satu komunitas yang teratur.

⁴⁹ *Participation at Project, Program & Policy Level*, <http://www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT>.

⁵⁰ *Participation and Civic Engagement*, <http://www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT>.

⁵¹ <http://www.groups.or.id/wikipedia/id/m/a/s/Masyarakat.html>

Ditinjau dari ilmu antropologi, Koentjaraningrat menitikberatkan pada aktivitas manusia dan wilayah tempat tinggalnya. Menurut Koentjaraningrat :

”masyarakat adalah sekumpulan manusia yang saling bergaul atau saling berinteraksi yang mempunyai satu ikatan khusus”⁵².

Dengan keharusan mempunyai ikatan khusus, maka Koentjaraningrat membedakan masyarakat dengan sekumpulan orang yang berkumpul di suatu tempat dengan tujuan temporer. Dicontohkan orang-orang yang mengerumuni seorang tukang jamu di pinggir jalan tidak termasuk kategori masyarakat. Sekumpulan orang tersebut disebut kerumunan. Interaksi yang terjalin terbatas pada seketika mereka berkumpul, kemudian membubarkan diri dan tidak ada hubungan lebih lanjut.

Koentjaraningrat membagi masyarakat menjadi dua tipe yaitu masyarakat pedesaan dan masyarakat perkotaan⁵³. Masyarakat pedesaan dibagi menjadi empat tipe, sedangkan masyarakat perkotaan dibagi menjadi dua tipe sebagaimana ditunjukkan dalam tabel berikut :

Tabel 2.4.
Tipe Masyarakat menurut Koentjaraningrat

NO	TIPE	TIPE SOSIOKULTURAL
1.	Masyarakat pedesaan	a. Masyarakat yang hidup dalam desa-desa terpencil, dengan struktur sosial yang sangat sederhana. b. Masyarakat yang hidup dalam desa-desa yang mempunyai hubungan dengan kota-kota kecil, dengan struktur sosial yang mulai agak kompleks. c. Masyarakat pedesaan yang hidup dari bercocok tanam di ladang, dengan struktur sosial yang agak kompleks dan mempunyai hubungan dengan kota-kota kecil. d. Masyarakat pedesaan yang hidup dari bercocok tanam padi

⁵² Koentjaraningrat, Pengantar Ilmu Antropologi, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, h. 144-5.

⁵³ EKM Masinambow, Koentjaraningrat dan Antropologi di Indonesia, Editor, Asosiasi Antropologi Indonesia-Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1977, h. 144-5.

		di sawah, dengan struktur sosial yang agak kompleks.
2.	Masyarakat perkotaan	<p>a. Masyarakat perkotaan yang berperan sebagai pusat pemerintahan, sementara kegiatan sektor industri dan perdagangan masih lemah (tipe masyarakat dan kebudayaan kota kecil)</p> <p>b. Masyarakat dan kebudayaan kota metropolitan, dengan sektor industri dan perdagangan telah maju.</p>

Definisi tersebut bersesuaian dengan pendapat Budiardjo yang menyatakan bahwa masyarakat mencakup semua hubungan dan kelompok dalam suatu wilayah⁵⁴. Masyarakat terdiri atas tiga aspek, pertama adanya subyek yaitu kelompok yang terdiri atas sekumpulan orang. Aspek kedua, jenis aktivitas yaitu hubungan antara orang-orang, apapun hubungan, bentuk, dan tujuannya. Sedangkan aspek ketiga adalah kedudukan yang merupakan wilayah tertentu tempat kelompok tersebut melakukan aktivitas.

Selanjutnya berikut ini akan dideskripsikan tentang partisipasi masyarakat. Esensi pendekatan partisipatif bagi pengembangan masyarakat, ternyata telah dikenal pada peradaban China kuno. Lau Tze menyimpulkan betapa penting mengetahui aspirasi masyarakat dan menyerapnya untuk dirumuskan dalam kebijakan. Hasil partisipasi adalah kesukarelaan bahkan kesadaran dan pengakuan masyarakat terhadap jerih payah pemerintah.

Muatan perlunya partisipasi masyarakat, dituliskan Lau Tze dalam bentuk puisi sebagai berikut :

“Pergi dan temuilah masyarakatmu, hiduplah dan tinggallah bersama mereka, cintailah dan berkaryalah bersama mereka. Mulailah dari apa yang telah mereka miliki, buat rencana lalu bangunlah rencana itu dari apa yang mereka ketahui, sampai akhirnya ketika pekerjaan usai, mereka berkata “kamilah yang telah mengerjakannya”⁵⁵.

⁵⁴ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT. Gramedia, Jakarta, Cetakan kelima belas, 1993, h. 34.

⁵⁵ Pendekatan Partisipatif, http://www.deliveri.org/Guidelines/implementation/ig_3/ig_3_2i.htm.

Apabila penyelenggaraan pemerintahan dapat melaksanakan saran Lau Tze tersebut niscaya masyarakat dapat merasa memiliki pemerintahnya. Dalam praktik kegiatan tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk kunjungan kerja atau temu pemilih. Kualitas pemerintahan melakukan penjangkaran pendapat maka makin banyak pula permasalahan yang dapat diperoleh, sehingga makin lengkap bahan yang dijadikan sebagai pertimbangan penentuan kebijakan. Saran Lau Tze pada bagian akhir tersebut sangat tepat dalam kaitannya dengan keberhasilan suatu kegiatan. Apabila masyarakat dilibatkan sejak awal formulasi kebijakan maka masyarakat mengetahui sejak dini tentang program-program yang akan dilaksanakan pemerintah sehingga masyarakat dapat memberikan bahan dan saran kepada pembentuk kebijakan.

Kebudayaan sebagaimana dikenal di masyarakat Cina tersebut ternyata juga ditemui di Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) yang disebut *Tolas Tabua'*. Sebagaimana dilaporkan Riris⁵⁶ filosofi *tolas tabua'* luar biasa. *Tolas* artinya musyawarah, pertemuan atau rapat. *Tabua'* artinya berkumpul, berhimpun, bersama-sama. Jadi *tolas-tabua'* sebagai musyawarah bersama-sama. Kata *tabua'* sebenarnya hanya menegaskan kata *tolas*; bahwa musyawarah (*tolas*) tidak hanya melibatkan segelintir orang tetapi melibatkan semua yang berkepentingan. Berkumpul secara fisik atau bersama-sama (*tabua'*) untuk membahas atau membicarakan sesuatu/beberapa hal yang menjadi kepentingan bersama (musyawarah). Permasalahan yang dimusyawarahkan disesuaikan dengan lingkup dan pihak-pihak yang terlibat dalam permusyawaratan.

Partisipasi merupakan strategi dalam program pengembangan masyarakat, pada saat yang sama juga menjadi hasil yang sangat diharapkan dari program pengembangan masyarakat. Dengan adanya partisipasi, dapat memperoleh keuntungan antara lain : mampu merangsang timbulnya swadaya masyarakat, yang merupakan dukungan penting bagi pembangunan, mampu

⁵⁶ Riris, Menormakan Model Partitipasi, 13 Agustus 2008, <http://perancangprogresif.blogspot.com/2008/08/menormakan-model-partisipasi.html>

meningkatkan motivasi dan keterampilan masyarakat dalam membangun, pelaksanaan pembangunan, semakin sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat, jangkauan pembangunan menjadi lebih luas meskipun dengan dana yang terbatas, tidak menciptakan ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah. Dari uraian tersebut disimpulkan pengertian partisipasi yang sering juga disebut peran serta atau ikut serta masyarakat sebagai : adanya motivasi dan keterlibatan masyarakat secara aktif (dan terorganisasikan) dalam seluruh tahapan pembangunan, sejak tahap persiapan, perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan, evaluasi hingga pengembangannya.

Untuk mendekatkan jarak antara kelompok penguasa dan yang dikuasai, diperlukan komunikasi politik.

Dalam setiap sistem politik selalu terdiri dari dua suasana yaitu suprastruktur politik dan infrastruktur politik yang saling berpengaruh. Para pemegang fungsi kekuasaan dikualifikasikan sebagai komunikator politik utama⁵⁷.

Lebih lanjut Massofa mengemukakan, aktivitas komunikator berada dalam ketentuan normatif yang mengarah kepada upaya tercapainya tujuan negara. Jalinan fungsional antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif memberi dampak tajam terhadap produk-produk komunikasi politik. Kebijakan mengelola media massa pada pokoknya dapat dikualifikasikan ke dalam dua polar yaitu: pengelolaan yang berada dalam polar totaliter dan dalam polar demokrasi. Kelompok-kelompok infrastruktur merupakan komunikator-komunikator politik yang berupaya mengembangkan pengaruhnya. Termasuk dalam komunikator infrastruktur yaitu para politisi, kelompok profesi, para aktivis dan termasuk para pemuka pendapat (*opinion leader*).

⁵⁷ Pendekatan Teoritis dan Pokok-pokok Pengertian Komunikasi Politik, 17 Pebruari 2008, <http://massofa.wordpress.com/2008/02/17/teori-pendekatan-komunikasi-politik/>.

Dalam proses komunikasi umpan balik (*feedback*) merupakan indikator berlanjut-tidaknya proses tersebut. Selain umpan balik dapat dijadikan tolok ukur tentang sistem politik yang melandasi berlangsungnya proses komunikasi. Melalui komunikasi politik terjadi proses pengoperan lambang atau simbol komunikasi yang berisi pesan komunikasi dari seseorang atau kelompok kepada orang atau kelompok lain untuk membuka wawasan dan cara berfikir, serta mempengaruhi sikap dan perilaku khalayak yang menjadi target politik.

Masyarakat tidak lagi berposisi sebagai obyek keputusan atau kebijakan pemerintah (*top down*). Masyarakat berhak tahu dan berusaha terlibat di dalam proses perumusan dan pengambilan keputusan (*decision making process*) yang menyangkut kepentingan masyarakat. Dengan demikian dukungan dan/atau partisipasi masyarakat (*bottom up*) akan mampu memberikan hasil yang optimal dan memberikan manfaat yang sebesar-besar bagi kemakmuran masyarakat. Pendapat berbeda disampaikan Arief, yang menyatakan :

”kekuatan politik terdiri dari dua sisi yaitu kekuatan politik formal dan infrastruktur politik. Dalam proses pembentukan peraturan hukum oleh institusi politik peranan kekuatan politik yang duduk dalam institusi politik sangat menentukan”⁵⁸.

Kekuatan politik dapat dilihat dari dua sisi yakni sisi kekuasaan yang dimiliki oleh kekuatan politik formal (institusi politik) yang tercermin dalam struktur kekuasaan lembaga negara, seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga-lembaga negara lainnya. Di sisi lain, kekuatan politik dari infrastruktur politik seperti partai politik, tokoh-tokoh masyarakat, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain.

⁵⁸ Arief, Pengaruh Sistem Politik Dalam Pembentukan Hukum di Indonesia, 5 Mei 2008, <http://chaplien77.blogspot.com/2008/05/pengaruh-sistem-politik-dalam.html>,

Dengan demikian pembentukan produk hukum dipengaruhi kekuatan politik melalui proses politik dalam institusi negara. Dalam perkembangannya, Arief menyatakan sejak tuntutan masyarakat dalam reformasi disegala bidang berhasil dimenangkan, maka membawa perubahan besar yang ditandai dengan lahirnya sejumlah undang-undang yang memberi apresiasi yang begitu besar dan luas. Dalam kasus ini, opini massa telah memperlihatkan diri sebagai kekuatan untuk memperjuangkan aspirasi.

Pola hubungan antara masyarakat dengan pembentuk kebijakan tersebut, Bickers dan Williams⁵⁹ menyebutnya hubungan antara *principal* dengan *agents* untuk menggambarkan keterwakilan dalam demokrasi. Pembentuk kebijakan sebagai pihak yang mewakili disebut agen yang dipilih melalui mekanisme pemilihan untuk menentukan keterwakilan, sedangkan masyarakat sebagai prinsipal. Tanggapan masyarakat terhadap kebijakan yang dibentuk secara umum dibedakan dalam dua kelompok yaitu *the treatment group* dan *the control group*⁶⁰. *The treatment group* adalah kelompok setuju dengan kebijakan, sedangkan *the control group* merupakan kelompok yang tidak setuju dengan kebijakan.

Kemunculan kelompok yang berbeda tersebut merupakan konsekuensi logis adanya bentuk keterwakilan bahwa suara yang diwakili tidak selalu dapat diakomodasikan oleh pihak yang mewakili. Dalam hal keterwakilan, Bickers dan Williams membedakan antara keterwakilan berdasarkan geographis dan keterwakilan substansi (*geographic representation* dan *substantive representation*). Makin sedikit kesenjangan antara prinsipal dengan agen menunjukkan adanya keterwakilan demokrasi yang makin baik, dengan demikian makin diterima pula kebijakan yang ditetapkan.

⁵⁹ Bickers, Kenneth N., dan Williams, John T., *Public Policy Analysis : A Political Economy Approach*, Houghton Mifflin Company, Boston, 2001, h. 43-52

⁶⁰ Ibid, h. 224

Pengertian prinsipal-agen sebagaimana dikemukakan Bickers dan William berbeda dengan rumusan Wood dan Waterman. Menurut Wood dan Waterman model prinsipal-agen untuk menggambarkan hubungan antara politisi dan birokrasi.

“Agency theory explicitly assumed that elected officials (principals), such as the president and members of congress, had political incentive to control the bureaucracy (agents)”⁶¹.

(Teori agensi secara eksplisit mengasumsikan bahwa pejabat yang dipilih (pimpinan), seperti presiden dan anggota kongres memiliki insentif politik untuk mengawasi birokrasi (agen).

Perbedaan tersebut disebabkan adanya pendekatan yang berbeda. Bickers dan William meninjau dengan pendekatan ekonomi politik, sedangkan Wood dan Waterman menggunakan pendekatan peran birokrasi dalam demokrasi. Dalam kajian analisis kebijakan, terminologi prinsipal dan agen yang digunakan Weimer dan Vining sependapat dengan Wood dan Waterman. Menurut Weiner dan Vining :

“The executive (agent) is generally in a much better position to know the minimum cost of producing any given level of output than either the public or its representatives (principals) who determine the agency’s budget”⁶².

(Eksekutif (agen) pada umumnya lebih banyak mengetahui biaya minimum untuk memproduksi output yang dihasilkan dibandingkan dengan masyarakat umum atau perwakilannya (principal) yang menentukan anggaran agensi).

Kedudukan masyarakat dalam perumusan kebijakan ditinjau dari pembuat kebijakan merupakan pihak luar. Hal ini sesuai dengan pendapat Lubis yang merumuskan faktor-faktor yang mempengaruhi perumusan kebijakan adalah adanya pengaruh tekanan dari luar (eksternal), adanya pengaruh kebijakan lama (*conservative*), adanya pengaruh sifat-sifat pribadi, adanya pengaruh kelompok lama, dan adanya pengaruh keadaan atau sistem

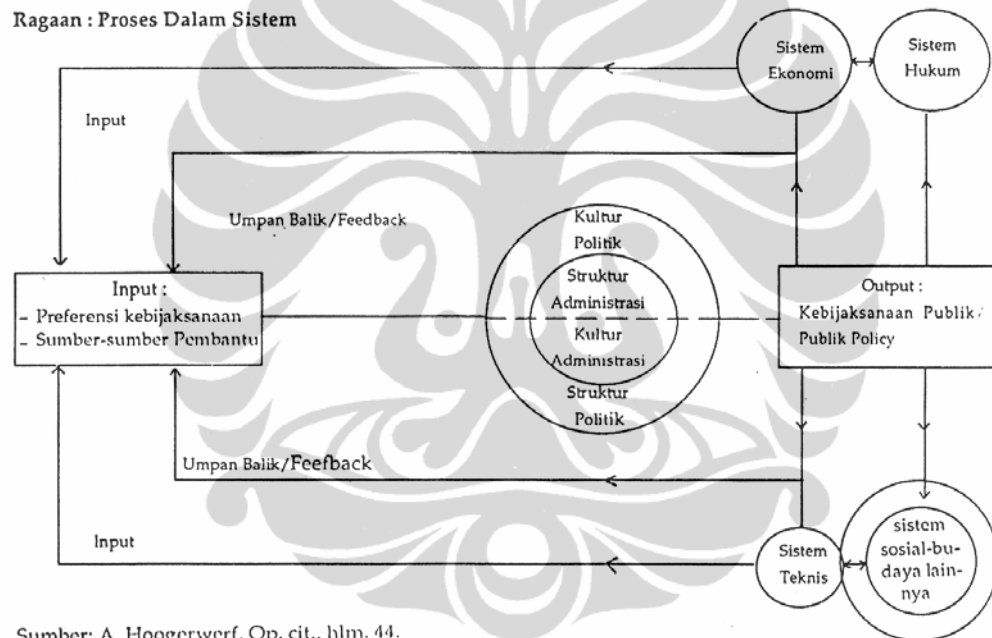
⁶¹ Wood, B. dan Waterman, Richard W., *Bureaucratic Dynamics : The Role of Bureaucracy in a Democracy*, Westview Press, San Francisco, 1994, h. 22-6

⁶² Weimer, David L., dan Vining, Aidan R., *Policy Analysis : Concept and Practice*, Prentice Hall, Englewood, New Jersey, 1989, h. 117

masa lampau⁶³. Faktor-faktor tersebut dapat mempengaruhi baik secara sendiri-sendiri maupun secara bersama-sama. Makin banyak faktor yang mempengaruhi maka makin kuat pula pengaruhnya terhadap perumusan kebijakan.

Perumusan kebijakan secara sistem, dalam suatu proses umpan balik dirumuskan Hoogerwerf⁶⁴.

Gambar 2.4.
Proses umpan balik kebijakan



Sumber: A. Hoogerwerf, Op. cit., hlm. 44.

Hoogerwerf menempatkan masyarakat sebagai bagian penting dalam perumusan kebijakan publik meskipun bukan sebagai instrumen terpenting dibandingkan dengan struktur politik dan struktur administrasi. Aspirasi masyarakat setelah melalui sistem teknis dijadikan sebagai bahan preferensi dan merupakan unsur pembantu untuk kemudian dirumuskan sebagai *input* perumusan kebijakan. *Input* terhadap suatu kebijakan tidak sekedar linear

⁶³ Lubis, M. Solly, Kebijakan Publik, CV. Mandar Maju, Bandung, 2007, h. 18-19

⁶⁴ Ibid, h. 42

terhadap *output* kebijakan, tetapi *out put* kebijakan juga akan mempengaruhi *input* berikutnya. Demikian secara kontinyu dan berkesinambungan perumusan suatu kebijakan berproses dalam sistem. Fokus penelitian ini berada pada sub “sistem sosial-budaya lainnya” khususnya peran partisipasi masyarakat yang merupakan unsur *good governance* dalam suatu proses sistem kebijakan publik.

Fungsi pemerintah dalam suatu negara sesungguhnya untuk melayani warga, sehingga wajar apabila setiap kebijakan yang akan dilaksanakan merupakan bentuk kompromi antara penguasa dengan yang dikuasai. Masyarakat yang paling tahu kebutuhannya sendiri, sedangkan pemerintah berada sebagai fasilitator. Seperti prinsip birokrasi klasik, efektivitas dan efisiensi tetap merupakan tuntutan masyarakat bahkan dengan ketersediaan fasilitas teknologi. Prinsip tersebut terus ditingkatkan agar dicapai *outcome* maksimal. Kebijakan yang ditetapkan berorientasi pada masa depan.

Kesempatan rakyat turut serta dalam pengambilan keputusan pemerintahan, oleh Siagian disebut sebagai pemberdayaan :

“salah satu manifestasi utama dari pemberdayaan ialah bahwa rakyat diberi kesempatan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan, khususnya keputusan yang menyangkut ‘nasibnya’. Pemberdayaan menjadikan rakyat sebagai pemilik kedaulatan dan bahwa pemerintah dengan seluruh jajarannya merupakan abdi negara dan abdi masyarakat”⁶⁵.

Menurut pendapat tersebut, meskipun pemerintah merupakan pemegang kekuasaan yang telah didelegasikan rakyat, tetapi perlu keterlibatan masyarakat dalam pembentukan kebijakan agar kebijakan yang akan diterapkan sesuai dengan kebutuhan rakyat.

⁶⁵ Siagian, Sondang P., *Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, h. 139-140

Partisipasi masyarakat menunjukkan peran masyarakat dalam penentuan kebijakan pemerintah, namun di sisi lain terdapat sebagian masyarakat yang enggan berpartisipasi bahkan tidak berpartisipasi. Kelompok terakhir ini dalam kegiatan politik disebut apatis. Menurut Prasojo⁶⁶, apatisisme masyarakat tersebut disebabkan : pertama, adanya sikap acuh tak acuh, tidak tertarik atau rendahnya pemahaman mereka mengenai masalah politik. Kedua, adanya keyakinan bahwa usaha mereka untuk mempengaruhi kebijakan pemerintah tidak berhasil. Ketiga, mereka tinggal dalam lingkungan yang menganggap bahwa tindakan apatis merupakan suatu tindakan terpuji.

Dalam rangka mencapai hasil partisipasi yang maksimal, maka Huntington dan Nelson membedakan bentuk-bentuk partisipasi politik dalam :
 ”kegiatan pemilihan, lobby, partisipasi individu ke dalam organisasi, *contacting*, dan tindakan kekerasan”⁶⁷.

Kegiatan pemilihan adalah kegiatan pemberian suara dalam pemilihan umum, mencari dana partai, menjadi tim sukses, mencari dukungan bagi calon legislatif atau eksekutif, atau tindakan lain yang berusaha mempengaruhi hasil pemilu. Bentuk partisipasi kedua adalah lobby yaitu upaya perorangan atau kelompok menghubungi pimpinan politik dengan maksud mempengaruhi keputusan tentang suatu isu.

Selanjutnya kegiatan organisasi yaitu partisipasi individu ke dalam organisasi, baik selaku anggota maupun pemimpin guna mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Bentuk berikutnya adalah *contacting* yaitu upaya individu atau kelompok dalam membangun jaringan dengan pejabat-pejabat pemerintah guna mempengaruhi keputusan, dan yang terakhir adalah tindakan kekerasan (*violence*) yaitu tindakan individu atau kelompok guna mempengaruhi keputusan pemerintah dengan cara menciptakan kerugian fisik manusia atau harta benda, termasuk di sini adalah huru-hara, teror,

⁶⁶ Prasojo, op cit, h. 406

⁶⁷ Huntington, Samuel P. dan Joan Nelson, Partisipasi Politik di Negara Berkembang, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, h. 9-10

kudeta, kebutuhan politik (*assassination*), revolusi dan pemberontakan. Bentuk-bentuk tersebut merupakan pilihan yang dapat ditempuh masyarakat dengan memperhatikan dampak dan hasil yang akan dicapai.

Pendapat hampir sama dikemukakan Kumorotomo namun menyebut kategorisasi tersebut dengan corak, bahwa :

“Corak partisipasi warga negara dibedakan menjadi empat macam yaitu partisipasi dalam pemilihan (*electoral participation*); partisipasi kelompok (*group participation*); kontak antara warga negara dan pemerintah (*citizen-government contacting*); dan partisipasi warga negara secara langsung di lingkungan pemerintahan⁶⁸”.

Partisipasi masyarakat yang hanya diukur dengan partisipasi dalam pemilihan umum menegaskan fakta yang terjadi dengan maraknya berbagai demonstrasi yang mengkritisi kebijakan pemerintah. Adanya bentuk partisipasi di luar pemilihan menguatkan dugaan bahwa pemerintah yang sebenarnya merupakan perwujudan warga negara ternyata tidak dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat, padahal pemerintah dibentuk oleh bangunan masyarakat.

Pengertian partisipasi dalam perspektif kebijakan didefinisikan Antoft dan Novack⁶⁹ sebagai keterlibatan aktif secara berkelanjutan warganegara dalam pembuatan kebijakan yang terkait dengan kepentingannya. Masyarakat mempunyai harapan besar kepada birokrat yang dipilih maupun diangkat agar kebijakan tidak menguntungkan salah satu kelompok dan merugikan kelompok yang lain. Demokrasi memberikan hak kepada warganegara untuk berpartisipasi dalam proses pemerintahan. Tipe paling terkenal dalam partisipasi adalah sistem pemilihan yang memberikan kesempatan kepada warganegara untuk memilih calon yang bertanggung jawab dalam pembentukan dan mengakomodasikan kebijakan publik.

⁶⁸ Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, h. 135-46

⁶⁹ Antoft, Kell, and Jack Novack, *Grasroots Democracy : Local Government in the Maritimes*, Henson College, Dalhousie University, Halifax Nova Scotia, 1998, h. 81

Peranan partisipasi dalam pemerintahan juga disampaikan Rosenbloom⁷⁰, yang menyatakan bahwa : kepincangan partisipasi warganegara dalam pemerintahan modern menurunkan kapasitas sistem politik dalam hal representasi dan responsi. Nonpartisipasi mengurangi kualitas warganegara dalam berdemokrasi dengan menurunnya kepekaan warganegara mengambil bagian dalam pemerintahan. Nonpartisipasi mendorong penurunan peran dalam pemerintahan; sedangkan partisipasi disisi lain mendukung saling pengertian. Penghapusan jalur partisipasi di pemerintahan menghilangkan sebagian unsur pemerintah. Partisipasi mendorong rasa kesatuan dan integrasi politik. Partisipasi mendukung legitimasi pemerintah dan keyakinan pengambilan putusan.

Dalam kehidupan berbangsa, masyarakat tidak terlepas dari tatanan bernegara. Konsep partisipasi dalam kajian ilmu politik menyatakan partisipasi politik menjadi penting dalam arus pemikiran *deliberative democracy* atau demokrasi musyawarah. Pemikiran demokrasi musyawarah muncul antara lain terdorong oleh tingginya tingkat apatisme politik di Barat yang terlihat dengan rendahnya tingkat pemilih. Besarnya kelompok yang tidak puas atau tidak merasa perlu terlibat dalam proses politik perwakilan, melahirkan konsep *deliberative democracy*. Di Indonesia penggunaan kata partisipasi (politik) lebih sering mengacu pada dukungan yang diberikan warga untuk pelaksanaan keputusan yang sudah dibuat oleh para pemimpin politik dan pemerintahan. Pemimpin lebih sering mengharapkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan dibandingkan dengan menempatkan warga sebagai aktor utama pembuatan keputusan.

Sehubungan dengan kesempatan masyarakat dalam penentuan kebijakan publik, dikenal dua pendekatan yaitu dari atas (*top down strategy*) dan dari bawah (*bottom up strategy*). Pada pendekatan *top down strategy* maka perumusan kebijakan diarahkan dari atas sehingga sering kali tidak

⁷⁰ Rosenbloom, *op cit*, h. 420

sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Pendekatan ini berasumsi bahwa penguasa mengetahui kebutuhan masyarakat. Pada pendekatan bottom up, pembentuk kebijakan berusaha menjaring pendapat masyarakat ketika akan merumuskan suatu kebijakan. Pendekatan ini lebih mengembangkan partisipasi masyarakat karena beranggapan bahwa masyarakatlah yang paling mengetahui kebutuhannya.

Dengan melihat kekuatan dan kelemahan kedua pendekatan tersebut, maka dalam program pengembangan masyarakat, pendekatan dari bawah (dilengkapi dengan bimbingan dari atas), merupakan alternatif yang layak digunakan. Dengan pendekatan tersebut, partisipasi masyarakat menjadi hal yang sangat penting bahkan mutlak diperlukan⁷¹. Pendekatan tersebut bertumpu pada kekuatan masyarakat untuk secara aktif berperanserta dalam proses pembangunan secara menyeluruh.

Hubungan antara masyarakat dengan pejabat akan memberikan ruang publik untuk berinteraksi secara langsung antara pemilik kekuasaan dengan yang diberi kuasa. Masyarakat dapat menyampaikan informasi permasalahan yang dihadapi dan memberi alternatif solusi secara terbuka. Dengan demikian partisipasi masyarakat sangat penting dalam perumusan kebijakan. Pengajar teknis peraturan perundang-undangan Universitas Mataram Sofwan⁷² menggarisbawahi bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sangat penting karena akan menentukan kualitas dan penerimaan undang-undang tersebut di masyarakat. Menurutnya, fenomena banyaknya undang-undang yang ditolak oleh masyarakat karena undang-undang dibuat tanpa melibatkan masyarakat. Dalam menjalankan fungsi legislasinya, DPR harus berorientasi pada kualitatif atau mutu undang-undang yang dihasilkan bukan mengejar target kuantitatif.

⁷¹ Silaban, Saut P., Partisipasi, 16 Oktober 2005, <http://www.silaban.net/2005/10/16/partisipasi/>

⁷² Pakar Hukum Tegaskan Perlunya Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-undang, 23 April 2004], <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=10167&cl=Berita>

Batas antara masyarakat dan pemerintah memerlukan reposisi secara terus menerus tergantung pada permasalahan yang sedang dihadapi. Sebagai upaya penguatan masyarakat, Giddens menyebutkan bahwa :

*“State and civil society should act in partnership, each to facilitate, but also to act as a control upon, the other. There are no permanent boundaries between government and civil society. Depending on context, government needs sometimes to be drawn future into the civil arena, sometimes to retreat”*⁷³

(Negara dan masyarakat sipil harus bertindak dalam pola kerjasama, masing-masing memfasilitasi, tetapi juga bertindak sebagai pengawas terhadap yang lainnya. Tak ada batasan tegas antara pemerintah dan masyarakat sipil. Tergantung pada konteknya, pemerintah kadang-kadang perlu mencampuri lebih jauh ke arena sipil, kadang-kadang menjauh).

Keterlibatan masing-masing pihak bergerak sesuai kebutuhan saat itu. Kadangkala pemerintah harus berperan mendekati masyarakat, tetapi pada kesempatan lain harus menjauh dari masyarakat. Pemerintah berperan sebagai fasilitator kebutuhan masyarakat, sedangkan masyarakat berfungsi sebagai pengontrol.

Keeratan hubungan antara masyarakat dan pemerintah dalam suatu ruang waktu tersebut tidak berdiri sendiri, sehingga dalam melaksanakan perubahan perlu diperhatikan kepentingan yang akan diakomodasi. Grindle dan Thomas menyatakan bahwa pembentuk kebijakan tidak hanya dipaksa oleh kepentingan para pihak tetapi memiliki ruang untuk merumuskan materi, waktu, dan sekuensi yang akan dilaksanakan. Pada kesempatan tersebut juga dirinci kepentingan yang mempengaruhi yaitu kelas-kelas sosial, masyarakat terorganisir, aktor internasional, dan kondisi ekonomi internasional.

⁷³ Giddens, Anthony, *The Third Way : The Revewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998, h. 79-80

Menurut Grindle dan Thomas :

“Decision makers are not fully constrained by the interests of social classes, organized societal interests international actors, or international economic conditions, but have space for defining the content, timing, and sequencing of reform initiatives”⁷⁴.

(Pembuat keputusan tidak sepenuhnya diberikan keleluasaan oleh kepentingan kelas sosial, aktor internasional kepentingan sosial yang terorganisir, atau kondisi ekonomi internasional, tetapi memiliki ruang untuk menentukan isi, waktu, dan rangkaian inisiatif reformasi).

Elit politik dalam pemerintahan memiliki tugas yang sangat penting dalam perumusan kebijakan yaitu mengidentifikasi permasalahan, mengartikulasi tujuan, merumuskan solusi, dan memikirkan secara strategik pelaksanaan kebijakan yang bersangkutan. Elit politik merupakan orang-orang yang aktif dalam kegiatan politik dan berperan dalam penentuan keputusan politik. Apabila elit politik tersebut berhasil menempati posisi dalam pemerintahan maka yang bersangkutan disebut sebagai elit pemerintahan. Dalam terminologi lain elit politik disebut sebagai supra struktur politik. Elit politik dapat berperan sebagai penghubung antara masyarakat dengan pemerintah.

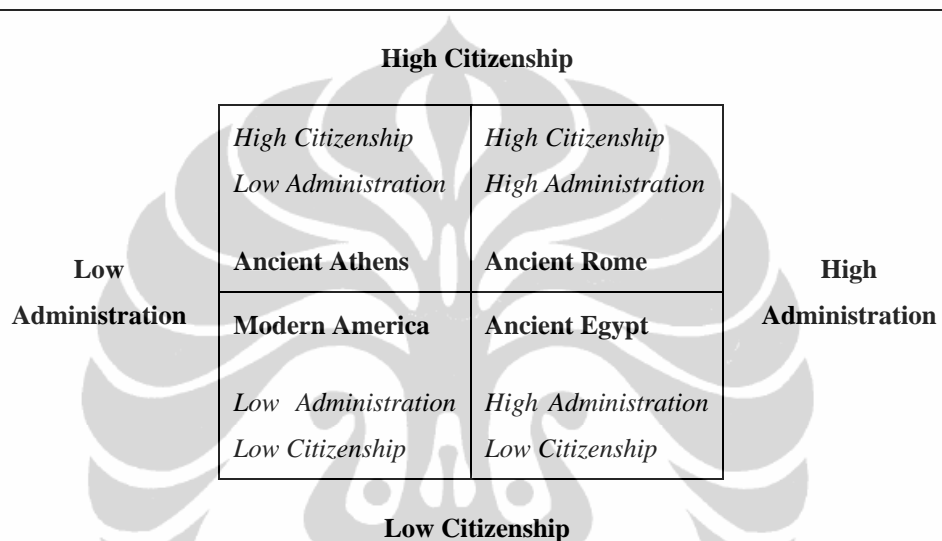
Dalam kaitan relasi antara masyarakat dengan pemerintah terdapat hubungan yang beragam sehingga menurut Yeremias, menuntut perhitungan yang rumit dan sangat sensitif karena membutuhkan negosiasi pemerintah dengan pihak politisi dan masyarakat. Hasil negosiasi seringkali sulit diramalkan sehingga membutuhkan judgement serta inspirasi yang tinggi dari birokrat, para ahli, dan professional⁷⁵.

⁷⁴ Grindle, Merilee S., dan John W. Thomas, *Public Choices and Political Change : The Political Economy of Reform in Developing Countries*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, ..., h. 19

⁷⁵ Yeremias T. Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori, dan Isu*, Penerbit Gaya Media, Yogyakarta, 2004, h. 171

Terkait hubungan antara warga negara dengan pemerintah, Frederickson menyusun model dalam matriks empat kotak yang menggambarkan kondisi peran warga negara dan peran pemerintah, berikut⁷⁶ :

Gambar 2.5.
Model partisipasi warga negara dalam pemerintahan



Sumber : Frederickson, George H., *The Spirit of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1997, h. 213

Frederickson, mencontohkan hubungan warga negara dengan pemerintah yang dipraktikkan di pemerintahan kuno di Athena, Roma, dan Mesir serta pemerintahan modern Amerika. Pemerintahan Athena abad kelima untuk menjelaskan kondisi warga negara yang kuat dengan administrasi pemerintah lemah. Mesir menggambarkan warga negara lemah dengan administrasi pemerintah kuat. Pemerintah Roma untuk menggambarkan administrasi pemerintah dan warga negara kuat, sedangkan Amerika modern sebagai gambaran administrasi pemerintah dan warga negara lemah. Pada awal abad 20, netralitas dan profesional politikus berkembang,

⁷⁶ Frederickson, George H., *The Spirit of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1997, h. 213-20

partisipasi warga negara dan daya tanggap sosial disisihkan untuk mencapai efisiensi.

Kondisi Athena dengan penduduk sedikit dan wilayah yang kecil sehingga warga negara dapat berpartisipasi dengan maksimal. Sebagian besar urusan warga negara diselenggarakan oleh warganegara, sedangkan urusan pemerintahan difokuskan pada peran pertahanan. Pemerintahan Mesir yang dipimpin raja menganggap dirinya tuhan sehingga mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas untuk mengendalikan warga negaranya. Dengan demikian partisipasi warga negara kurang. Pemerintahan Roma dilatarbelakangi oleh kemampuan warga negara sehingga dalam pemerintahan-pun berperan serta secara maksimal. Warga negara berpartisipasi baik dalam menyelenggarakan urusan sendiri maupun dalam pemerintahan, sehingga memerlukan administrasi pemerintah yang kuat.

Dalam konteks Indonesia, hubungan masyarakat dengan pemerintah sangat kompleks. Saat ini jumlah penduduk Indonesia adalah 233.477.300⁷⁷ dengan luas wilayah geografis terbentang dari Sabang hingga Merauke. Sebagai negara yang sedang membangun, permasalahan masyarakat sering muncul baik dari segi kualitas sumber daya manusia maupun keragaman latar belakang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, dan agama. Pembangunan di berbagai aspek kehidupan sedang dilaksanakan termasuk pembangunan politik. Mengingat kondisi tersebut, maka menurut peneliti Indonesia menjadi tanggung jawab semua pihak agar partisipasi masyarakat makin meningkat sehingga kebijakan mampu mengakomodasikan kepentingan masyarakat secara maksimal. Dengan demikian kebijakan yang ditetapkan pemerintah sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat pada kondisi tertentu berubah menjadi partisipasi politik apabila keterlibatan masyarakat telah memasuki arena

⁷⁷ BPS, Bappenas, UNFPA, Proyeksi penduduk 2000-2025, http://www.datastatistik-indonesia.com/proyeksi/index.php?option=com_content&task=view&id=919&Itemid=934

politik dengan berupaya mempengaruhi kebijakan politik. Menurut Huntington, partisipasi politik mencakup beberapa aspek, yaitu :

”mencakup kegiatan-kegiatan (bukan sikap-sikap); kegiatan warga negara preman atau perorangan-perorangan dalam peranan sebagai warga negara preman; kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah; dan mencakup semua kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi pemerintah tak peduli apakah kegiatan itu benar-benar mempunyai efek”⁷⁸.

Kegiatan yang dimaksudkan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah dilaksanakan melalui tiga usaha yaitu pertama, membujuk atau menekan pejabat untuk bertindak (atau tidak bertindak) dengan cara tertentu. Usaha kedua, untuk menggantikan pengambil keputusan dengan orang-orang yang mereka harapkan akan lebih tanggap terhadap kebutuhannya. Usaha ketiga adalah untuk mengubah aspek-aspek sistem politik atau mengubah secara mendasar struktur secara keseluruhan. Usaha-usaha tersebut dilakukan baik dengan agenda satu tujuan maupun tiga tujuan sekaligus. Kegiatan dilaksanakan melalui proses pemilihan umum, unjuk rasa, maupun bentuk-bentuk lain.

Berkaitan dengan partisipasi untuk mempengaruhi pemerintah, Huntington membedakan adanya partisipasi otonom (*autonomous participation*) dan partisipasi dimobilisasi (*mobilized participation*). Partisipasi otonom adalah partisipasi yang oleh pelakunya dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Partisipasi otonom murni dari diri partisipan yang bertujuan untuk mempengaruhi pemerintah. Sedangkan pada partisipasi dimobilisasi, kegiatan yang oleh orang luar si pelaku dimaksudkan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Kegiatan ini muncul pada masa keterbukaan ini ditengarai adanya pendemo bayaran.

⁷⁸ Huntington, Samuel P. dan Joan Nelson, Partisipasi Politik di Negara Berkembang, Rineka Cipta, Jakarta, 1990, h. 6-9.

Mujani sebagaimana dikutip Incis, mendefinisikan partisipasi politik dalam pemerintahan :

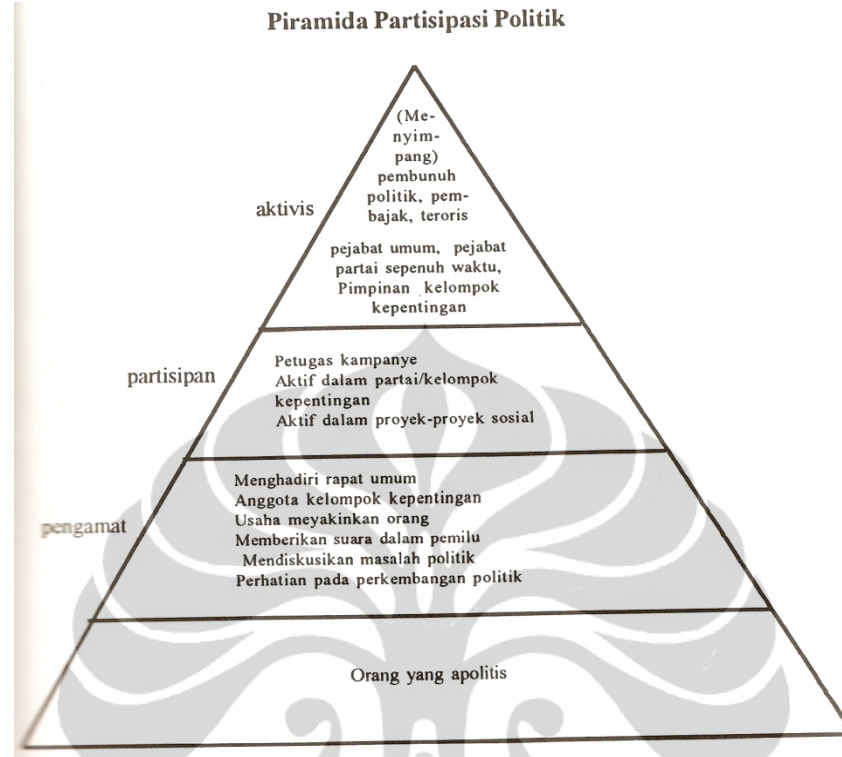
“partisipasi politik sebagai tindakan -bukan keyakinan atau sikap-warganegara biasa, bukan elite politik, untuk mempengaruhi keputusan-keputusan yang berkaitan dengan kepentingan publik, bukan suatu kelompok masyarakat keagamaan tertentu, dan secara sukarela, bukan dipaksa”⁷⁹.

Partisipasi politik merupakan tindakan nyata yang dilakukan oleh masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan publik secara sukarela. Dengan demikian, menurut Mujani partisipasi politik terdiri atas beberapa unsur. Unsur utama suatu partisipasi politik adalah pelaku yaitu masyarakat. Bentuk partisipasi harus merupakan tindakan nyata, bukan sekedar idea tau angan-angan yang akan dilakukan. Tujuan partisipasi politik adalah untuk mempengaruhi keputusan yang berhubungan dengan kepentingan publik, bukan kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Partisipasi politik merupakan usaha yang dilakukan secara sukarela.

Untuk mengetahui bentuk-bentuk partisipasi politik secara lebih konkrit, Roth dan Wilson merumuskan dalam bentuk Piramida Partisipasi Politik sebagaimana dikutip Budiardjo⁸⁰, sebagai berikut :

⁷⁹Riset Pembentukan dan Penguatan Civil Society di Indonesia : Studi Kasus Jakarta, http://www.incis.or.id/babIII_1.htm#top.

⁸⁰ Miriam Budiardjo, Partisipasi dan Partai Politik, Penyunting, Yayasan Obor Indonesia, Edisi Revisi, Jakarta, 1998, h.7.

Gambar 2.6.

Sumber : Roth, David F. dan Wilson, Frank L., *The Comparative Study of Political*, Edisi Kedua, Englewood Clifts, Prentice Hall Inc, New Jersey, 1990, h.151 dalam Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik*, Penyunting, Yayasan Obor Indonesia, Edisi Revisi, Jakarta, 1998, h.7.

Hubungan masyarakat dengan pemerintah dipengaruhi oleh bentuk Negara. Negara yang telah stabil demokrasinya, biasanya tingkat partisipasi politik warganya sangat stabil, tidak fluktuatif. Negara yang otoriter kerap memakai kekerasan untuk memberangus setiap prakarsa dan partisipasi warganya. Di Negara otoriter, alih-alih bentuk dan kuantitas partisipasi meningkat, yang terjadi warga tak punya keleluasaan untuk otonom dari kekuasaan dan tak ada partisipasi sama sekali dalam pemerintahan yang otoriter. Negara yang sedang meniti transisi dari otoritarianisme menuju demokrasi sering disibukkan oleh frekuensi partisipasi yang meningkat tajam, dengan jenis dan bentuk partisipasi yang sangat banyak, mulai dari yang bersifat “konstitusional” hingga yang bersifat merusak sarana umum.

Berkaitan dengan partisipasi di dalam demokrasi, Sedarmayanti mengutip Gidden mengemukakan :

“tiga tipe demokrasi yaitu *representative multy-party democracy* (demokrasi perwakilan multi partai), *representative one-party democracy* (demokrasi perwakilan satu partai), dan *participatory democracy* (demokrasi keikutsertaan/demokrasi langsung)”⁸¹.

Ketiga tipe tersebut memerlukan keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan dengan sarana yang berbeda. Pada tipe demokrasi perwakilan, menitikberatkan pada peran serta masyarakat melalui wakilnya (baik dalam multi partai atau satu partai), sedangkan pada demokrasi keikutsertaan/langsung, dituntut peran serta masyarakat secara langsung. Dengan peran serta secara langsung maka penyampaian aspirasi dapat dilakukan secara langsung meskipun terkendala keterbatasan kesempatan masyarakat menyalurkan kebutuhan secara langsung. Dalam lembaga besar dengan kehidupan masyarakat modern praktik *participatory democracy* sulit diberlakukan. Penerapan demokrasi perwakilan lebih masuk akal namun perlu didorong agar masyarakat berpartisipasi lebih aktif. Untuk itu diperlukan kondisi yang memungkinkan masyarakat mempergunakan hak partisipasinya dalam pemerintahan.

Arnstein mendefinisikan partisipasi sebagai proses pelaksanaan kekuasaan yang diberikan kembali kepada masyarakat.

*“the redistribution of power that enables the have not citizens, presently from the political and economic prosesses, to be deliberately included in the future”*⁸².

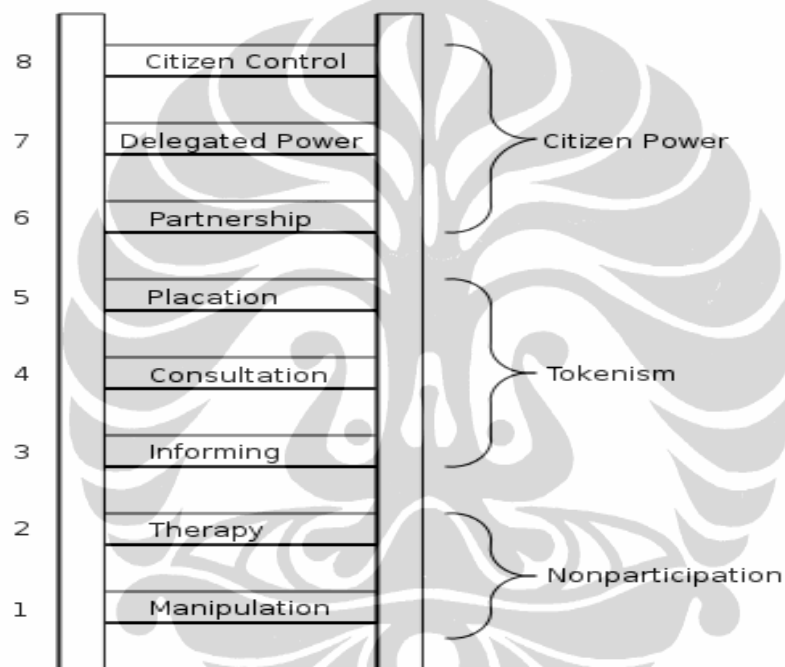
(penyerahan kembali kekuasaan yang memungkinkan rakyat dapat ambil bagian dalam proses politik dan ekonomi, termasuk menentukan masa depannya).

⁸¹ Sedarmayanti, Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik), PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, h. 34-35

⁸² Sherry R Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>.

Partisipasi merupakan bentuk pengembalian kekuasaan kepada masyarakat, sebagai keikutsertaan dalam proses politik maupun ekonomi, termasuk menentukan masa depannya. Selanjutnya Arnstein, mengklasifikasikan tipologi partisipasi menjadi delapan tangga partisipasi masyarakat dalam pemberdayaan masyarakat sebagaimana diilustrasikan berikut ini :

Gambar 2.7.
Tangga partisipasi menurut Sherry R. Arnstein



Sumber : Sherry R Arnstein, *A Ladder of Citizen Participation*, <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-Arnstein/ladder-ofcitizen-participation.html>

Arnstein membagi delapan tangga partisipasi menjadi tiga tingkat yaitu tingkat terendah yaitu non-partisipasi yang meliputi (1) manipulasi dan (2) terapi. Pada tahap ini tujuan sesungguhnya bukan dalam rangka terlibat dalam perencanaan atau dalam suatu kegiatan, tetapi dalam rangka pembelajaran atau memicu partisipasi masyarakat (*their real objective is not to enable people to participate in planning or conducting programs, but to enable power holders to "educate" or "cure" the participants*). Derajat kedua adalah derajat tanpa partisipasi yang terdiri atas 3 tangga yaitu (3) pemberian

informasi (4) konsultasi dan (5) penenteraman. Pada tahap ini memberikan kesempatan untuk mendengar dan memberikan suara (*that allow the have-nots to hear and to have a voice*).

Derajat yang paling tinggi adalah derajat kuasa warga yang terdiri atas 3 tangga yaitu (6) Kemitraan (*Partnership*) adalah tingkat dimana kekuatan masyarakat dalam pengambilan keputusan secara total. Masyarakat dapat berpartisipasi dalam bentuk kerjasama yang memungkinkan untuk bernegosiasi dan memisahkan diri dengan kekuasaan tradisional (*that enables them to negotiate and engage in trade-offs with traditional power holders*). Tangga ke-7 kuasa yang didelegasikan dan (8) kendali warga (*Citizen Control*), yang memungkinkan masyarakat memperoleh kesempatan optimal dalam pengambilan keputusan, atau melaksanakan kegiatan secara penuh (*have-not citizens obtain the majority of decision-making seats, or full managerial power*).

Apabila Arnstein membagi tingkat partisipasi menjadi delapan tangga, maka *Regional Environmental Center* (REC) Hungaria membagi partisipasi warganegara dalam pengambilan kebijakan menjadi lima kategori dimulai partisipasi pasif sampai dengan partisipasi aktif⁸³. Secara lengkap REC merumuskan partisipasi warganegara sebagai berikut :

⁸³ Regional Environmental Center, *Awakening Participation Building Capacity for Public Participation in Environmental Decisionmaking*, <http://www.rec.org/REC/Publications/PPTTraining/cover.html>.

Gambar 2.8.
Partisipasi warganegara menurut *Regional Environmental Center (REC)*



Sumber : *Regional Environmental Center (REC)* Hungaria.

Partisipasi warganegara dalam pemerintahan mulai terendah (pasif) sebagai pemilih perwakilan sampai dengan tahap tertinggi mampu menentukan kebutuhan dan prioritas yang akan dicapai oleh pemerintah. Dengan kategori tersebut juga dapat ditentukan pada tahap mana warganegara berpartisipasi dan bagaimana partisipasi yang akan diperankan. Pada tingkatan terendah (*citizen as voter*), masyarakat memilih perwakilan tetapi pengambil kebijakan dilakukan oleh ahli dan pembuat kebijakan, bukan pada masyarakat.

Tingkat berikutnya, *citizen as constituent*, masyarakat memilih ahli sebagai representasi sehingga dapat membuat kebijakan sesuai dengan kepentingan masyarakat. Berikutnya adalah *citizen as respondent*, masyarakat dilibatkan dalam pengambilan keputusan melalui jajak pendapat yang

kemudian diolah secara benar sebagai bahan pengambilan keputusan. Tingkatan tertinggi adalah *citizen as decisionmaker*, masyarakat secara jelas dan akurat merumuskan kebutuhan dan prioritasnya sehingga dapat menentukan kebijakan.

Secara umum pendapat Arnstein tidak berbeda dengan pendapat REC, tetapi dengan pengkategorian berbeda. Partisipasi masyarakat dapat terjadi pada tingkat rendah yaitu partisipasi yang hanya sekedar peran serta tanpa dapat mempengaruhi secara nyata kebijakan pemerintah, sedangkan pada intensitas kuat masyarakat dapat mempengaruhi secara nyata kebijakan pemerintah yang akan ditempuh bahkan dapat menentukannya. Kedua pendapat tersebut mempunyai kesamaan bahwa partisipasi masyarakat dilakukan melalui lembaga perwakilan.

Tujuan jangka panjang pemanfaatan pendekatan partisipatif adalah meningkatkan kemampuan (pemberdayaan) setiap orang yang terlibat -baik langsung maupun tidak langsung- dalam sebuah proyek atau program, dengan cara melibatkan mereka dalam pengambilan keputusan dan kegiatan-kegiatan selanjutnya. Untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat perlu diterapkan prinsip-prinsip partisipasi⁸⁴. Prinsip pertama adalah cakupan - semua orang, atau wakil-wakil dari semua kelompok yang terkena dampak dari hasil-hasil suatu keputusan atau proses - proyek pembangunan misalnya.

Selanjutnya diperlukan kesetaraan dan kemitraan (*equal partnership*). Pada dasarnya setiap orang mempunyai ketrampilan, kemampuan dan prakarsa serta mempunyai hak untuk menggunakan prakarsa tersebut terlibat dalam setiap proses guna membangun dialog tanpa memperhitungkan jenjang dan struktur masing-masing pihak. Agar dapat menumbuh-kembangkan komunikasi dan iklim berkomunikasi terbuka dan kondusif sehingga

⁸⁴Prinsip-prinsip Partisipasi, http://www.deliveri.org/guidelines/implementation/ig_3/ig_3_3i.htm.

menimbulkan dialog diperlukan transparansi. Prinsip kesetaraan kewenangan (*sharing power / equal powership*) diperlukan untuk menyeimbangkan distribusi kewenangan dan kekuasaan untuk menghindari terjadinya dominasi.

Untuk menjamin pertanggungjawaban yang seimbang maka perlu diterapkan prinsip kesetaraan tanggung jawab (*sharing responsibility*). Peran serta masyarakat dapat ditingkatkan melalui penetapan prinsip 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. Satu hal yang mudah diucapkan tetapi sulit diimplementasikan adalah prinsip 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.

Keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan khususnya dalam penyediaan peraturan yang baik, Wicaksono menyebutnya dengan istilah *good regulatory governance*⁸⁵. Masyarakat sebagai sumber pembayar pajak berhak memperoleh layanan yang optimal salah satunya melalui regulasi yang dapat mendatangkan kesejahteraan bagi mereka. Oleh karena itu perlu mengidentifikasi seperangkat rambu-rambu yang efektif untuk memberi batasan dalam menerbitkan regulasi atau kebijakan. Salah satu rambu tersebut adalah *regulation impact assessment* (RIA) sebagai alat evaluasi kebijakan yang bertujuan menilai secara sistematis pengaruh negatif dan positif suatu kebijakan. Prinsip-prinsip yang digunakan dalam RIA, Wicaksono mengutip Asian Development Bank terdiri atas empat prinsip yaitu prinsip netralitas dalam persaingan, prinsip kebutuhan regulasi minimum yang efektif, prinsip partisipasi transparansi, dan prinsip efektivitas biaya keuntungan. Partisipasi masyarakat dalam proses evaluasi sangat penting.

⁸⁵ Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, h. 78-79

Kondisi yang diinginkan adalah terciptanya suatu hubungan yang langsung antara masyarakat dengan pemerintah. Jadi, tidak sebatas pada konteks keterwakilannya dalam institusi pemerintahan maupun partai politik sebagaimana *representative democracy*. Dalam praktik, keterlibatan publik dalam proses penyusunan sebuah produk kebijakan masih rendah. Kondisi ini terjadi diduga kuat karena ketiadaan kemauan yang kuat dari para pihak, terutama pengambil dan penentu kebijakan. Seringkali konsep partisipasi yang sudah mendapat payung hukum, tidak pernah berjalan sebagaimana semestinya. Partisipasi masyarakat dalam proses kebijakan publik dapat dilaksanakan melalui penyampaian pikiran dan pendapat dalam bentuk audiensi, surat, petisi, dengar pendapat, melalui orang pribadi, organisasi sosial, lembaga swadaya masyarakat, media massa dan atau lembaga publik.

Mengapa partisipasi masyarakat penting?, disampaikan Anderson, karena masyarakat merupakan salah satu aktor dalam perumusan kebijakan. Sebagaimana dikutip Siregar, menurut Anderson :

”aktor-aktor utama yang mempengaruhi pembuatan kebijakan publik adalah para pejabat pemerintah, kelompok studi khusus atau komisi penasehat (*advisory commission*), legislator, dan kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*)”⁸⁶.

Berdasarkan rumusan tersebut dapat dipahami bahwa aktor yang berperan dalam perumusan kebijakan publik terdiri atas dua komponen yaitu kelompok dalam pemerintahan dan kelompok masyarakat. Anderson masih menempatkan peran pemerintah lebih dominan dibandingkan dengan peran serta masyarakat. Namun demikian terlihat makin pentingnya keterlibatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik. Kelompok privat dimasukkan dalam kelompok-kelompok kepentingan yang sesungguhnya terdiri masyarakat yang aktif memperjuangkan kepentingan dalam kebijakan publik.

⁸⁶ Siregar, Mara Oloan, *Institusionalisasi Peran Serta Masyarakat dalam Perencanaan Tata Ruang Kota Jakarta*, Disertasi, Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, h. 38

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik juga disebabkan oleh renggangnya relasi antara masyarakat dengan pembentuk kebijakan. Masyarakat ditempatkan sebagai obyek suatu kebijakan padahal masyarakatlah yang akan menerima dampak terhadap keberlakuan suatu kebijakan. Dalam pandangan Djani kebijakan, proyek pembangunan dan alokasi sumber daya ekonomi menjadi barang asing bagi masyarakat, sedang bagi kebanyakan 'orang biasa', kelompok elit yang paling menentukan. Pembuatan peraturan perundangan menjadi tugas lembaga legislatif. Sering terjadi pengingkaran atas aspirasi konstituen dalam pembuatan suatu kebijakan.

Djani menyimpulkan kesenjangan kebijakan dengan kepentingan masyarakat sebagai berikut :

“Ketidaksesuaian antara kepentingan konstituen akan kebijakan pro-rakyat dan perundangan yang dihasilkan dapat disebabkan karena kurang pekanya anggota Dewan akan kebutuhan konstituen, kurangnya pemahaman akan kerangka kebijakan makro sampai dominannya kepentingan sesaat dalam pembuatan kebijakan. Padahal partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik sangat penting”⁸⁷.

Menyadari adanya kesenjangan tersebut, berbagai negara mengembangkan komunikasi publik. Hsueh melaporkan pelaksanaan komunikasi publik di Hongkong tahun 1967 :

*“The government’s main concern, has been with the improvement of “public relations”. A series of steps are being taken to improve understanding between the government and the people”*⁸⁸.

(Perhatian utama pemerintah adalah upaya perbaikan hubungan masyarakat. Langkah-langkah dilaksanakan untuk memperbaiki hubungan antara pemerintah dan masyarakat).

⁸⁷ Luky Djani, Efektivitas-Biaya dalam Pembuatan Legislasi, <http://www.antikorupsi.org/docs/tulisanluky1.pdf>, h. 1

⁸⁸ Hsueh, S.S., *Ecology and Administrative Reform in Honkong* dalam Lee, Hahn-Been dan Samonte, Abelardo G., *Administrative Reforms in Asia*, Edited, *Eastern Regional Organization for Public Administration*, Manila, 1970, h.260

Beberapa departemen membentuk bagian informasi atau kantor hubungan masyarakat atau membentuk kedua-duanya yang bertujuan sebagai jembatan penghubung antara pemerintah dengan masyarakat.

Partisipasi menjadi penting dalam penyelenggaraan pelayanan publik juga disampaikan Turner dan Hulme :

*“participation is an important dimension in the administration of public services”*⁸⁹.

(partisipasi merupakan dimensi penting dalam pengelolaan pelayanan publik).

Selain partisipasi makin penting, mekanisme hubungan antara *state*, masyarakat sipil, dan sektor swasta makin luas. Kesimpulan tersebut menurut Gaventa⁹⁰ menuntut pemikiran ulang tentang peran dan hubungan pemerintah, sektor swasta, dan warga. Sejak dekade terakhir abad 20 banyak negara meneruskan mekanisme baru untuk memajukan pelibatan warga yang lebih langsung dalam proses pemerintahan. Pelibatan masyarakat ditandai dengan pembentukan lembaga-lembaga desentralisasi hingga proses-proses partisipasi dan konsultasi yang amat beragam dalam kebijakan nasional dan global.

Edward menemukan perlunya partisipasi masyarakat untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Jika memungkinkan pemerintah memberikan insentif kepada masyarakat, pelaku usaha, atau perorangan yang mendukung tugas-tugas pemerintah.

*“private citizens and organizations have responsibility to implement many public policies. Governments make some use of this type of incentive, such as offering tax reduction to company for moving a plant to a community or to business or individuals who invest in the production of certain goods and services”*⁹¹.

(warga Negara dan organisasi tertentu memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan beberapa kebijakan publik. Pemerintah menggunakan beberapa bentuk insentif, seperti menawarkan keringanan pajak

⁸⁹ Turner dan Hulme, *op cit*, h. 20

⁹⁰ John Gaventa, Kewargaan, Partisipasi dan Akuntabilitas : Sebuah Pengantar, http://www.ipd.ph/logolinksea/resources/Mengkaji_Kewarganegaraan_Partisipasi_dan_Akuntabilitas.

⁹¹ Edwards, Georges C., *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington DC, 1980, h. 110

kepada perusahaan yang membuat pabrik atau usaha untuk masyarakat atau individu yang menginvestasikan dananya dalam produksi barang dan jasa tertentu).

Keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan sangat luas, meliputi penyediaan barang dan jasa. Dengan pemberian insentif kepada masyarakat sebagai penghargaan atas kesediaan masyarakat melaksanakan sebagian tugas pemerintahan, sedangkan bagi masyarakat insentif merupakan bentuk diterimanya peran serta masyarakat oleh pemerintah.

Secara kelembagaan terjadi penambahan penekanan penggunaan mekanisme yang mendukung pelibatan kelompok-kelompok sosial yang tidak memiliki sumber daya yang cukup (ekonomi, pendidikan, politik), untuk mempengaruhi proses penyusunan kebijakan. Hal ini menandai ketidakefektifan mekanisme perwakilan yang formal, sehingga diperlukan alat-alat penguatan partisipasi. Strategi ini diupayakan dengan menciptakan dan menggunakan ruang politik yang baru.

Dalam rangka mewujudkan institusi perwakilan yang sesuai dengan aspirasi masyarakat, Pierre dan Peters membedakan tiga tipe pemerintahan dalam menyelesaikan permasalahan kebijakan sebagai berikut⁹² :

Tabel 2.5.
Tipe kebijakan berdasarkan permasalahan

⁹² Pierre, Jon dan B. Guy Peters, *Governance, Politics, and State*, St. Martin's Press, New York, 2000, h. 203-7

Policy styles and types of problem definition: conceivable policy outcomes

<i>Policy style</i>	<i>Problem definition</i>		
	<i>By function</i>	<i>By social factors</i>	<i>By political objectives</i>
State-led, reassertive	Steering	Redistribution	Intervention
Decentred down	Mobilization	Diversification	Participation
Decentred out	Marketization	Entrepreneurialism	Efficiency

Sumber : Pierre, Jon dan B. Guy Peters, h. 204

Tipe *state-led reassertive* dalam beberapa hal lebih mendekati tipe pemerintahan tradisional. Pemerintah berperan sebagai pengarah dengan menyerahkan kembali beberapa fungsi kepada masyarakat. Pemerintah mengembangkan kebijakan untuk memperkuat kedudukan masyarakat. Pada tipe *decentred down*, pemerintah mengembangkan penerahan sumber daya. Kebijakan lebih rendah diserahkan kepada organ pemerintahan dibawahnya. Tipe ini memberikan otonomi kepada pemerintah daerah dan otonomi daerah. Hal ini memungkinkan suatu pemerintahan untuk menyelesaikan permasalahan yang sama dengan cara yang berbeda sesuai dengan kondisi masing-masing. Masyarakat diberikan kesempatan lebih luas untuk berkoalisi antara pemerintah dengan elit sektor swasta. Untuk mencapai hal ini diperlukan pemimpin yang kuat dan suatu proses yang jelas.

Tipe pemerintahan *decentred out*, pelaksanaan pemerintahan pusat diserahkan kepada agensi atau organ dibawahnya. Layanan yang diberikan disesuaikan dengan permintaan pasar, sehingga peran serta masyarakat dalam menentukan jenis layanan sangat penting. Landasan pemberian layanan adalah adanya permintaan masyarakat, sehingga memacu kewirausahaan masyarakat. Dasar pemikirannya bahwa yang lebih memahami permasalahan

kemasyarakatan adalah masyarakat yang bersangkutan sehingga merekalah yang seharusnya merumuskan alternative penyelesaiannya. Dengan pelibatan masyarakat secara aktif maka akan tercipta pemerintahan yang efektif. Tipe ini merupakan cita-cita pemerintahan yang menempatkan masyarakat pada posisi penting.

Derajat partisipasi politik warga dalam proses pemerintahan dapat dilihat dalam spektrum rezim otoriter, patrimonial, partisipatif, dan demokratis. Dalam rezim otoriter, warga tidak tahu-menahu tentang segala kebijakan dan keputusan politik, sedangkan dalam rezim patrimonial, warga diberitahu tentang keputusan politik yang telah dibuat oleh para pemimpin, tanpa bisa mempengaruhinya. Dalam rezim partisipatif, warga bisa mempengaruhi keputusan yang dibuat oleh para pemimpinnya, sedangkan dengan rezim demokratis - warga merupakan aktor utama pembuatan keputusan politik.

Hubungan antara warga negara dengan negara, dalam pandangan demokrasi deliberatif merupakan prosedur komunikasi⁹³. Partisipasi warga negara tidak hanya pada keikutsertaan dalam pemilihan umum tetapi juga mengisi ruang-antara pemilihan umum juga penting. Warga negara memiliki kesempatan untuk mengungkapkan pendapat secara publik dan mempersoalkan tema yang relevan agar suara-suara yang sensitif dikelola oleh sistem politik yang ada. Ruang publik ini merupakan tempat para warga negara menyatakan opini, kepentingan, dan kebutuhan secara terbuka artinya terbuka ruang untuk mendiskusikan permasalahan warga negara.

Menurut Beetham dan Boyle, terdapat korelasi antara partisipasi warga negara dengan demokrasi. Sebagaimana dikutip Nurtjahjo, demokrasi

⁹³ F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif : Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Kanisius, Jakarta, 2009, h.134

merupakan masalah ukuran : seberapa prinsip-prinsip kendali rakyat dan kesetaraan politik dapat diwujudkan, dan seberapa besar partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan kolektif⁹⁴. Pentingnya penguatan partisipasi dalam demokrasi juga disampaikan Gortner yang menyatakan :

*“since we live in democracy, it is taken for granted that citizens may participate in their government. If one of the ideals of democracy is maximum participation by citizens, why should not citizens be involved in the administration of their own government”*⁹⁵.

(ketika kita tinggal di Negara demokrasi, maka harus menerima bahwa warga negara boleh berpartisipasi dalam pemerintahannya. Apabila salah satu ciri demokrasi adalah partisipasi maksimum oleh warga negara, mengapa mereka tidak dilibatkan dalam administrasi pemerintahannya).

Dari kedua pendapat tersebut menunjukkan pentingnya partisipasi warga dalam penentuan kebijakan publik. Demokrasi menempatkan warga negara sebagai sumber dan tujuan utama kebijakan. Suara warga negara yang disampaikan di ruang publik dan didiskusikan secara terbuka merupakan masukan (input) kebijakan untuk diserap kemudian diolah sebagai bahan penyusunan kebijakan. Dalam kaitan antara pemerintah dan warga, Sumarto berpendapat bahwa pemerintah tidak dapat mengatur dirinya sendiri tetapi harus dikontrol dan diimbangi dengan kondisi warga yang aktif, artikulatif, dan terorganisir⁹⁶. Pemerintah yang baik tidak akan terwujud tanpa *civil society* yang kuat. *Civil society* merupakan modal sosial selain *financial*, *physical*, dan *human capital*. Modal sosial adalah proses antar-manusia yang membentuk jaringan, norma-norma, kepercayaan sosial, serta memfasilitasi koordinasi dan kerja sama bagi keuntungan bersama.

Tata kehidupan di negara yang menganut sistem *welfare state*, maka masyarakat harus mendapat perlakuan yang setara memperoleh kesejahteraan dan turut menentukan kebijakan yang akan dilaksanakan. Lembaga

⁹⁴ Hendra Nurtjahjo, Filsafat Demokrasi, Bumi Aksara, Cetakan ke-2, Jakarta, 2008, h. 82

⁹⁵ Gortner, Harold F., *Administration in the Public Sector*, Second Edition, John Wiley and Sons, Canada, 1981, p.56

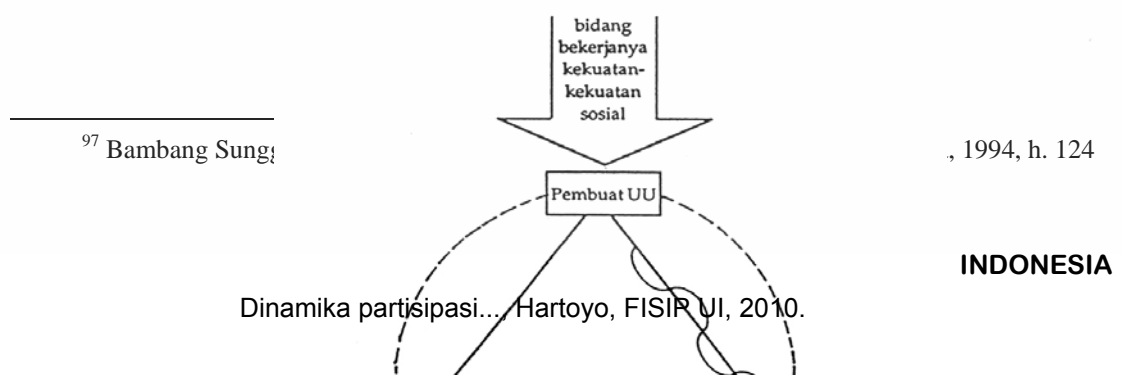
⁹⁶ Hetifah Sj. Sumarto, Inovasi, Partisipasi, dan *Good Governance* : 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipatif di Indonesia, Yayasan Obor Indonesia, 2009, h. 5

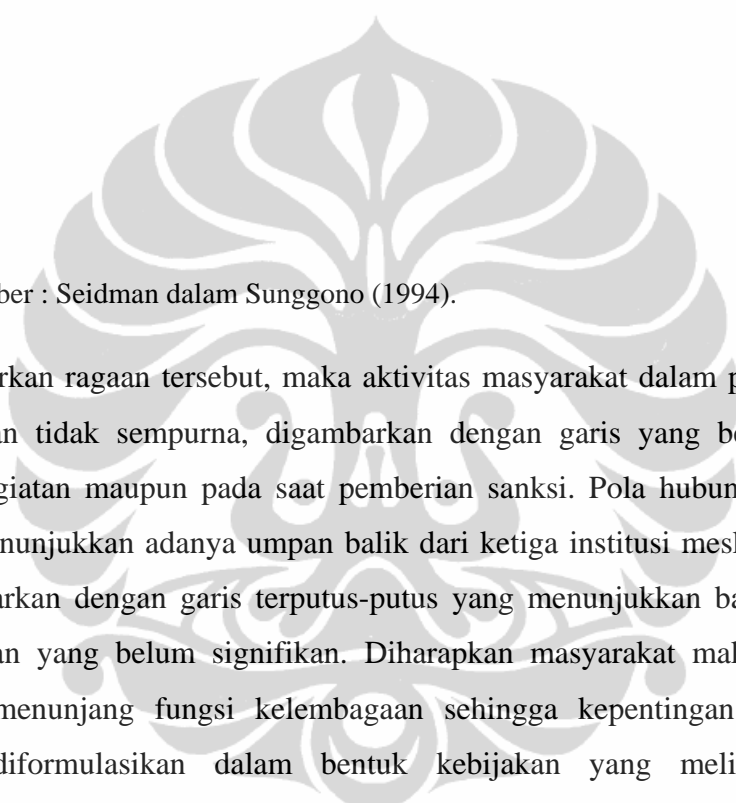
pemerintah dibentuk dengan tujuan memberikan layanan kepada masyarakat dengan mengeksploitasi sumber daya yang dimiliki. Secara ekonomi terdapat problematika keterbatasan sumber daya, dihadapkan dengan keinginan manusia yang tidak terbatas. Perlu disadari bahwa pemanfaatan sumber daya harus mempedulikan kelangsungan pembangunan (*sustainable development*). Pemenuhan kepentingan harus berorientasi pada efektivitas dan efisiensi untuk menghindari ekonomi biaya tinggi (*high cost economic*) dengan segala *multiplier effect* yang ditimbulkan.

Partisipasi aktif masyarakat dalam setiap kebijakan diperlukan sejak perencanaan, formulasi, pelaksanaan, dan mengawasinya. Dengan peran serta masyarakat sejak perencanaan, maka pada saat pelaksanaan tidak mengalami kesulitan karena telah menjalin komunikasi dengan pihak yang akan terkena kebijakan. Kebijakan yang melibatkan masyarakat dengan latar belakang heterogen harus disusun dengan jelas dan rinci dalam suatu peraturan. Hal ini dapat membantu memudahkan penataan kebijakan sekaligus sebagai tolok ukur keberhasilan dan memudahkan pengawasan. Menjadi tuntutan wajar apabila masyarakat memerlukan kemudahan akses informasi yang jelas, murah, dan adil.

Pola hubungan bernegara pada era demokratisasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat dalam bentuk segitiga sama sisi digambarkan Seidman sebagaimana dikutip Sunggono⁹⁷ sebagai berikut :

Gambar 2.9.
Pola hubungan bernegara pada era demokratisasi





Sumber : Seidman dalam Sunggono (1994).

Berdasarkan ragaan tersebut, maka aktivitas masyarakat dalam pembentukan kebijakan tidak sempurna, digambarkan dengan garis yang bergelombang baik kegiatan maupun pada saat pemberian sanksi. Pola hubungan tersebut juga menunjukkan adanya umpan balik dari ketiga institusi meskipun hal ini digambarkan dengan garis terputus-putus yang menunjukkan bahwa tingkat hubungan yang belum signifikan. Diharapkan masyarakat makin berperan dalam menunjang fungsi kelembagaan sehingga kepentingan masyarakat dapat diformulasikan dalam bentuk kebijakan yang melindungi dan mengakomodasi kebutuhan bersama.

Untuk mengetahui kedudukan masyarakat dalam sistem politik, Nasution membagi sistem politik di Indonesia menjadi dua pilar yaitu supra struktur politik dan infra struktur politik. Dalam uraiannya, Nasution yang juga menjabat Kepala Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Sumatera Utara - Nanggroe Aceh Darussalam menyatakan:

”Termasuk pilar supra struktur politik adalah kehidupan politik pada tataran yang secara formal ada pada lembaga-lembaga negara, sedangkan infra struktur politik adalah kehidupan politik yang tidak mempunyai kedudukan resmi dalam sebuah negara tetapi mempunya

peranan yang cukup penting dalam mekanisme berjalannya sebuah sistem politik pada suatu negara. Termasuk infra struktur politik adalah organisasi partai politik (orsospol), organisasi kemasyarakatan (ormas), lembaga swadaya masyarakat (LSM), kelompok kepentingan, dan kelompok penekan yang dapat mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik yang dibuat oleh lembaga-lembaga negara resmi dalam supra struktur politik”⁹⁸.

Dalam tataran supra struktur politik digambarkan bagaimana sistem dan proses kehidupan politik terjadi pada lembaga-lembaga negara yang ada khususnya hubungan timbal balik antara lembaga pemerintah (eksekutif) dengan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen (legislatif). Peranan lembaga perwakilan rakyat sebagai pilar demokrasi yang amat penting di dalam suatu negara, bukanlah semata-mata dalam melaksanakan fungsi legislatif, pengawasan, dan budgeting saja melainkan dalam kedudukannya sebagai wakil rakyat ia merupakan lembaga negara tempat rakyat menyalurkan aspirasi dan kepentingannya.

Di tingkat infra struktur politik, peranan lembaga perwakilan rakyat melalui anggotanya dapat dilihat bagaimana hubungannya dengan rakyat yang diwakilinya, atau bagaimana anggota parlemen dapat menjembatani aspirasi rakyat dengan kebijakan pemerintah yang telah dan akan dikeluarkan. Melalui fungsi perwakilan ini, parlemen dapat berperan sebagai perami berbagai aspirasi dan kepentingan yang hidup dan berkembang dalam masyarakat dari waktu ke waktu menjadi bahan untuk ikut merumuskan berbagai kepentingan bersama yang dianggapnya relevan untuk disampaikan dan diperjuangkan selanjutnya. Hubungan antara anggota lembaga perwakilan rakyat dengan rakyat yang diwakilinya tidak terlepas dari sistem kepartaian dan sistem pemilihan umum yang dianut oleh negara. Partai politik merupakan sarana yang amat vital yang menghubungkan mata rantai kepentingan diantara rakyat

⁹⁸ Nasution, Faisal Akbar, Peran Politik Warga Negara Dalam Pemerintahan Setelah Perubahan UUD 1945, Makalah disampaikan dalam kegiatan Pemahaman Peraturan Perundang-undangan dengan tema “Mewujudkan Pemerintahan Demokratis melalui Pemilu DPR, DPD, dan DPRD” di Medan pada tanggal 28 Mei 2009, hal. 2-5

(melalui wakil-wakil di lembaga perwakilan rakyat) dengan pihak pemerintah yang berkuasa.

Partai politik memungkinkan rakyat yang memegang kekuasaan tertinggi di dalam negara demokrasi untuk dapat menyalurkan aspirasi dan kepentingannya dengan cara menyeleksi wakil-wakil rakyat melalui mekanisme pemilihan umum yang dilaksanakan secara kompetitif. Selain partai politik, kehadiran ketiga wadah organisasi masyarakat tersebut tidak turut berperan secara langsung dalam pemilihan umum dan tidak berorientasi untuk merebut kekuasaan politik secara langsung di lembaga legislatif, tetapi pengaruhnya sangat besar dalam menentukan kebijakan politik yang akan ditempuh. Wadah organisasi kemasyarakatan dapat dijadikan sebagai sumber utama penyusunan materi dasar setiap produk peraturan perundang-undangan yang sedang dibuat atau dibahas di lembaga perwakilan rakyat.

Keberadaan organisasi kemasyarakatan dapat dimanfaatkan oleh anggota parlemen sebagai mitra dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan khususnya undang-undang. Terlebih lagi pada saat ini prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi kecenderungan global. Diperlukan perhatian setiap aparatur pemerintahan pada setiap tingkatan untuk lebih peka dalam melihat permasalahan kemasyarakatan.

Partisipasi publik merupakan elemen mendasar dalam kerangka perwujudan *good governance*. Hal tersebut disampaikan Kurdinar⁹⁹, yang lebih lanjut menyatakan :

”apapun kebijakan yang dibuat negara, rakyat akan merasakan dampak dari kebijakan itu, oleh karenanya menjadi penting keterlibatan rakyat dalam setiap proses pembuatan kebijakan. Tersedianya ruang publik

⁹⁹ Kurdinar, Partisipasi Publik Itu Penting, <http://kurdinar.blogspot.com/2008/03/pejuang-dan-tantangan-mendorong.html>

bukanlah sebuah hadiah yang diberikan oleh negara kepada rakyat. Sebaliknya, hal itu merupakan kewajiban negara untuk memberikan jaminan terhadap tersedianya ruang partisipasi”.

Pada hakekatnya, rakyatlah yang sejatinya memiliki kedaulatan. Mereka berhak untuk terlibat dalam setiap upaya negara melaksanakan kewajibannya. Keterlibatan tersebut dalam rangka memastikan negara menjalankan kewajibannya secara sungguh-sungguh. Partisipasi merupakan hal yang mendasar dan bagian yang tidak terpisahkan dalam kerangka *governance*. Partisipasi menjadi satu dari sembilan unsur tata pemerintahan yang baik. Unsur lainnya adalah, supremasi hukum, transparansi, cepat tanggap, membangun konsensus, kesetaraan, efektif dan efisien, bertanggungjawab dan visi strategis. Dalam konteks demokrasi, pelaksanaan partisipasi dalam pengelolaan tata pemerintahan yang baik, adalah wujud dari partisipasi demokrasi.

Hubungan partisipasi dengan *good governance* dalam kebijakan publik dirumuskan Wils yang menyatakan bahwa :

*“good governance and enablement policies, including their emphasis on people’s own initiative and bottom-up planning, tend to legitimate participation in decision making”*¹⁰⁰.

(pemerintahan yang baik dan kebijakan yang baik, termasuk kebutuhan terhadap setiap inisiatif masyarakat dan perencanaan dari bawah ke atas, cenderung memerlukan partisipasi dalam pembuatan keputusan).

Menurut Wils peluang masyarakat dalam menyalurkan inisiatif dan menyusun perencanaan dari bawah menguatkan legitimasi partisipasi dalam merumuskan kebijakan. Keterlibatan masyarakat dalam penentuan kebijakan sangat penting karena mereka yang paling mengetahui kebutuhan.

Dukungan masyarakat dalam proses partisipasi menuju *good governance* di Indonesia menurut Sumarto antara lain adalah :

¹⁰⁰ Frits Wils, dalam Peter J.M. Nas, and Patricio Silva, Ed, *Modernization, Leadership, and Participation*, Leiden University Press, Den Haag, 1999, h. 195

“memperkaya konsep-konsep pembangunan partisipatori dalam pengambilan keputusan publik, mendorong kesadaran eksekutif dan legislative agar lebih membuka diri terhadap partisipasi warga, dan mendorong permintaan yang lebih besar untuk partisipasi dan akuntabilitas dengan meningkatkan kesadaran warga tentang kebutuhan dan hak mereka berpartisipasi dalam proses perencanaan penganggaran dan pengambilan keputusan publik¹⁰¹”.

Brinkerhoff dan Crosby¹⁰² menyimpulkan berbagai tipe partisipasi masyarakat yaitu *information-sharing*, *consultation*, *collaboration*, *joint decision-making*, dan *empowerment*. Lebih lanjut, Brinkerhoff dan Crosby juga merumuskan mekanisme partisipasi meliputi keterbukaan akses dan keluasan informasi sesuai prinsip pemerintahan demokratik, kelengkapan informasi, *sharing* informasi, untuk mewujudkan transparansi, daya tanggap, dan pertanggungjawaban diperlukan.

Pemerintah dikategorikan baik apabila responsif terhadap kepentingan masyarakat. Keterlambatan respon dapat berakibat buruk bagi pemerintah dan masyarakat. Dalam konteks penelitian ini salah satu alasan pembaruan kebijakan di bidang kewarganegaraan adalah keberadaan surat bukti kewarganegaraan bagi warga negara keturunan (eks asing) yang menimbulkan pro kontra karena dianggap diskriminasi antara warga negara asli dengan warga negara keturunan asing (pribumi dan non pribumi).

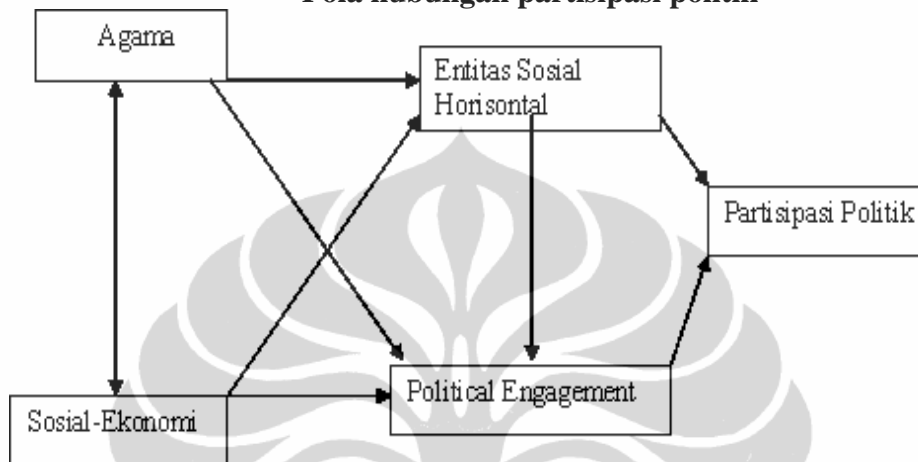
Incis membedakan antara keterlibatan publik dengan keterlibatan politik. Keterlibatan publik menjadi satu sisi dari mata uang yang tak bisa dipisahkan dari keterlibatan politik (*political engagement*). Jika *political engagement* menyangkut keterlibatan dan keterkaitan warga negara dengan urusan-urusan politik dan pemerintahan, maka *civic engagement* menyangkut keterlibatan warga negara di dalam kegiatan-kegiatan sosial secara sukarela dan *trust* antar-sesama warga negara. Pola hubungan agama, faktor sosial-

¹⁰¹ Ibid, h. 31

¹⁰² Brinkerhoff, Derick W. dan Benjamin L. Crosby, *Managing Policy Reform*, Kumarian Press, USA, 2002, h.54

ekonomi, *civil society*, *political engagement*, dan partisipasi politik digambarkan sebagai berikut :

Gambar 2.10.
Pola hubungan partisipasi politik



Sumber : http://www.incis.or.id/babIII_1.htm#top

Entitas Sosial Horizontal terdiri dari partisipasi sosial, modal sosial, dan nilai-nilai demokrasi. Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa seorang warga yang terlibat secara psikologis dengan urusan politik, maka ia juga cenderung berpartisipasi dalam tindakan politik nyata. Dengan kata lain, orang yang tertarik dengan politik, yang biasa membaca berita politik, dan yang aktif mencari informasi politik cenderung ikut bermusyawarah memecahkan suatu masalah politik tertentu, melakukan diskusi politik, terlibat aktif di partai politik, menyebarkan selebaran-selebaran politik, dan melakukan demonstrasi untuk mempengaruhi kebijakan politik. Sebaliknya, jika seseorang kurang *politically engage*, maka ia cenderung kurang berpartisipasi secara politik.

Terkait dengan perlunya partisipasi dalam pemerintahan, Nye¹⁰³ menyatakan bahwa kinerja pemerintahan dapat dilihat dengan ukuran rasa

¹⁰³ Nye, Joseph Jr., Phillip D Zelokow, and David C King, *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997

keadilan, menjamin ketenangan, memberikan kesempatan keamanan, mendorong kesejahteraan, dan mempertahankan kemerdekaan. Pemerintah harus menampung aspirasi dan mau mengimplementasikan dalam praktik. Kebijakan pemerintah harus berperan sebagai alat kontrol sosial (*social control*), dan sebagai pendorong masyarakat (*social engineering*).

Kebijakan pemerintah merupakan aktualisasi keinginan pihak-pihak berkepentingan. Prinsip transparansi di era teknologi informasi merupakan tuntutan yang wajar dan secara teknologi mudah dipenuhi. Fenomena informasi assimetris dan informasi yang berbeda, harus ditinggalkan. Semua pihak harus mendapat kemudahan akses mendapat informasi dengan biaya murah dan terjangkau secara merata tanpa terkendala masalah geografis.

Sehubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik, Lasswell memperkenalkan model proses sosial¹⁰⁴. Penggunaan model sosial didesain untuk memetakan cara partisipan (*stake holders*) dalam proses keputusan yang berusaha merealisasikan nilai melalui seminar dengan institusi : partisipan, perspektif, situasi, nilai dasar, strategi, hasil, dan efek. Partisipan merupakan individu atau kelompok relevan yang terlibat dalam sebuah problem. Dimaksudkan dengan perspektif adalah permintaan nilai, ekspektasi, identitas, dan mitos dari partisipan, sedangkan situasi merupakan gambaran bagaimana dan di mana para partisipan berada dan diorganisasikan.

Termasuk nilai dasar adalah aset positif/negatif yang dianut partisipan antara lain kapabilitas, perspektif, dan nilai. Strategi merupakan pilihan strategi yang mungkin digunakan partisipan untuk mencapai hasil. Dalam perumusan kebijakan perlu juga dikenali efek institusional dan nilai aktual dari partisipan. Dengan memberdayakan seluruh institusi tersebut maka

¹⁰⁴ Person, Wayne, Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan, alih bahasa Tri Wibowo Budi Santoso, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan ke-3, 2008, h.450

kebijakan yang dihasilkan tidak hanya karya pembentuk kebijakan tetapi lebih memihak kepada masyarakat.

Lasswell merumuskan pemberdayaan masyarakat melalui ide tentang planetarium sosial¹⁰⁵ atau *think-tank* sosial yang memungkinkan komunitas dapat mengamati diri sendiri, membayangkan kemungkinan, dan mengeksplorasi problem. Planetarium sosial menjadi tempat bagi komunitas berkumpul untuk mengajukan argumen, gambaran, ide, dan rencana. Tujuan adanya lembaga ini adalah untuk meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat sehingga dapat memperkaya agenda politik. Planetarium sosial merupakan sarana memberdayakan masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan.

Masyarakat dalam model ini bertindak sebagai produsen sekaligus konsumen kebijakan. Planetarium sosial memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan suaranya (*voice*) menyikapi kebijakan publik yang diterapkan. Dengan demikian partisipasi masyarakat akan meningkatkan demokratisasi melalui penggunaan mode evaluasi dan audit yang bertujuan meningkatkan akuntabilitas via *policing*, *controlling*, dan *quantifying* hubungan dan aktivitas manusia¹⁰⁶.

Penelitian yang dilakukan Incis menyatakan pentingnya partisipasi masyarakat dalam demokrasi. Menurut Incis, faktor penunjang demokrasi adalah ada-tidaknya *civic culture* dalam suatu masyarakat¹⁰⁷. Elemen dasar keterlibatan publik (*civic engagement*) menjadi akar tunjang *civil society* (masyarakat sipil/masyarakat madani) yang menyuburkan demokrasi. Adanya kultur demokrasi yang bersemayam dalam masyarakat menjadi ukuran seberapa jauh keterlibatan publik tersebut dihargai keberadaannya.

¹⁰⁵ Ibid, h. 538

¹⁰⁶ Ibid, h. 617

¹⁰⁷ Riset Pembentukan dan Penguatan *Civil Society* di Indonesia : Studi Kasus Jakarta , http://www.incis.or.id/babIII_1.htm#top.

Urgensi masyarakat diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam penentuan kebijakan publik juga disampaikan Coglianese. Konvensi tentang lingkungan hidup disebutkan bahwa setiap negara peserta harus mendorong partisipasi publik yang efektif dalam penyiapan pengaturan melalui mekanisme :

“penjadwalan harus memberikan kesempatan partisipasi masyarakat, rancangan peraturan harus dipublikasikan, masyarakat diberikan peluang untuk memberikan masukan, baik secara langsung maupun melalui badan perwakilan, hasil partisipasi masyarakat tersebut apabila dimungkinkan dapat dilakukan kajian kembali (Pasal 8)”¹⁰⁸.

Mekanisme tersebut menjadi perhatian Coglianese yang meneliti perkembangan partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan. Secara bertahap akses masyarakat terhadap pembentukan kebijakan publik makin mudah berkat adanya kemajuan teknologi. Di masa lalu, masyarakat sangat sulit mengetahui proses pembentukan kebijakan, kemudian berangsur-angsur masyarakat dapat memberikan komentar, sedangkan di masa yang akan datang sangat penting mekanisme pembentukan peraturan. Menurut Coglianese di masa yang akan datang diperlukan perubahan yang revolusioner yaitu proses pembentukan peraturan menggunakan elektronik (*eRulemaking*)¹⁰⁹.

Penguatan peran antara masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik sangat diperlukan agar kebijakan yang dihasilkan memiliki keberpihakan pada rakyat. Menurut Tjahjono¹¹⁰ aspirasi masyarakat lewat DPR banyak mengalami deviasi dan distorsi. Ini diakibatkan para anggota DPR mengembangkan kepentingannya sendiri. Untuk mengatasi hal tersebut, seharusnya dibentuk dewan-dewan yang bertugas merumuskan kebijakan

¹⁰⁸ *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, <http://www.mem.dk/aarhus-conference/issues/public-participation/ppartikler.htm>.

¹⁰⁹ Coglianese, Cary, *Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and Future*, John F. Kennedy School of Government Harvard University, June 2006 [http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP06-027/\\$File/rwp_06_027_coglianese.pdf](http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP06-027/$File/rwp_06_027_coglianese.pdf).

¹¹⁰ S. Indro Tjahjono, opcit

publik yang melibatkan wakil-wakil masyarakat. Pembentukan dewan-dewan, seperti dewan pendidikan, dewan kota, dewan air dan lainnya, merupakan lembaga yang mewadahi peran, misi dan visi organisasi masyarakat sipil. Dewan-dewan berfungsi sebagai penyambung kepentingan publik agar dapat langsung diimplementasikan dalam kebijakan.

Kemajuan dan ketersediaan teknologi sangat membantu partisipasi dalam menyediakan akses masyarakat, tetapi ternyata belum mencukupi meningkatkan partisipasi masyarakat karena terkendala masalah kelembagaan. Dilema partisipasi masyarakat dalam pemerintahan terkendala karena adanya kekhawatiran kekuasaan hegemoni negara tertinggal ketika kesempatan masyarakat berpartisipasi sangat terbuka¹¹¹. Untuk menangkal keadaan ini maka kesadaran kritis partisipasi warga, khususnya partisipasi politik warga (*citizen participation*), harus terus didorong ke muka demi terwujudnya pembangunan politik yang demokratis mengikuti dinamika sistem politik dan pergeseran setting sosial masyarakat.

Partisipasi politik secara otonom tersebut menjadi kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi, dan dimaksudkan untuk mempengaruhi pembuatan kebijakan oleh pemerintah. Partisipasi ini bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan. Dengan demikian partisipasi politik tidak dimaksudkan hanya semata-mata sebagai aktivitas publik yang dilakukan oleh atau melalui partai politik saat pemilu. Partisipasi politik adalah tindakan individu-individu dalam kapasitasnya sebagai warga negara yang dilakukan secara terus menerus untuk mempengaruhi kebijakan publik.

Sehubungan dengan peran serta masyarakat dalam pemerintahan di era globalisasi, Chandler menyatakan bahwa :

¹¹¹ Misbahul Hasan, Partisipasi Warga dalam Perumusan Kebijakan Publik, <http://www.lakpesdam.or.id/publikasi/253/partisipasi-warga-dalam-perumusan-kebijakan-publik>

*”since society cannot operate without political organisation and rules to ensure cooperation between individual and fairness in the distributions of goods and values, society must select the specific rules, and the institutions to administer these rules, to cover the pluralistic society which they govern”*¹¹².

(masyarakat tidak dapat bekerja tanpa adanya organisasi dan peraturan politik untuk memastikan kerjasama antara individual dan kejujuran dalam pendistribusian barang dan nilai, masyarakat harus memilih aturan tertentu, dan lembaga untuk mengatur peraturan ini, guna mengendalikan masyarakat yang pluralistik yang mereka tetapkan).

Di era globalisasi demikian penting pemerintah mengakomodasikan kepentingan masyarakat dalam menyediakan barang/jasa dan nilai-nilai yang sangat beragam. Saatnya pemerintah menghargai masyarakat untuk memperoleh pelayanan yang sesuai dengan kebutuhannya jika pemerintah tidak ingin ditinggalkan masyarakat. Dengan demikian pemerintah membuka partisipasi masyarakat untuk menyuarakan kebutuhannya agar pelayanan yang diberikan pemerintah sesuai dengan kepentingannya.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan di negara berkembang menunjukkan perkembangan yang perlu terus ditingkatkan. Sebagai contoh di Bangladesh keterlibatan organisasi kemasyarakatan belum sepenuhnya mendukung pemerintahan demokratis untuk meningkatkan nilai-nilai pemerintahan yang baik. Hal tersebut ditunjukkan hasil penelitian Sobhan pada tahun 1999 sebagaimana dikutip Zafarullah berikut :

”Civil organizations have not been taken into the confidence of successive ”democratic” governments in Bangladesh in advancing the norms of good governance”.¹¹³.

(Organisasi sipil belum dapat meyakinkan keberhasilan pemerintahan demokrasi di Bangladesh dalam mengembangkan norma-norma pemerintahan yang baik).

¹¹² Chandler, J.A., *Conclusion : Globalisation and Public Administration* dalam J.A.Chandler, Editor, *Comparative Public Administration*, Routledge, Cambridge, 2000, h. 264

¹¹³ Zafarullah, Habib, *Administrative Reform in Bangladesh : An Unfinished Agenda* dalam Ali Farazmand, *Administrative Reform in Developing Nation*, Editor, Praeger, London, 2002, h. 68-9

Dalam rangka memacu peran serta masyarakat menumbuhkan kerjasama pemerintah-masyarakat dalam pemerintahan, maka difasilitasi lembaga donor internasional agar hak-hak dan kewajiban yang diberikan pemerintah sesuai dengan kepentingannya dan mendukung pemerintahan yang demokratis. Diharapkan dengan partisipasi dapat pula memperbaiki kinerja pemerintah.

Peranan masyarakat dalam pembentukan kebijakan disadari berbagai kalangan. Penyusunan peraturan akan lebih baik jika didasarkan pada kebutuhan dan perkembangan yang terjadi¹¹⁴. Pada era ini telah berkembang gagasan bahwa pencapaian tujuan implementasi kebijakan memerlukan penerimaan dari masyarakat. Keterlibatan masyarakat rupanya berkaitan dan dipengaruhi oleh tingkat pendidikan warga. Semakin tinggi tingkat pendidikan warga, mereka akan semakin menuntut keterlibatan dalam proses keputusan yang berdampak bagi kehidupannya.

Peran serta masyarakat di masa yang akan datang, disampaikan Prasojo¹¹⁵ bahwa pemberdayaan sepenuhnya melibatkan partisipasi masyarakat atau masyarakat menjadi pilihan yang paling menguntungkan. Pendapat tersebut dilandasi pendapat McKnight sebagaimana dipaparkan Osborne dan Gaebler¹¹⁶ dalam pemerintahan partisipatif : masyarakat memiliki komitmen yang lebih besar terhadap anggotanya; masyarakat lebih mengetahui permasalahan yang dihadapi; masyarakat lebih mengutamakan penyelesaian setiap masalah yang dihadapi; masyarakat bertindak lebih manusiawi (*care*); masyarakat lebih fleksibel dan lebih kreatif; masyarakat mendorong efektivitas dan fokus pada kemampuan. Lembaga swadaya masyarakat berperan dalam penyediaan barang dan jasa, sedangkan

¹¹⁴Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penyusunan Kebijakan oleh Eksekutif : Urjensi Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Kebijakan Eksekutif, <http://209.85.175.132/search?q=cache:2qyZ3uD8vbsJ:www.fppm.org/Publikasi/Buku/Konsultasi%2520Publik/Bab%25203.pdf+www.pembentukan+kebijakan+publik&hl=id&ct=clnk&cd=53&gl=id>

¹¹⁵ Eko Prasojo, *Decentralization and Changing Governance* : Peranan Kepemimpinan dalam Peningkatan Kapabilitas Kewirausahaan Lokal (Studi di Kabupaten Jembrana Bali Indonesia) dalam *Jurnal Bisnis & Birokrasi*, Volume XIV/Nomor 2/Mei/2006, h. 404-5

¹¹⁶ Osborne & Gaebler, *op cit*, h. 66-9

pemerintah lebih berperan memberikan perhatian dan dorongan sehingga pelayanan pemerintah yang diberikan kepada masyarakat lebih efisien, efektif, dan partisipatif.

Lebih lanjut, Prasojo¹¹⁷ mengutip pendapat Huntington yang menyatakan bahwa partisipasi warga negara (*private citizen*) bertujuan untuk mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau dengan kekerasan, legal atau illegal, efektif atau tidak efektif. Partisipasi warga negara untuk mempengaruhi seleksi pejabat-pejabat negara dan/atau tindakan-tindakan yang diambil mereka.

Perhatian kepada masyarakat dalam kebijakan publik sangat penting karena fokus kebijakan publik adalah mengenai keputusan (*decision*) dan tindakan (*action*) pemerintah¹¹⁸. Masyarakat berhak menolak kebijakan pemerintah yang tidak berpihak atau tidak fokus terhadap publik. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat Fermana¹¹⁹ menyimpulkan perlunya ruang publik bersama untuk mendiskusikan dan memusyawarahkan persoalan publik. Selain itu diperlukan kesamaan prinsip yang mendasar tentang kehidupan publik bagi masyarakat untuk menciptakan keadilan yang menyeluruh bagi rakyat.

Pendekatan partisipatif dalam konteks pengembangan masyarakat memiliki manfaat khusus, sebagaimana dirumuskan Agusta :

”Pertama, membangun kemampuan masyarakat dalam mengambil keputusan. Kegiatan partisipatif bekerja melakukan pengujian terhadap aktivitas individual atau kelompok masyarakat yang telah atau sedang berlangsung. Pengujian atas aktivitas tersebut akan menghasilkan informasi yang relevan bagi masyarakat untuk mengambil keputusan. Manfaat khusus kedua adalah membangun

¹¹⁷ Prasojo, *op cit*

¹¹⁸ Cochran, Charles L., *Public Policy*, McGraw-Hill College, 1999, h.1

¹¹⁹ Surya Fermana, *Kebijakan Publik : Sebuah Tinjauan Filosofis*, Ar-ruzz Media, Yogyakarta, 2009, h. 12

kemampuan masyarakat dalam menilai dan melaksanakan kegiatan”
120

Kegiatan partisipatif berfungsi mengaktualisasikan keahlian masyarakat yang selama ini kurang dilibatkan dan untuk mengembangkan kemampuan masyarakat menganalisis agar menghasilkan keputusan yang berkualitas bagi kepentingan mereka. Hal itu akan membantu masyarakat dalam mengorganisasikan dan mengungkapkan kepentingan mereka dan dapat dimengerti oleh orang luar dalam komunikasi dua arah. Kesempatan bagi orang luar untuk lebih memahami keberadaan masyarakat. Manfaat pendekatan partisipatif bagi orang luar adalah melengkapi dan memperkaya penilaian yang mereka lakukan. Hal ini sangat berarti bila orang luar secara khusus bertujuan untuk meningkatkan keswadayaan masyarakat.

Kegiatan partisipatif akan meningkatkan kemampuan masyarakat mengelola kegiatannya sendiri setelah orang luar meninggalkan mereka. Aspirasi orang dalam (masyarakat) dapat dengan mudah tersalur, setelah berhasil mengatasi konflik-konflik kepentingan yang mungkin terjadi dalam masyarakat. Masyarakat seringkali memiliki pengetahuan dan gagasan tentang pembangunan diri mereka sendiri, namun tidak tersalurkan atau tersalurkan tetapi tidak dipergunakan. Dengan pendekatan partisipatif sangat mungkin untuk mengaktualisasikan pengetahuan dan gagasan tak terduga yang perlu dipelajari oleh para perencana dan pengambil keputusan pada semua aras.

Masyarakat menyampaikan pandangannya kepada pengambil keputusan dan mengajak mengerti lebih dalam tentang arti pembangunan menurut kerangka penalaran masyarakat. Hasil telaah partisipatif dapat digunakan untuk pemberdayaan komunitas lokal melalui penyampaian hasil studi dari suatu satuan masyarakat kepada masyarakat lain (yang berdekatan

¹²⁰ Ivanovich, Agusta, *Aneka Metode Partisipasi Untuk Pembangunan Desa, (Participatory Methods on Rural Development in Indonesia)*, 20 Mei 2007, <http://iagusta.blogspot.com/2007/05/aneka-metode-partisipasi-untuk.html>

maupun yang berjauhan) yang menghadapi masalah yang sama. Dengan cara ini masyarakat akan saling belajar di antara mereka sendiri. Kelima, data studi partisipatif berguna bagi pengelolaan kegiatan yang sedang berlangsung (umpan balik).

Hasil kajian dan tindakan partisipatif dapat digunakan oleh orang dalam dan orang luar untuk mengidentifikasi kelebihan dan kelemahan suatu kegiatan. Jika kegiatan akan dilanjutkan atau pada fase penyerahan kepada orang dalam, informasi dapat digunakan untuk memperbaiki dan mempermudah pencapaian tujuan yang lebih efektif dan menghasilkan respon yang lebih baik dalam memilih kebutuhan dan prioritas kegiatan. Dalam masyarakat yang belum mencirikan mekanisme partisipatif, penilaian partisipatif mungkin merupakan awal dan pendekatan partisipatif.

Masyarakat lapisan bawah terlibat dalam proses, tidak hanya membantu memberi informasi tentang komunitas tetapi juga membantu lapisan bawah dalam mengembangkan kemampuan dan pengalaman melakukan analisis. Partisipasi dalam pengambilan keputusan merupakan partisipasi yang paling bernilai karena keterlibatan dalam pengambilan keputusan dalam konteks sosial berdampak pada kecerahan mereka menjadi bagiannya.

Hasil kajian PSHK menunjukkan bahwa partisipasi dan keterbukaan dalam pembentukan undang-undang berbanding lurus dengan kualitas materi muatannya¹²¹. Undang-undang yang prosesnya partisipatif dan transparan cenderung menghasilkan materi muatan yang baik, demikian pula sebaliknya. Studi terhadap sebelas undang-undang yang dilakukan oleh PSHK menyiratkan rendahnya kualitas legislasi dan tidak responsif terhadap

¹²¹ Lukas Siregar, Legislasi Minim Partisipasi, 2 Maret 2007, <http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=14&dn=20070302172926>

kepentingan rakyat¹²². Partisipasi masyarakat merupakan jembatan mencari titik temu dari berbagai kepentingan, baik kepentingan masyarakat maupun pemerintah. Dengan demikian, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang sangat penting dalam mewujudkan *good governance*.

Sebagai subsistem perumusan kebijakan publik, maka pemberdayaan masyarakat dalam proses penentuan kebijakan publik sangat penting, namun menemui banyak kendala. Kendala tersebut juga dialami masyarakat di berbagai negara. Menurut Rose-Ackerman :

“kesulitan yang terjadi di Polandia dan Hungaria dapat dikelompokkan dalam empat kategori yaitu pengetahuan masyarakat, keterbukaan proses, pembenaran pemerintah, dan pengujian¹²³”.

Pemerintah tidak secara kontinyu menyebarluaskan rancangan peraturan dan undang-undang sehingga masyarakat tidak dapat memberi masukan. Konsultasi hanya dilaksanakan terhadap kelompok tertentu, belum tentu dapat menggambarkan pendapat masyarakat. Masyarakat disediakan fasilitas untuk menguji peraturan yang telah ditetapkan pemerintah. Di Hungaria akses untuk pengujian peraturan dilaksanakan di Mahkamah Konstitusi sangat terbuka, tetapi keterlibatan dalam proses pembentukan peraturan jarang berhasil. Di Polandia akses untuk pengujian di Pengadilan Konstitusi sangat terbatas tetapi pengadilan mempunyai kewenangan langsung membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi.

Praktik pembangunan partisipatif yang dilaksanakan ADB-pun menemui beberapa kendala¹²⁴. Kendala pertama adalah jadwal yang sangat

¹²² Maria Hartiningsih, Utang dalam Proses Legislasi, <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0702/19/swara/3328621.htm>

¹²³ Rose-Ackerman, Susan, *From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society*, *The International Center for Not-for-Profit Law*, http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol8iss2/art_1.htm.

¹²⁴ Malvicini dan Sweetser, op cit, h. 4

ketat untuk memproses pinjaman membuat pendekatan tersebut sulit diterapkan. Pembuatan keputusan partisipatif menuntut fleksibilitas dan kadang-kadang banyaknya waktu yang tidak dapat diperkirakan. Kendala selanjutnya adalah tidak adanya insentif bagi staf yang menggunakan metode partisipatif. Dari segi pembiayaan, biasanya tidak tersedia untuk mendukung kegiatan partisipatif.

Ditinjau dari aspek sumber daya manusia, para manajer proyek terutama berfokus pada logistik, keuangan, dan konstruksi. Apabila menerapkan partisipasi, mereka khawatir tidak mampu memenuhi permintaan masyarakat. Selain hal tersebut, pergantian staf yang sering terjadi menghambat kelangsungan dan keefektifan kegiatan partisipatif. Beberapa staf tidak bersedia mencoba partisipasi. Secara struktural beberapa negara tidak mengenal cara-cara kerja yang lebih menyeluruh/partisipatif. Kurang ada kejelasan mengenai kemitraan. Beberapa pihak merasa bahwa organisasi non pemerintah (NGO) dan mediator sosial lain jangan diperlakukan berbeda dari para kontraktor atau konsultan.

Dengan demikian sangat tepat upaya yang dilakukan masyarakat Indonesia untuk lebih berperan dalam pemerintahan, sehingga tercipta hubungan seimbang antara pemerintah, masyarakat, dan swasta. Dominasi pemerintah terhadap masyarakat dan sektor swasta secara bertahap harus dikurangi, demikian pula perlu pemberdayaan potensi masyarakat untuk berperan serta dalam sektor swasta. Diperlukan kesadaran bersama untuk mewujudkan hubungan setara antar pemangku kepentingan. Penelitian YAPPIKA mengungkap kelemahan masyarakat sipil di Indonesia antara lain :

”lingkungan eksternal organisasi masyarakat sipil yang belum kondusif, hubungan negara dan organisasi masyarakat sipil masih konfrontatif, dan organisasi masyarakat sipil belum begitu berhasil dalam mempengaruhi kebijakan publik”¹²⁵.

¹²⁵ Lemahnya Kondisi Masyarakat Sipil Indonesia, <http://www.yappika.or.id/cari.php>.

Lingkungan eksternal menyangkut *rule of law*, hak-hak politik, korupsi, efektivitas negara, kompetisi politik dan desentralisasi. Kebebasan mendapatkan hak-hak politik yang diperoleh rakyat Indonesia tidaklah sebanding dengan lemahnya penerapan hukum dan tindakan korupsi yang makin meningkat. Kedua, hubungan negara dan organisasi masyarakat sipil masih konfrontatif. Negara dipersepsikan sebagai lembaga yang harus dilawan, sedangkan masyarakat sipil memerlukan banyak taktik untuk menyikapi hal tersebut dan mencari dasar-dasar untuk berkompromi. Dialog yang terjadi antara negara dan masyarakat sipil masih terbatas, demikian pula dukungan dan kerjasama dari negara dengan organisasi masyarakat sipil. Ketiga, organisasi masyarakat sipil belum begitu berhasil dalam mempengaruhi kebijakan publik.

Penelitian tersebut menunjukkan hambatan internal masyarakat dan eksternal yang diciptakan pemerintah. Masyarakat belum mampu mengaktualisasikan dirinya secara efektif disebabkan oleh faktor pengalaman dan kemampuan yang dimiliki ketika harus berhadapan dengan pemerintah sebagai akibat dominasi pemerintah, sedangkan secara struktural pemerintah enggan memberikan peluang lebih luas kepada masyarakat dalam pemerintahan baik melalui hukum maupun dengan kekuasaannya.

Meskipun berbagai pihak menyimpulkan pentingnya partisipasi masyarakat, namun dalam pelaksanaannya menemui permasalahan umum yang dialami negara-negara dunia ketiga. Kelemahan justru disebabkan oleh sikap pejabat publik baik politisi maupun birokrasi yang menganggap bahwa partisipasi dalam proses pembuatan kebijakan adalah tidak sah dan tidak efisien. Grindle mengemukakan :

“Related to the weakness of interest aggregating mechanisms in Third World countries is the frequently encountered attitude of leaders in both political and administrative positions that participation in policy formulation processes is illegitimate or inefficient”¹²⁶

¹²⁶ Grindle, Merille S., *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, 1980, h. 17.

(Berkenaan dengan kelemahan mekanisme kepentingan di Negara dunia ketiga seringkali berhadapan dengan perilaku para pemimpinnya, baik dalam posisi politik maupun administrasi sehingga partisipasi dalam proses formulasi kebijakan tidak legitimate atau tidak efisien).

Tanggung jawab pembentukan kebijakan dilaksanakan oleh badan perencanaan nasional yang dibentuk pemerintah. Pendapat tersebut hendaklah dipahami sebagai sikap yang tidak berlebihan mengingat pemerintahannya sedang mengembangkan pembangunan, termasuk pembangunan masyarakat.

Partisipasi masyarakat di Indonesia menurut Parwoto¹²⁷ telah dikembangkan sejak jaman orde baru namun menghadapi kendala. Hal tersebut disebabkan terdapat perbedaan tentang pentingnya partisipasi masyarakat. Sebagian orang menganggap bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan harus atau bahkan mutlak dilakukan berdasarkan pertimbangan praktis karena masyarakat sendirilah yang paling tahu kebutuhan mereka. Sebagian yang lain beranggapan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan diterapkan berdasarkan pertimbangan yang lebih konseptual. Partisipasi merupakan wujud nyata penerapan demokrasi. Bahkan ada yang beranggapan bahwa pada dasarnya manusia itu unik dan merdeka sehingga kebahagiaan seseorang tidak mungkin ditentukan oleh orang lain tanpa terlebih dahulu bertanya atau berkonsultasi kepada yang bersangkutan.

Pendapat tersebut bersesuaian dengan hasil penelitian terhadap Indeks Masyarakat Sipil (IMS) yang dilakukan Yappika pada tahun 2006¹²⁸. Temuan tersebut meliputi dimensi struktur organisasi, lingkungan eksternal, nilai-nilai yang mendorong tujuannya, serta dampak yang diperoleh dari aktivitas yang

¹²⁷Parwoto, Dari Partisipasi Komunitas Menuju Partisipasi Warga, Info Urdi Vol. 16 [http://www.urdi.org/urdi/Info_URDI_New/Vol.%2016%20\(2\).pdf](http://www.urdi.org/urdi/Info_URDI_New/Vol.%2016%20(2).pdf).

¹²⁸Aditya Perdana, Lemahnya Kondisi Masyarakat Sipil Indonesia, Rabu 26 Juli 2006, <http://www.yappika.or.id/cari.php>.

dilakukan oleh masyarakat sipil. Pertama, transparansi dalam organisasi masyarakat sipil dinilai lemah. Kondisi ini disebabkan publikasi dan laporan tahunan organisasi masyarakat sipil, baik dalam bentuk barang cetakan ataupun di dalam website, masih tergolong rendah. LP3ES dalam penelitian tahun 2005 menyebutkan hanya 12 dari 70 LSM yang diteliti yang membuat laporan tahunan tersebut.

Permasalahan kedua adalah keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi masyarakat sipil. Kebanyakan organisasi masyarakat sipil menghadapi persoalan dalam kemandirian dan keberlanjutan sumber daya sehingga belum mampu mencapai tujuan yang ditetapkan. Secara finansial, nampaknya organisasi masyarakat sipil masih tergantung pada bantuan luar negeri, sementara dana domestik yang berasal dari pemerintah atau publik atau swasta jumlahnya masih terbatas. Persoalan berikutnya terkait dengan eksistensi LSM, yang disimpulkan bahwa tingkat kepercayaan publik terhadap LSM dan serikat buruh masih rendah (37% dan 30%), sementara tingkat kepercayaan terhadap organisasi keagamaan seperti (NU, Muhammadiyah, gereja) tinggi sekitar 80%. Keempat, lingkungan eksternal organisasi masyarakat sipil yang belum kondusif. Yang dimaksud dengan eksternal menyangkut *rule of law*, hak-hak politik, korupsi, efektivitas negara, kompetisi politik dan desentralisasi.

Permasalahan selanjutnya adalah faktor kelembagaan, hubungan negara dan organisasi masyarakat sipil masih konfrontatif. Negara dilihat sebagai musuh yang harus dilawan, sementara masyarakat sipil memerlukan banyak taktik untuk menyikapi hal tersebut dan tidak mencari dasar-dasar untuk berkompromi dan duduk bersama. Faktor yang terakhir terkait dengan lingkup kegiatan, organisasi masyarakat sipil aktif dan sukses dalam mempromosikan demokrasi, hak asasi manusia dan memperkuat warga negara. Namun demikian, belum begitu berhasil dalam mempengaruhi kebijakan publik, khususnya dalam bidang penganggaran, membuat sektor

swasta lebih akuntabel serta mampu menciptakan lapangan kerja serta memenuhi kebutuhan-kebutuhan kelompok marjinal.

Berdasarkan penelitian tersebut Yappika menyusun beberapa rekomendasi untuk meningkatkan IMS. Pertama, perlunya menguatkan aspek transparansi organisasi masyarakat sipil dalam aktivitas dan kegiatannya. hal ini terkait dengan upaya menciptakan kultur egaliter dalam organisasi, pembenahan sistem keuangan di masing-masing organisasi serta memegang teguh kode etik dan sanksi kepada jaringan organisasi masyarakat sipil. Kedua, perlunya perluasan ide dan gagasan kesetaraan jender kepada semua kalangan, tidak hanya pada isu kekerasan terhadap perempuan semata saja.

Ketiga, kalangan organisasi masyarakat sipil terus mendorong akuntabilitas pemerintah serta sektor swasta. Terutama pemantauan terhadap sistem anggaran negara dan pemda dan juga membangun strategi dengan *shareholder* perusahaan untuk mempengaruhi kebijakan perusahaan. Keempat, perlunya peningkatan kebutuhan dasar kelompok masyarakat marjinal, baik secara prosedural maupun kesempatan kepada kelompok marjinal terlibat dalam proses pengadaan barang. Kelima, perlunya dialog antar organisasi masyarakat sipil dengan kepentingan yang berbeda sebagai upaya memanfaatkan ranah publik sebagai sarana partisipasi warga.

Keenam, perlunya penjajagan serta kemungkinan organisasi masyarakat sipil dapat mengakses dan memiliki saham di perusahaan untuk mempengaruhi kebijakan perusahaan. Ketujuh, perlunya optimalisasi berbagai *watchdog organization* sebagai lembaga kontrol kebijakan pemerintah. Kedelapan, perlunya penegakan hukum tidak hanya bagi pelaku semata, tetapi juga melindungi korban, karena selama ini hak korban tidak pernah diperhatikan. Semua rekomendasi ini bertujuan untuk membangun masyarakat sipil yang lebih baik lagi di masa depan.

Selain penelitian yang dilakukan Yappika, Usman juga menyimpulkan penyebab lemahnya organisasi kemasyarakatan di Indonesia.

“Beberapa kendala membangun *civil society* di negeri ini adalah masalah *public trust*, masalah *clientelisme* yang melekat dalam interaksi antara pemerintah dan pelaku bisnis atau pengusaha, dan masalah *patrimonialisme*”¹²⁹.

Masalah *public trust* : selama ini institusi birokrasi publik bekerja hampir tidak disertai mekanisme kontrol eksternal baik dari pihak institusi politik (partai dan legislatif) maupun dari media massa dan kelompok kepentingan. Kalaupun dahulu pernah ada, kontrol eksternal itu lebih sering palsu, tidak jujur, dan hanyalah sebuah rekayasa untuk menyenangkan atau mengelabui masyarakat. Hal ini terjadi karena pada saat itu rejim yang berkuasa berada pada puncak strata, dan dengan sewenang-wenang memanfaatkan kekuasaan yang dimiliki untuk kepentingan politiknya sendiri. Institusi birokrasi dan institusi politik tidak netral, tidak mampu melakukan fungsi kontrol, dan menjadi kepanjangan tangan rejim itu.

Konsekuensi yang terlihat adalah terjadinya *public distrust* yang membuat segala bentuk kebijakan pemerintah selalu dicurigai, sehingga sulit membangun komitmen anggota masyarakat. Benar memang pemerintah yang sekarang sudah memperoleh legitimasi yang kuat karena dipilih oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui Pemilu yang cukup demokratis. Namun demikian karena masih banyak warisan masalah politik yang belum dapat diselesaikan dengan tuntas, maka masih sulit menciptakan *public trust*.

Masalah kedua, *clientelisme* yang melekat dalam interaksi antara pemerintah dan pelaku bisnis atau pengusaha. Sedikitnya ada dua macam tipe pengusaha yaitu: (1) *the client bourgeoisie* atau pengusaha yang tumbuh besar

¹²⁹ Sunyoto Usman, Peran *Civil Society* (Masyarakat Madani) Dalam Tata Pemerintahan, Makalah disampaikan pada seminar ‘Membangun Kemitraan antara Pemerintah dan Masyarakat Madani untuk Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik’, diselenggarakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 9 Oktober 2001, http://www.goodgovernance-bappenas.go.id/peristiwa_files/seminar/Civil%20Society.pdf, h.12-3.

dengan fasilitas yang diberikan pemerintah, dan (2) *the entrepreneurs* atau pengusaha yang tumbuh dan berkembang atas etos dan kemampuannya sendiri. Pada era reformasi memang sudah mulai terjadi keterbukaan dalam dunia bisnis, tidak ada lagi monopoli yang berlebihan dari penguasa. Tetapi situasinya masih jauh dari yang diharapkan bagi terciptanya *civil society*, karena dunia bisnis kita sebenarnya masih banyak dikuasai oleh *the client bourgeoisie* tersebut.

Masalah patrimonialisme. Bentuk struktur kekuasaan yang berkembang dalam kehidupan masyarakat bersifat monolitik, di puncak strata ada sekelompok elit minoritas yang superior kemudian pada strata di bawahnya adalah kelompok massa mayoritas yang inferior. Kelompok elit sangat mendominasi pelbagai keputusan-keputusan penting, sedangkan kelompok massa tidak berdaya dan hanya mengikuti kehendak kelompok elit. Bentuk struktur kekuasaan semacam itu sangat sulit mengembangkan perbedaan pendapat dan kritik (termasuk kritik yang konstruktif). Perbedaan pendapat biasanya dianggap ancaman solidaritas dan kritik biasanya dianggap cerminan rendahnya loyalitas, padahal dua hal tersebut sebenarnya sangat dibutuhkan sekali bagi terciptanya *civil society*.

Secara spesifik, penelitian Setiarini menyimpulkan keterbatasan partisipasi dalam pembahasan undang-undang bahwa secara umum aspirasi masyarakat yang disampaikan langsung pada pembahasannya masih terbatas disebabkan oleh:

“keterbatasan waktu, partai politik tidak mempunyai program, praktik birokrasi yang tertutup atau tidak transparan, masyarakat tidak mengetahui mekanisme penyampaian pendapat, kurang jelasnya konsep hubungan antara anggota DPR-RI dengan pemilihnya, keterbatasan anggaran, masyarakat kurang aktif atau bersikap apatis terhadap DPR-RI, partai belum mempunyai struktur yang mengakar sampai ke desa, kelemahan pada mekanisme pembahasan rancangan undang-undang di DPR-RI, keterbatasan anggaran pembahasan suatu rancangan undang-undang, kurang berfungsinya badan legislasi,

belum mempunyai perencanaan yang baik dalam pengajuan rancangan undang-undang, tidak melakukan analisis kebijakan publik”¹³⁰ ..

Hasil penelitian Setiarini menyimpulkan perlunya peningkatan partisipasi masyarakat, sesuai pendapat Gaventa mengenai peran serta pemangku kepentingan (*stake holder*) pemerintahan. Menurut Gaventa¹³¹ batasan tradisional antara *state*, masyarakat sipil, dan sektor swasta menjadi tidak jelas. Hal itu menuntut pemikiran ulang tentang peran dan hubungan pemerintah, sektor swasta, dan warga. Sejak dekade terakhir abad 20 lalu banyak negara meneruskan mekanisme baru untuk memajukan pelibatan warga yang lebih langsung dalam proses pemerintahan, mulai dari pembentukan wujud-wujud baru lembaga-lembaga desentralisasi hingga proses-proses partisipasi dan konsultasi yang amat beragam.

Lebih lanjut hambatan partisipasi masih terjadi karena inovasi metode dan media masih belum berkembang, baik untuk penyampaian informasi, proses memberikan masukan, maupun berdialog¹³². Sarana yang digunakan masih terbatas pada metode yang ‘tradisional’ seperti *hearings*, seminar, dan pertemuan di ruangan DPR. Sementara itu, alternatif lain masih belum diterima atau terbiasa, misalnya FGD, lokakarya, dan pemanfaatan media elektronik. Saat ini sedang berkembang *e-government* dengan makin majunya teknologi komunikasi-informasi digital. Mekanisme komunikasi antara pemerintah dan warga (publik) tidak harus selalu melalui media tatap muka. *E-government* dapat menjangkau masyarakat lebih luas dan mengurangi hambatan geografis Indonesia yang terdiri atas ribuan pulau. Berbagai pilihan cara dan mekanisme penyampaian aspirasi masyarakat perlu terus dikembangkan dengan memanfaatkan berbagai metode, alat, media, dan saluran komunikasi yang ada.

¹³⁰ Setiarini, *opcit*, h.99-107

¹³¹ Gaventa, John, Kewargaan, Partisipasi dan Akuntabilitas: Sebuah Pengantar, [http://www.ipd.ph/logolinksea/resources/Mengkaji Kewarganegaraan Partisipasi dan Akuntabilitas](http://www.ipd.ph/logolinksea/resources/Mengkaji_Kewarganegaraan_Partisipasi_dan_Akuntabilitas).

¹³² Ibid

Dengan adanya berbagai kendala yang dihadapi dalam partisipasi masyarakat, maka diperlukan upaya untuk mengatasi. Salah satu cara mengatasi kelemahan masyarakat menghadapi pemerintah dan meningkatkan penyaluran aspirasi adalah dengan membentuk kluster kebijakan sebagai upaya untuk membangun komunitas atau sekumpulan pakar, pemerhati, serta pengamat, yang memiliki perhatian dan keahlian dalam bidang tertentu¹³³. Para pegiat dalam kluster lebih fokus dan terarah sasaran maupun materi penyaluran aspirasi masyarakat. Dengan demikian akan mengurangi beban finansial dan rentang jarak antara masyarakat dengan pembentuk kebijakan.

Agar permasalahan yang dihadapi masyarakat dapat segera mendapat penanganan pemerintah, maka diperlukan peran media sebagai sarana penyalur aspirasi masyarakat. Media jurnalisme mengambil tempat sebagai zona netral dalam proses interaksi sosial sehingga tercapai konsensus sosial¹³⁴. Konsensus sosial pada dasarnya penerimaan atas dasar akal sehat (*common sense*) dan rasionalitas atas posisi suatu isu publik. Inilah kemudian yang menjadi dasar bagi kebijakan publik/negara (*public policy*), baik berupa keputusan maupun tindakan-tindakan pejabat publik dalam melayani warga masyarakat, yang diterima atas basis akal sehat dan rasionalitas pula.

Media berfungsi sebagai perangkai proses kehidupan masyarakat yang dikenal sebagai fakta publik (*public fact*), kemudian menjadi masalah publik (*public issue*) yang disiarkan sebagai informasi jurnalisme oleh media pers, untuk menjadi sumber atau landasan dalam proses pembentukan pendapat publik. Selanjutnya sebagai dasar penentuan kebijakan publik dalam memberikan pelayanan publik (*public service*).

Berbagai kelemahan tersebut bertolak belakang dengan harapan yang hendak dicapai masyarakat. Pengalaman praktisi mengemukakan keuntungan

¹³³ Kandyawan WP, Pembentukan Kluster Kebijakan Lebih Bermanfaat, Suara Merdeka, 9 Agustus 2005, <http://www.suamerdeka.com/harian/0508/09/slo09.htm>

¹³⁴ Abdullah, Assyari, Pers, Opini publik dan Pembentukan Kebijakan Publik, <http://referensiassyari.abdullah.blogspot.com/2008/12/pers-opini-publik-dan-pembentukan.html>

partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Zen dan Jaime berpendapat bahwa “hak partisipasi masyarakat” jika dipenuhi akan memberikan manfaat bagi publik dan rakyat banyak¹³⁵. Setidaknya ada empat manfaat yang akan diperoleh aparat negara jika memenuhi hak masyarakat ini. Pertama, pejabat dan anggota parlemen mendapatkan banyak masukan, sehingga diharapkan peraturan atau kebijakan yang ditetapkan tidak salah sasaran, berguna dan juga bermanfaat bagi masyarakat banyak. Pemenuhan hak partisipasi masyarakat akan mengurangi efek oposisi lawan politik dan juga dapat menyebabkan mereka paham alasan “keputusan akhir” yang diambil Pemerintah atau DPR/DPRD.

Kedua, terhindar dari penyalahgunaan kekuasaan termasuk terhindar dari praktik korupsi. Tidak tertutup kemungkinan pemimpin terjurumus menyalahgunakan kekuasaan atau melakukan praktik korupsi karena kebijakan yang diambil tidak transparan dan tidak melibatkan publik secara luas. Ketiga, menjadi referensi dan contoh *best practices* (contoh-contoh terbaik) sekaligus pejabat yang bersangkutan menjadi kampiun (*champion*) dalam pemenuhan salah satu hak asasi manusia yang fundamental yaitu keterbukaan. Selain itu, juga dapat membuka bagi pemenuhan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (hak ekosob).

Keempat, meningkatkan popularitas pejabat dimata konstituen dan masyarakat secara umum. Popularitas pejabat secara praktis akan mendukung karier politik yang bersangkutan. Meskipun demikian popularitas bukan menjadi tujuan utama, namun tidak dapat dipungkiri pejabat yang merakyat dan sering mendengar konstituen dan rakyat banyak, akan mendapat julukan sebagai pejabat populer.

¹³⁵ A. Patra M. Zen dan Angeliqe Jaime, Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan Hukum: Menguntungkan Pejabat!, <http://apatra.blogspot.com/2008/11/partisipasi-masyarakat-dalam-pembuatan.html>

Upaya lain untuk meningkatkan peran masyarakat sipil diperlukan komitmen semua pihak untuk menyelesaikan masalah politik yang ada. Diperlukan keberanian memberikan sanksi, transparansi dan mekanisme yang jelas dalam membangun akses pada informasi, dan diperlukan pendidikan politik yang memungkinkan setiap anggota masyarakat memperoleh hak-hak politiknya untuk melemahkan primordialisma. Selain itu perlu dikembangkan lembaga-lembaga sosial yang memungkinkan anggota masyarakat dapat mengembangkan kreativitasnya dan terjembatani kepentingan politiknya.

Usman menyumbangkan ide pembentukan forum-forum yang representatif atau berupa asosiasi-asosiasi yang jelas arahnya dan dapat dikontrol agar *civil society* menghendaki institusi-institusi yang berada pada sektor publik, sektor swasta maupun sektor sukarela¹³⁶. Forum atau asosiasi bersifat terbuka, inklusif dan harus ditempatkan sebagai mimbar masyarakat mengekspresikan keinginannya. Melalui forum atau asosiasi semacam itu *civil society* menjamin adanya kebebasan mimbar, kebebasan melakukan diseminasi atau penyebarluasan opini publik. Kendatipun karakteristik *civil society* bertentangan dengan karakteristik *political society* (yang menempatkan negara pada posisi sentral), namun tidak berarti bahwa *civil society* harus selalu melawan negara atau harus menghilangkan rambu-rambu politik yang telah dibangun oleh negara, jadi status dan peran negara tetap diperlukan.

Suatu teknis partisipasi masyarakat dapat ditempuh melalui lobi. Lobi menurut Nasution sebagai

“Suatu upaya pendekatan yang dilakukan oleh satu pihak yang memiliki kepentingan tertentu untuk memperoleh dukungan dari pihak lain yang dianggap memiliki pengaruh atau wewenang dalam upaya pencapaian tujuan yang ingin dicapai”¹³⁷.

¹³⁶Ibid, h.1

¹³⁷ Nasution, Rusly ZA, Kemampuan Lobi dan Negosiasi Menjadi Suatu Keharusan Global, http://educare.e-fkipunla.net/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=7

Diakui bahwa opini dapat diberikan baik secara formal melalui forum-forum terbuka, maupun secara pendekatan informal. Lobi memiliki beberapa karakteristik yaitu bersifat informal dalam berbagai bentuk, dengan pelaku beragam, dapat melibatkan pihak ketiga sebagai perantara, tempat dan waktu fleksibel dengan pendekatan satu arah oleh pelobi.

Dalam melakukan lobi diperlukan prasyarat agar tujuan dapat berhasil efektif. Menurut M. Corman Aaron sebagaimana dimuat dalam TOTOCorner¹³⁸ syarat keberhasilan lobi diperlukan ZOPA (*Zone of Possible Agreement*), yaitu suatu zona atau area yang memungkinkan terjadinya kesepakatan dalam proses negosiasi. Modal menang dalam lobi dan negosiasi yaitu otoritas, informasi dan keahlian, kontrol terhadap penghargaan, kekuatan memaksa dengan kekerasan, aliansi dan jaringan, akses terhadap dan kontrol kepada agenda, mengendalikan tujuan dan simbol-simbol, dan kekuatan personal. Terdapat beberapa cara untuk melakukan lobi baik yang legal maupun ilegal, secara terbuka maupun tertutup/rahasia, secara langsung ataupun tidak langsung. Sebagai contoh: upaya penyusunan dapat dikategorikan sebagai lobi secara langsung, tertutup dan ilegal. Lobi semacam ini jelas melanggar hukum, namun karena bersifat tertutup/rahasia, agak sulit untuk membuktikannya.

Pertimbangan ditempuhnya lobi antara lain tidak adanya kekuasaan untuk memaksakan suatu hasil yang diinginkan. Selain faktor kekuasaan juga disebabkan terjadinya konflik antar pihak yang masing-masing pihak tidak mempunyai cukup kekuatan atau mempunyai kekuasaan yang terbatas untuk menyelesaikannya secara sepihak. Faktor lain adalah keberhasilan pencapaian tujuan dipengaruhi oleh kekuasaan atau otoritas dari pihak lain. Faktor berikutnya adalah tidak mempunyai pilihan yang lebih baik untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi atau mendapatkan sesuatu yang diinginkan.

¹³⁸ TOTOCorner, *How to Manage Lobbying and Negotiating*, http://awrokeytoto.multiply.com/journal/item/18/HOW_TO_MANAGE_lobbying_negotiating

Untuk mendukung keberhasilan lobi, diperlukan teknik lobi yang tepat dan efektif melalui tahapan berikut¹³⁹ : menganalisis iklim; menentukan lawan dan kawan; mengidentifikasi kelompok kecil yang akan menentukan iklim opini; membentuk koalisi; menetapkan tujuan; menganalisis dan mendefinisikan penyebab kasus; menganalisis berbagai macam segmen khalayak; memperhitungkan media; mengembangkan kasus; menjaga fleksibilitas.

Upaya pengembangan mekanisme dan alat partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan dan produk hukum di kalangan eksekutif, tersebar dalam berbagai peraturan perundangan sektoral. Namun seringkali pemaknaan partisipasi masyarakat, proses, dan caranya, berbeda di antara sektor-sektor itu. Mekanisme *hearings* lebih banyak dikaitkan dengan pemberian masukan dalam penyusunan RUU oleh DPR dan Raperda oleh DPRD. Sedangkan istilah konsultasi publik lebih banyak digunakan dan terkait dengan proses partisipasi dalam penyusunan kebijakan dan program di kalangan eksekutif.

Secara luas konsultasi publik dapat diartikan sebagai kegiatan, mekanisme, dan alat menghimpun atau mengakomodasi masukan/aspirasi masyarakat. Media yang digunakan antara lain pertemuan/forum tatap muka, pernyataan tertulis, media massa (elektronik dan cetak), dan media *on-line* (internet, email, web- forum). Sedangkan secara sempit, konsultasi publik diartikan sebagai alat dengan teknik/cara tertentu yang disusun berdasar panduan. Panduan itu biasanya diterbitkan oleh departemen/sektor untuk menyelenggarakan konsultasi publik tentang penyusunan kebijakan dan program di masing-masing departemen/sektor. Sebagai alat partisipasi masyarakat yang digunakan eksekutif, konsultasi publik memiliki kelebihan, di antaranya: sangat strategis digunakan untuk perumusan kebijakan publik yang bersifat kompleks dan agak abstrak; dan diperlukan terutama untuk isu-

¹³⁹ Teknik Lobi dan Negosiasi, <http://massofa.wordpress.com/2008/04/08/teknik-lobi-dan-negosiasi/>

isu pembangunan dalam skala besar yang berpengaruh terhadap publik secara luas.

Lembaga partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik khususnya dalam pembentukan undang-undang diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masyarakat dapat berpartisipasi secara tertulis maupun lisan. Salah satu contoh pelembagaan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dilakukan Pemerintah Kabupaten Kebumen melalui Peraturan Daerah tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Kebijakan Publik. Peraturan Daerah tersebut ditetapkan dengan pertimbangan bahwa pemerintah daerah merupakan organisasi publik yang berwenang mengatur kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang aspiratif dan demokratis.

Hasil penelitian literatur yang dilakukan terhadap hasil penelitian dengan topik sejenis dan penelitian yang relevan, sebagai berikut :

Tabel 2.6.
Hasil penelitian yang menjadi acuan penelitian

NO	JUDUL	PENELITI	METODE	KESIMPULAN
1.	Partisipasi Publik dalam Proses Pembahasan Undang-Undang di DPR-RI Periode 1997-1999 : Studi kasus Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.	Setiarini, 2000	Kualitatif deskriptif	Aspirasi masyarakat yang disampaikan langsung pada pembahasan undang-undang di DPR-RI masih terbatas.
2.	Elit Desa Dalam Perubahan Politik : Kajian kasus Pengambilan Keputusan	Iberamsyah, 2002	Pendekatan kualitatif	- Terjadi perubahan sumber dan hubungan kekuasaan elit desa yang berimplikasi terhadap terjadinya pergeseran konstelasi elit desa.

	di Desa Gede Pangrango Kecamatan Kadudampit, Kabupaten Sukabumi, Jawa Barat pada Masa Awal Penerapan Otonomi Daerah 2000-2001			<ul style="list-style-type: none"> - Dalam konstelasi elit desa muncul elit formal baru yang memiliki pengaruh besar dalam pengambilan keputusan desa. - Dominasi kepala desa terhadap lembaga perwakilan desa telah berakhir. - Intervensi pemerintah tingkat atas desa terhadap proses pembuatan keputusan desa telah berakhir. - Peranan massa dalam mempengaruhi proses pembuatan keputusan desa telah meningkat.
3.	Pengaturan dan Pengurusan Sendiri di Desa Pulau Tengah Jambi dan Kontribusinya bagi Administrasi Publik	Erwin Fahmi, 2002	Deskriptif, kualitatif, induktif	<p>Pengaturan dan pengurusan sendiri di Desa Pulau Tengah berbeda secara mendasar dengan model administrasi publik yang luas diterapkan saat ini yaitu administrasi negara.</p> <p>Pengaturan dan pengurusan sendiri yang berjalan adalah menyediakan barang/jasa publik dan CPR (<i>common-pool resources</i>), selain sampai tingkat tertentu barang/jasa privat dan <i>toll goods</i>.</p>
4.	Partisipasi Masyarakat dalam Pemerintahan Daerah dengan Pendekatan Berfikir Sistem : Studi Administrasi Publik di Kota Malang.	Mujibur Rahman Khairul Muluk, 2006	kualitatif dengan pendekatan berfikir sistem	<ul style="list-style-type: none"> o Partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah mengalami peningkatan dalam era reformasi. o Mekanisme partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah telah berkembang. o Mekanisme partisipasi dibagi menjadi dua jenis yaitu : <ul style="list-style-type: none"> - mekanisme yang berasal dari dan disediakan berdasarkan ketentuan daerah; dan - mekanisme yang berasal dari inisiatif

				<p>masyarakat dan tidak diatur sebagai mekanisme resmi partisipasi.</p> <ul style="list-style-type: none"> o Pengungkit sistem partisipasi masyarakat adalah dukungan pemerintah pusat dan peran elit lokal.
5.	<i>Scenario planning</i> Reformasi Administrasi Pemerintah subnasional di Indonesia : Sebuah <i>Grand Strategy</i> menuju Tahun 2025	Roy Valiant Salomo, 2006	Pendekatan <i>scenario planning</i>	Birokrasi pemerintah subnasional masing berorientasi pada model <i>sala</i> , bersifat formalism dan ekonomi <i>bazaar-canteen</i> dari Riggs dan perlu segera direformasi dengan pendekatan komprehensif. Terdapat sejumlah peraturan perundang-undangan di tingkat nasional yang sudah tidak kondusif lagi bagi administrasi publik modern.
6.	Institusionalisasi Peran Serta Masyarakat dalam Perencanaan Tata Ruang Kota Jakarta.	Mara Oloan Siregar, 2007	Kualitatif deskriptif-eksploratif	Pengaturan pada unsur-unsur institusionalisasi sangat kurang sehingga penyediaan forum atau wadah formal untuk menampung kehendak dan keinginan berperan serta masyarakat tidak tersedia
7.	Analisis Pelembagaan Demokrasi dalam Proses Perencanaan dan Pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat : Studi Kasus Pengelolaan PPMK di Jakarta.	Jamal Bake, 2007	kuantitatif dengan alat analisis deskriptif persentase, analisis regresi ganda, dan analisis korelasi	Partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat dipengaruhi secara bersama-sama (simultan) oleh tingkat pemahaman makna anggaran program bagi masyarakat, persepsi tentang perlunya mengetahui proses perencanaan dan pelaksanaan program, manfaat berpartisipasi, sikap rasa memiliki anggaran program, pemberian uang saku, rasa tanggung jawab sosial, harapan mempengaruhi keputusan tingkat pendidikan formal, umur, dan pendapatan.
8.	Desentralisasi Dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier : Suatu Studi	Irfan Ridwan Maksun, 2007	Deskriptif, kualitatif	Ketiga praktik bukanlah ejawantah dari desentralisasi fungsional walaupun di, Indonesia potensial mengarah ke dalam

<p>dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langat Selangor Malaysia.</p>		<p>praktik desentralisasi fungsional, sedangkan di Malaysia sepenuhnya sentralisasi melalui aparatur dekonsentrasi dengan karakter masing-masing. Praktik desentralisasi di Indonesia khususnya di bidang irigasi, baru menyangkut desentralisasi teritorial, sedangkan desentralisasi fungsional tidak dipraktikkan meskipun wacana akademik dan potensi serta kebutuhan akan adanya lembag yang merupakan perwujudan desentralisasi fungsional sudah muncul.</p>
---	--	--

Sebagai penjelasan lebih lanjut terhadap penelitian Fahmi dapat disampaikan bahwa penelitian dilakukan secara induktif, sebagai berikut :

“Penelitian dilakukan secara induktif dengan membaca gejala-gejala, mengkategorisasikan gejala-gejala menjadi pola-pola pengaturan dan pengurusan sendiri, dan mengaitkan pola-pola pengaturan dan pengurusan sendiri dengan pemahaman struktur yang lebih luas, khususnya dalam administrasi publik”¹⁴⁰.

Penelitian tersebut sebagai acuan dalam penelitian ini. Demikian tadi kajian pustaka yang dilakukan terhadap literatur, penerbitan, dan hasil penelitian baik dalam bentuk media cetak maupun media elektronik sebagai landasan pengumpulan data dan analisis.

¹⁴⁰ Erwin Fahmi, Pengaturan dan Pengurusan Sendiri di Desa Pulau Tengah Jambi dan Kontribusinya bagi Administrasi Publik, Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, h. 46.

BAB III METODE PENELITIAN

3.1. Paradigma penelitian.

Dalam rangka memahami berbagai aspek yang terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, maka penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan tipe deskriptif. Penelitian kualitatif dipilih dengan pertimbangan bahwa peneliti akan berusaha memahami dinamika partisipasi masyarakat menurut konteksnya, secara alamiah (apa adanya) dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Penelitian ini akan mendeskripsikan gambaran aktual mengenai fakta proses partisipasi, interpretasi, dan penyimpulan dinamika partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.

Dengan penelitian kualitatif, peneliti tidak membuktikan suatu teori tetapi melakukan pendalaman terhadap dinamika partisipasi masyarakat apa adanya (natural) untuk membangun konstruksi dinamika partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Proses penelitian dilakukan secara induktif yaitu peneliti mengumpulkan data untuk membangun abstraksi, konsep, hipotesis, dan teori¹.

Metode yang digunakan dalam pengumpulan data meliputi studi dokumentasi dan wawancara. Sebelum melakukan pengumpulan data, peneliti membekali diri dengan berbagai teori sebagai landasan untuk menentukan data yang diperlukan. Peran peneliti sangat menentukan dalam koleksi dan analisis data. Peran peneliti dimulai ketika menentukan data yang akan dikumpulkan dan dianalisis (baik data primer maupun sekunder), menentukan informan yang akan diwawancarai, materi pedoman wawancara, menentukan kecukupan data, sampai menyimpulkannya. Dengan metode ini kadang-

¹ Creswell, John W., *Research Design : Qualitative & Quantitative Approaches*, Sage Publications, California, 1994, h. 145

kadang subyektivitas peneliti tidak dapat dihindarkan. Untuk mengurangi meminimalisir subyektivitas digunakan teknik analisis data triangulasi.

Proses pengumpulan data dan analisis dilakukan secara bersamaan dan berulang-ulang. Pada kesempatan pertama dilakukan koleksi data berupa dokumentasi baik dokumen resmi maupun dokumen tidak resmi. Sedangkan wawancara dilakukan terhadap informan kunci yaitu pihak-pihak yang secara langsung terlibat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Wawancara digunakan sebagai instrumen memverifikasi data dan melengkapi data sekunder : tindak lanjut dalam menghadapi hasil yang tidak diharapkan, memvalidasi metode-metode lain sebagaimana dirumuskan Kerlinger².

Data yang diperoleh dipahami dan dihubungkan dengan data yang lain untuk mendapatkan keterkaitan, menginterpretasikan, dan mengkonstruksi fenomena yang ada. Perihal ‘mengkonstruksi’ Wahyudi, mengulas³ tujuan penelitian konstruktivisme adalah memahami dan merekonstruksi konstruksi sosial orang-orang (yang diteliti dan peneliti), dan hasilnya diarahkan terjadi konsensus namun terbuka untuk interpretasi baru baik sebagai informasi maupun pembuktian mutakhir.

Proses pengumpulan data dan analisis tersebut dilakukan berulang-ulang hingga ditemukan simpulan yang relatif dapat menggambarkan partisipasi masyarakat dalam penelitian ini. Penelitian dilakukan terhadap masyarakat yang berpartisipasi dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Penelitian dengan pendekatan kualitatif ini, tidak dimaksudkan untuk digeneralisir karena dipengaruhi oleh subyektivitas peneliti maupun obyek penelitian. Namun demikian hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang.

² Kerlinger, Fred N., *Asas-Asas Penelitian Behavioral*, Gajah Mada University Press, Penerjemah Landung R. Simatupang, Yogyakarta, Cetakan VIII, 2002, h. 769

³ Andro Wahyudi, *Dinamika Knowing Organization : Model Organisasi Adaptif untuk Lingkungan Dinamis*, Yayasan RABI (Ragi Anak Bangsa Indonesia), Jakarta, 2010, h. 75-6

Secara ringkas metode penelitian dideskripsikan dalam tabel berikut :

Tabel 3.1.
Ringkasan metode penelitian

NO	ASPEK DAN METODE PENELITIAN	URAIAN
1.	Sifat dan tipe penelitian	Penelitian bersifat kualitatif dengan tipe deskriptif
2.	Teknik pengumpulan data	<p>Data sekunder : dokumen publikasi media cetak dan media online, transkrip rapat pembahasan RUU di DPR.</p> <p>Data primer : wawancara.</p> <p>Informan : aktivis masyarakat, ketua panitia khusus pembahasan RUU Kewarganegaraan, dan wakil pemerintah dalam pembahasan RUU Kewarganegaraan.</p>
3.	Analisis data	Analisis data dilakukan dengan melakukan triangulasi antara data yang satu dengan data lainnya. Analisis dilakukan bersamaan dengan pengumpulan data dan dilakukan secara berulang-ulang.
4.	Tahapan penelitian	<p>a. Tahap awal : penelitian awal terhadap bahan-bahan pustaka dan topik dan obyek yang akan diteliti.</p> <p>b. Tahap utama : mengumpulkan dan memilih data. Terhadap data terpilih dilakukan analisis menggunakan metode triangulasi. Hasil analisis disimpulkan dalam simpulan sementara sampai akhirnya diperoleh simpulan akhir penelitian. Setiap proses tersebut dirumuskan dalam bentuk laporan.</p> <p>c. Tahap akhir : setelah laporan selesai disusun dilakukan penataan ulang terhadap naskah hasil penelitian. Dilakukan penyesuaian alir naskah penelitian secara menyeluruh dari pendahuluan, kajian pustaka, metode penelitian, substansi penelitian, dan penutup.</p>

3.2. Sumber data.

1. Kepustakaan/dokumentasi yang relevan yaitu literatur, naskah akademis, risalah pembahasan, gambar, dan dokumentasi lain. Selain dokumen resmi tersebut, untuk mengetahui dinamika partisipasi masyarakat maka sangat penting dokumentasi pemberitaan dan publikasi masyarakat.
2. Informan yang dipilih dari berbagai pihak yang terlibat dalam pembentukan undang-undang yaitu masyarakat, pihak yang turut menyusun/membahas, dan narasumber. Masyarakat yang dipilih adalah pimpinan lembaga swadaya masyarakat yang secara faktual berpartisipasi aktif baik sejak persiapan, penyusunan, dan pembahasan rancangan undang-undang. Dari pihak pemerintah dipilih wakil pemerintah yang selalu mewakili dalam pembahasan yaitu Pelaksana Harian Direktur Perancangan Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Pihak DPR adalah Ketua Panitia Khusus pembahasan Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan.

3.3. Teknik pengumpulan data.

Pengumpulan data dari berbagai sumber data tersebut, dilakukan secara simultan baik dari sumber kepustakaan/dokumentasi dan wawancara. Studi kepustakaan dilakukan untuk mendapatkan pembekalan teoritis tentang teori-teori kebijakan publik, *good governance*, dan partisipasi serta pembentukan undang-undang dalam perspektif ilmu administrasi. Penelitian terhadap risalah pembahasan dengan cara mencermati dokumen tertulis tentang proses pembahasan atas pembentukan undang-undang. Dalam risalah pembahasan ditemukan bagaimana proses partisipasi masyarakat dalam pembahasan, baik pada rapat dengar pendapat umum, pada rapat panitia khusus, atau rapat-rapat lainnya maupun catatan penting lain yang terjadi.

Wawancara kepada informan dilakukan untuk mendapatkan pendapat/penjelasan langsung dari sumber (data primer). Wawancara terhadap informan (*key informan*) untuk memperkaya dan melakukan cek secara silang data penelitian kepastakaan/dokumentasi. Selain itu dari informan diharapkan diperoleh penjelasan lengkap dan aktual tentang bagaimana dinamika masyarakat memperjuangkan kepentingannya melalui pembentukan undang-undang. Wawancara terhadap masyarakat diharapkan dapat memberikan gambaran menyeluruh dinamika partisipasi masyarakat. Wawancara terhadap pembentuk undang-undang untuk mengetahui pertimbangan perlunya partisipasi masyarakat, respon pembentuk undang-undang terhadap partisipasi masyarakat, dan manfaat partisipasi masyarakat. Wawancara dilaksanakan menggunakan pedoman wawancara. Sebagai bukti diselenggarakannya wawancara maka setiap wawancara didokumentasikan menggunakan alat perekam. Selanjutnya rekaman tersebut ditranskrip apa adanya (*verbatim*). Berdasarkan transkrip tersebut, maka hal-hal yang penting dan relevan dengan suatu topik akan kutipan langsung.

3.4. Analisis data.

Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan bersama-sama pada saat pengumpulan data. Data yang telah diperoleh dicari hubungan antara satu data dengan data yang lain untuk dirumuskan simpulan. Hal tersebut mengacu pada pendapat Marshal dan Roosman yang menyatakan :

*”Qualitative data analysis is a search for general statements about relationships among categories of data; it builds grounded theory”*⁴
(Analisa data kualitatif merupakan suatu pencarian pernyataan umum tentang hubungan antara kategori data, untuk membangun dasar teori).

⁴ Marshall, Catherine dan Rossman, Gretchen B., *Design Qualitative Research*, Sage Publications, California, 1990, h. 112

Dalam penelitian kualitatif dengan sumber data yang beragam, maka tahapan terpenting adalah diperlukannya validasi antar data melalui metode triangulasi terhadap data yang dikumpulkan. Menurut Marshall dan Rossman triangulasi mencari titik temu dari berbagai sumber data : *"triangulasi is the act of bringing more than one source of data to be on a single point"*⁵ (Trianggulasi merupakan suatu tindakan untuk membawa lebih dari satu sumber data untuk dijadikan poin tunggal). Pendapat tersebut diikuti Irawan, yang menyatakan bahwa triangulasi adalah proses *check* dan *recheck* antara satu sumber data dengan sumber data lainnya⁶.

Terminologi triangulasi menurut Irawan tersebut berbeda dengan pemahaman Burhan Bungin yang mendefinisikan triangulasi dengan metode campuran dimana metode kuantitatif dan kualitatif digunakan bersama-sama dalam sebuah penelitian⁷ (penulisan berbeda "triangulasi" dengan "trianggulasi). Menurut Bungin terhadap suatu penelitian dapat dilakukan metode kombinasi antara pendekatan kuantitatif dan kualitatif. Pendapat ini senada dengan Creswell⁸ atau Denzin⁹ yang menggunakan data kuantitatif untuk mendukung penelitian kualitatif.

Dengan melakukan triangulasi maka alternatif kesimpulan yang diperoleh adalah antar data saling mendukung, antar data saling bertentangan, atau antara satu data berbeda dengan data yang lain. Pengecekan dilakukan terhadap data secara internal antar data yang diperoleh dalam studi kepustakaan/dokumentasi. Demikian pula terhadap hasil wawancara dilakukan pengecekan data antar informan. Triangulasi juga dilakukan

⁵ Ibid, h. 146.

⁶ Prasetya Irawan, Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2006, h. 79.

⁷ Burhan Bugin, Analisis Data Penelitian Kualitatif : Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 186

⁸ Creswell, opcit, h. 174

⁹ Denzin, Norman K. dan Lincoln, Yvonna S., *Handbook of Qualitative Research*, Editors, Sage Publications, California, 1994, h. 224-5

terhadap data yang diperoleh dari hasil studi kepustakaan/dokumentasi dengan data hasil wawancara.

Terkait dengan limitasi atau generalisasi, karena triangulasi dilakukan terhadap data yang diperoleh maka kesimpulan yang akan didapat bersifat spesifik atau unik terhadap obyek penelitian ini. Keunikan hasil tersebut juga dipengaruhi oleh subyektivitas peneliti. Untuk menjamin keabsahan hasil penelitian, maka ditempuh langkah mengacu pada Bungin yang mengutip Lincoln dan Guba sebagai berikut :

”informasi diperoleh dari subyek yang tepat agar hasil penelitian memiliki tingkat kepercayaan yang tinggi sesuai fakta (standar kredibilitas); berusaha untuk memberikan gambaran dan pemahaman yang jelas tentang konteks dan fokus penelitian (standar transferabilitas); konsisten dalam keseluruhan proses penelitian baik dalam kegiatan pengumpulan data, interpretasi temuan, maupun dalam pelaporan hasil penelitian (standar dependabilitas); simpulan penelitian merupakan hasil yang diperoleh dari data (standar konfirmabilitas)”¹⁰.

Proses triangulasi terhadap data dilakukan berulang-ulang sampai dengan ditemukan rumusan yang relatif tidak berubah lagi. Menurut Sugiyono proses tersebut bersifat siklus¹¹. Pada akhir penelitian, diharapkan dapat mendeskripsikan secara menyeluruh dinamika partisipasi masyarakat, bentuk-bentuk partisipasi, dan latar belakang yang mendorong partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Sebagai tindak lanjut simpulan, disajikan saran sebagai upaya peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang.

¹⁰ Ibid, h. 59-62

¹¹ Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, Cetakan kesembilan, 2002, h. 10.

3.5. Desain penelitian.

Secara keseluruhan pola berfikir dan tahapan dalam penelitian ini mengikuti langkah sesuai desain penelitian yang dirumuskan Irawan¹². Desain tersebut dalam praktik mengikuti langkah sebagaimana dipaparkan berikut ini :

Langkah pertama : menentukan permasalahan penelitian berupa pertanyaan umum yaitu bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan. Permasalahan umum tersebut kemudian dipersempit menjadi partisipasi masyarakat dalam pembentukan salah satu kebijakan yaitu undang-undang.

Langkah kedua : melakukan penelitian awal (penjajagan) tentang ketersediaan data, ketersediaan waktu, dan kemampuan peneliti. Untuk mengetahui jawaban tersebut dilaksanakan pengkajian literatur dan dokumentasi yang relevan. Kajian literatur dilakukan terhadap teori-teori kebijakan publik, pembentukan undang-undang dalam perspektif kebijakan publik, tata pemerintahan yang baik (*good governance*), dan partisipasi masyarakat. Studi dokumentasi dilakukan terhadap dokumen proses perumusan Rancangan Undang-Undang tentang Kewarganegaraan R.I. Proses tersebut diawali dari asal rancangan, siapakah yang mengusulkan, transkrip pembahasan, sampai dengan diundangkan. Dokumentasi lain yang ditelusuri adalah pemberitaan dan aktivitas partisipasi masyarakat yang didokumentasikan baik dalam bentuk fisik maupun elektronik. Berdasarkan penelitian awal dan kajian literatur tersebut diperoleh simpulan bahwa fokus yang diteliti adalah partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

¹² Irawan, Ibid, h. 54

Langkah ketiga : Merumuskan pertanyaan umum sebagai pemandu arah penelitian. Meskipun pada awal penelitian telah dirumuskan pertanyaan namun pertanyaan tersebut mengalami penyesuaian-penyesuaian mengikuti perkembangan dan kondisi di lapangan. Dalam penelitian ini akan menjawab pertanyaan : bagaimana deskripsi partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan? dan bagaimana bentuk berpartisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan? Pertanyaan tersebut merupakan rumusan terakhir setelah melalui beberapa kali penyesuaian.

Langkah keempat : menentukan metode penelitian. Berdasarkan dengan pertanyaan penelitian, maka penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif dengan tujuan mendeskripsikan aspek partisipasi. Dengan penentuan metode tersebut, kemudian diikuti dengan pengembangan instrumen pengumpulan data. Pengumpulan data sekunder dilakukan terhadap data yang relevan, sedangkan data primer diperoleh melalui wawancara dengan informan kunci. Sebagai pemandu wawancara maka disiapkan pedoman wawancara agar data yang diperoleh sesuai dengan kebutuhan.

Langkah kelima : mengumpulkan data. Pengumpulan data diawali dengan mencari dan mendokumentasikan data sekunder. Pada saat yang bersamaan dilakukan analisis data yang diperoleh untuk mengetahui relevansi data. Data yang tidak relevan dipisahkan dari data yang relevan. Pengumpulan data primer dilakukan dengan melakukan wawancara terhadap informan kunci yang dipilih berdasarkan pengetahuan atau peran serta yang bersangkutan dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Data yang relevan diklasifikasikan menjadi beberapa kelompok yaitu dinamika partisipasi masyarakat, subyek/partisipan, bentuk-bentuk partisipasi, aktivitas partisipasi, media partisipasi, latar belakang partisipasi, persepsi partisipasi, dan responsi partisipasi.

Langkah keenam : penyimpulan sementara. Terhadap data yang relevan dilakukan analisis untuk ditemukan kesimpulan sementara. Kesimpulan sementara tersebut merupakan diskripsi umum atas data yang ada. Pada tahap awal diskripsi dilakukan terhadap masing-masing data. Tahap berikutnya yang sangat penting dalam penelitian kualitatif yaitu melakukan *check* dan *crosscheck* (triangulasi) terhadap data-data yang dikumpulkan. Hasil triangulasi tersebut merupakan simpulan sementara. Tahap berikutnya dilakukan pengumpulan dan analisis data kembali.

Langkah ketujuh : pengumpulan data dan analisis. Pengumpulan data dan analisis ini bertujuan untuk menambah data yang ada atau mencari data yang relevan tetapi pada langkah sebelumnya belum dianggap relevan. Hasil pengumpulan data dan analisis ini merupakan simpulan sementara sampai pada tahap simpulan tersebut relatif tidak akan berubah.

Langkah kedelapan : penyimpulan akhir. Penyimpulan akhir diperoleh setelah pengumpulan data dan analisis dilakukan berulang-ulang dan hasil simpulan relatif tidak berubah. Simpulan akhir merupakan diskripsi berbagai aspek yang terkait dengan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.

Langkah kesembilan : berdasarkan simpulan akhir maka dirumuskan temuan yang mempunyai implikasi secara teoritis maupun praktis. Selain itu, juga dirumuskan saran sebagai upaya untuk memberikan solusi terhadap permasalahan yang ditemukan.

Dengan keseluruhan langkah tersebut, maka penelitian ini diharapkan memenuhi obyektivitas penelitian dengan meminimalisir subyektivitas.

BAB IV
DINAMIKA PARTISIPASI MASYARAKAT
DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG KEWARGANEGARAAN

Dalam bab ini akan dideskripsikan dinamika -gerak masyarakat yang terus menerus sehingga terjadi perubahan dan kemajuan- masyarakat mengartikulasikan kepentingan dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Dinamika partisipasi terkait dengan intensitas partisipasi masyarakat, proses interaksi masyarakat baik secara internal masyarakat maupun interaksi eksternal dengan pembentuk undang-undang, dan persepsi terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Pembahasan diawali dengan deskripsi tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemerintahan.

4.1. Urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang.

Pembentukan undang-undang merupakan salah satu proses pembentukan kebijakan publik dalam subsistem pemerintahan Indonesia. Pemerintahan Indonesia yang menganut sistem demokrasi perwakilan, sesungguhnya warga negara telah memberikan mandat kepada DPR sebagai lembaga representasi rakyat. Namun demikian beberapa pendapat berikut ini menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pemerintahan masih diperlukan dengan penjelasan yang berbeda-beda.

4.1.1. Partisipasi masyarakat sebagai penampung pendapat masyarakat.

Proses perumusan kebijakan publik, diperlukan sinergi pihak pemangku kepentingan yaitu antara masyarakat, pemerintah, dan sektor swasta. Iswara menyatakan :

”proses perumusan kebijakan perlu dikonsultasikan dengan organisasi untuk mendapat masukan. Untuk memudahkan mengetahui organisasi yang akan diminta konsultasi maka

pemerintah menginventarisasi dan mengklasifikasikan organisasi kemasyarakatan berdasarkan aktivitasnya”¹.

Apabila pemerintah akan merumuskan kebijakan maka terlebih dahulu mengirimkan kepada organisasi yang mempunyai kegiatan terkait dengan kebijakan yang akan dirumuskan. Konsultasi dilaksanakan sebagai sarana akuntabilitas negosiatif dan *legitimate interaction*. Melalui konsultasi, masyarakat dilibatkan dalam proses perumusan kebijakan sehingga terjalin interaksi dua arah antara pemerintah dengan masyarakat.

4.1.2. Partisipasi masyarakat sebagai sarana penyalur aspirasi dan penguatan kapasitas masyarakat sipil.

Sehubungan dengan relasi antara masyarakat dengan lembaga perwakilan terkait dengan peran sebagai lembaga representatif, Masruchah tidak percaya jika anggota DPR yang telah dipilih melalui pemilihan umum mampu mewakilinya. Hal ini disebabkan adanya kepentingan lain yang lebih penting yang harus diperjuangkan yaitu kepentingan partai politik. Ketika ditanyakan mengapa partisipasi masyarakat diperlukan padahal DPR merupakan lembaga yang merepresentasikan rakyat, maka dijawab :

“tapi saya ga percaya tuh, temen-temen DPR. Idealnya memang begitu dia wakil rakyat, dia mesti melepaskan intervensi pimpinan partai, tapi yang terjadi selama ini bahwa temen-temen DPR mengutamakan suara partainya. Ada kepentingan-kepentingan politik yang bisa dihitung yang secara sungguh-sungguh, dia bisa memilahkan persoalan partai dan persoalan rakyat. Ketika bicara soal proses perundangan, maka ya harus menyuarakan kepentingan masyarakat kan disitu, tapi banyak kasus yang kemudian abu-abu. Jadi partisipasi masyarakat harus ditingkatkan”².

¹ Diskusi dengan Walujo Iman Iswara tanggal 10 Januari 2009.

² Wawancara dengan Masruchah tanggal 12 Maret 2010.

Partisipasi masyarakat dimaksudkan sebagai sarana menjaga agar dalam perumusan kebijakan benar-benar sesuai dengan kepentingan masyarakat. Meskipun anggota DPR dipilih rakyat tetapi karena mekanisme pencalonan melalui partai politik maka peran sebagai penyalur aspirasi masyarakat menjadi kabur. Anggota DPR diliputi perbedaan kepentingan antara kepentingan rakyat atau kepentingan partai politik.

Dalam rangka meningkatkan kualitas legislasi, PSHK menyimpulkan dua kebutuhan yaitu kebutuhan untuk membuka peluang partisipasi masyarakat sipil untuk ikut memperjuangkan kepentingannya dalam pembentukan undang-undang dan kebutuhan untuk menguatkan kapasitas masyarakat sipil dalam melakukan partisipasi tersebut. Terdapat lima pengelompokan masalah yang ditemukan dalam analisis mengenai proses pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu :

“pendekatan pembaruan hukum, yang lebih banyak berorientasi kepada pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai satu-satunya jalan dalam melaksanakan pembaruan hukum. Selanjutnya, teori dan teknik pembentukan hukum. Ditinjau dari aspek kelembagaan terdapat masalah kapasitas kelembagaan negara dan kapasitas masyarakat sipil, serta institusionalisasi atau pelembagaan partisipasi masyarakat”³.

Partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik diperlukan disampaikan oleh Effendi yang menyatakan bahwa :

“kebijakan publik dibuat untuk kepentingan masyarakat, sehingga agar kebijakan yang akan dirumuskan sesuai dengan kebutuhan masyarakat maka harus melibatkan partisipasi masyarakat karena masyarakatlah yang akan mengalami dampak secara langsung”⁴.

³ Mengapa Legislasi?, http://www.parlemen.net/ind/program_pshk.php

⁴ Wahyu Effendi, Ketua Umum Gerakan Anti Diskriminasi (GANDI), wawancara tanggal 19 Pebruari 2009.

Keterlibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan merupakan instrumen bagi pembentukan kebijakan untuk mengetahui secara langsung kebutuhan masyarakat. Dengan mengetahui kebutuhan masyarakat maka kebijakan yang akan dirumuskan benar-benar sesuai kebutuhan sehingga akan mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan yang bersangkutan. Suatu kebijakan yang tidak sesuai dengan kebutuhan maka berpotensi mendapat penolakan masyarakat.

Pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang juga disampaikan oleh Direktur Litigasi Perundang-undangan. Menurutnya :

”Partisipasi masyarakat diperlukan untuk setiap pembentukan peraturan perundang-undangan dimaksudkan untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik yaitu peraturan perundang-undangan yang aspiratif dan responsif⁵.

Dengan partisipasi, masyarakat diberikan akses untuk menyampaikan kepentingan dan diserap serta diakomodasikan dalam peraturan yang akan dibentuk. Aspek responsif dengan tujuan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibentuk merupakan peraturan yang saat ini sangat dibutuhkan masyarakat. Dengan pelibatan masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan (sebagai kebijakan publik), maka diharapkan masyarakat akan mendukung pelaksanaannya.

Lebih lanjut diungkapkan bahwa partisipasi masyarakat sebetulnya dapat dilakukan sejak awal suatu undang-undang akan dibentuk, bahkan masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya adanya kebutuhan suatu peraturan yang mendesak dibentuk. Partisipasi tersebut terus dapat diterima pada saat penyusunan program legislasi

⁵ Qomaruddin, Perancang /Direktur Litigasi Perundang-undangan, wawancara tanggal 30 Desember 2008.

nasional, penyusunan naskah akademis, perumusan, proses pengharmonisasian, pada saat sosialisasi, ketika pembahasan di DPR, bahkan setiap proses tersebut sampai dengan pengesahan yaitu saat persetujuan bersama antara pemerintah dan DPR.

Ditambahkannya sering terjadinya pengunduran waktu pengesahan suatu undang-undang yang disebabkan masih terdapat pro-kontra di masyarakat. Hal tersebut menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dihargai, karena penting untuk menjangkau aspirasi masyarakat dan merespon kepentingannya karena masyarakatlah yang akan terkena dampak langsung atas pembentukan undang-undang.

Pada bagian lain, disampaikan rumusan suatu kebijakan dikatakan responsif apabila :

”kebijakan yang dirumuskan mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kelompok-kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat. Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok-kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat”⁶.

Undang-undang yang responsif merupakan produk hukum yang memberikan peranan dan mengundang partisipasi secara penuh kelompok-kelompok masyarakat sehingga isinya mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat pada umumnya.

Lebih lanjut dinyatakan bahwa terdapat hal mendasar mengapa partisipasi masyarakat diperlukan dalam pembentukan undang-undang yaitu adanya tujuan :

”mewujudkan kedaulatan rakyat (demokrasi) dan negara hukum, melindungi semua unsur bangsa demi keutuhan

⁶ Qomaruddin, Makalah Pembentukan Undang-Undang yang Aspiratif dan Responsif, disampaikan pada kegiatan Pemahaman Peraturan Perundang-undangan di Batam, Pangkalpinang, Bengkulu, Banjarmasin, dan Palu, 2008, h. 7.

(integrasi), mewujudkan keadilan sosial dalam bidang ekonomi dan sosial, menciptakan toleransi atas dasar kemanusiaan dan keadaban dalam hidup beragama”⁷.

Dari uraian tersebut dipahami bahwa masyarakat sangat penting diberi kesempatan yang memadai untuk menyalurkan aspirasi dan dilain pihak pembentuk kebijakan mengakomodir dalam bentuk kebijakan.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukann undang-undang diperlukan untuk menampung aspirasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dapat disampaikan pada setiap tahapan, meskipun dalam praktik belum sebagaimana diharapkan. Sebagai bagian pemerintah, tidak merasa terganggu dengan partisipasi masyarakat bahkan menganggap penting karena masyarakat yang lebih tahu kebutuhannya. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan peluang bagi pemerintah untuk merumuskan kebijakan yang lebih baik yaitu transparan dan partisipatif. Sisi positif partisipasi masyarakat bagi pemerintah adalah sebagai media penampung aspirasi sehingga dapat mengetahui keinginan masyarakat untuk diadopsi sebagai kebijakan.

4.1.3. Partisipasi masyarakat sebagai planetarium sosial.

Dari sisi pemerintah, partisipasi masyarakat merupakan sumber informasi. Secara tersirat hal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Negara. Dalam ketentuan tersebut, antara lain diatur hak dan tanggung jawab serta kewajiban masyarakat dan penyelenggara negara secara berimbang. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan masyarakat

⁷ Ibid, h. 9

memperoleh perlindungan hukum dalam menggunakan haknya untuk memperoleh dan menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan negara. Partisipasi masyarakat merupakan gambaran komprehensif interaksi sosial masyarakat mengenai bentuk, keanggotaan, kepentingan, dan dinamika kehidupan masyarakat yang bersangkutan.

Partisipasi masyarakat ditinjau dari kepentingan pembentuk undang-undang (*law makers*) berperan sebagai sumber informasi atas dampak diberlakukannya suatu undang-undang. Secara sistem maka peran ketiga aktor dalam *good governance* dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan bekerja dengan baik. Keinginan masyarakat (individu dan lembaga swadaya masyarakat) direspon dengan baik oleh pembuat kebijakan (pemerintah dan DPR).

Suatu kebijakan merupakan sebuah siklus yang selalu terbuka untuk dievaluasi disesuaikan dengan perkembangan jaman dan kebutuhan masyarakat. Dengan latar belakang masyarakat yang berbeda-beda mengakibatkan pendapat sangat beragam sesuai permasalahan yang dihadapi. Makin banyak keragaman masyarakat yang berpartisipasi maka makin lengkap pula informasi yang diperoleh. Berdasarkan pendapat masyarakat tersebut, pembentuk kebijakan wajib memilah dan memilih permasalahan yang bermuara pada kebijakan publik sebagai bahan evaluasi.

Masyarakat merupakan subyek yang akan terkena dampak atas diberlakukannya kebijakan, sehingga sangat ideal apabila pendapat masyarakat didengar dan diolah yang pada akhirnya dapat dirumuskan menjadi suatu kebijakan publik. Dengan demikian kebijakan yang akan dirumuskan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

4.1.4. Partisipasi masyarakat sebagai sarana kontrol.

DPR secara kelembagaan mempunyai fungsi kontrol, namun fungsi tersebut belum normal sehingga diperlukan kontrol masyarakat. Arah kontrol yang dilakukan masyarakat dapat ditujukan terhadap lembaga maupun terhadap substansi suatu rancangan. Saldi Isra menganggap fungsi partisipasi sebagai sarana kontrol eksternal untuk mengisi fungsi kontrol internal yang belum sempurna. Selengkapnya disampaikan secara lisan :

”partisipasi saya anggapnya sebagai kontrol eksternal. Kontrol eksternal karena saya menganggap dalam keadaan normal itu kontrol internal mestinya jalan dari kekuatan politik didalam parlemen. Nah, kalo kontrol internal tidak jalan, maka kemudian partisipasi menjadi alat kontrol eksternal dalam proses itu berjalan untuk menghadapi kemungkinan terjadinya “perselingkuhan” antara kekuatan-kekuatan politik yang ada dalam proses penyusunan perundang-undangan. Makanya partisipasi itu menjadi penting”⁸.

Pendapat tersebut menganggap bahwa organisasi yang terlembaga dikategorikan sebagai kelompok internal, sedangkan masyarakat dikategorikan sebagai kelompok eksternal. Dalam konteks pelaksanaan fungsi pengawasan atau kontrol maka kontrol terhadap pemerintahan yang dilaksanakan lembaga perwakilan (MPR, DPR, dan DPD) dikategorikan sebagai kontrol internal. Masyarakat melaksanakan fungsi kontrol eksternal karena masyarakat tidak terlembaga secara permanen dalam pemerintahan. Ketika masyarakat berpendapat perlu partisipasi maka secara temporer masyarakat bergerak baik secara individual atau terorganisasi. Pada kesempatan lain, Isra mengemukakan argumentasi mengapa partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

“berbagai kepentingan politik yang mengitari mereka yang terpilih, kepentingan masyarakat amat potensial dilupakan”⁹.

⁸ Saldi Isra, wawancara tanggal 21 Maret 2010.

⁹ Saldi Isra, Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Makalah disampaikan dalam seminar “Pemahaman Terhadap Peraturan Perundang-undangan”, Diselenggarakan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, Padang, 1 April 2010, h. 2.

Pendapat tersebut tidak memandang dalam konteks adanya supra struktur dan infra struktur sebagaimana disampaikan Nasution. Menurut Nasution para pihak yang berada di struktur pemerintahan maupun struktur partai dikelompokkan sebagai supra struktur, sedangkan masyarakat yang berada di *grass root* dinamakan sebagai infra struktur.

Menurut Nasution, untuk meningkatkan kualitas undang-undang maka dalam proses pembentukannya :

”pembentuk undang-undang harus memanfaatkan potensi masyarakat, mendengarkan kelompok-kelompok kepentingan yang memahami dengan baik permasalahan masyarakat. Masyarakat yang bergerak dibidang tertentu lebih menguasai dan lebih memahami sektor yang menjadi lingkup kegiatannya. Secara timbal balik masyarakat juga merasa dihargai lembaga negara”¹⁰.

Pembangunan yang dilakukan pemerintah merupakan upaya untuk merealisasikan kesejahteraan masyarakat sebagaimana tujuan bernegara. Pemerintah memiliki hak untuk terus memproduksi pembangunan dengan segala varian di dalamnya. Begitu kuat wacana tentang pembangunan sebagai sarana mewujudkan kesejahteraan yang hanya dapat berjalan lancar dan cepat apabila diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah. Akibatnya, pemerintah sebagai “panglima” yang dapat memerintahkan dan membuat apa pun kebijakan yang harus dilakukan dalam pembangunan. Sikap kritis dan korektif masyarakat kurang memperoleh porsi seimbang karena dianggap menghambat laju pembangunan yang sedang didesain pemerintah.

Model topdown development telah gagal menghasilkan pembangunan yang menyentuh *sense of belonging* masyarakat di

¹⁰ Nasution, Faisal Akbar, Kepala Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Sumatera Utara – Nanggroe Aceh Darussalam berkedudukan di Medan, wawancara tanggal 24 Maret 2009

dalamnya. Terbukti lahir pembangunan yang menciptakan keterasingan sosial, nir partisipasi, yang akhirnya pembangunan yang jauh dari humanisme.

Dalam pandangan Direktur Executive Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) :

“kualitas suatu undang-undang disebabkan kebanyakan adanya kepentingan politik selain kendala teknis. Dalam pembentukan undang-undang di Indonesia belum seluruhnya terbuka untuk umum. Dalam pembahasan undang-undang biasanya ada panitia khusus dan panitia kerja. Di panja dilaksanakan dalam sidang tertutup, padahal biasanya dilakukan penggodokan substansial yang terjadi perdebatan dan argumentasi yang mendalam. Dengan keadaan demikian maka tidak mudah mendapatkan akses pada sidang panitia kerja”¹¹.

Untuk itu penting masyarakat terus berperan serta dalam pembentukan undang-undang. Untuk mendapat masukan dari masyarakat biasanya dilakukan RDPU (rapat dengar pendapat umum). Pada kesempatan tersebut kelompok-kelompok masyarakat tertentu diundang resmi. Pada saat ini partisipasi dalam pembentukan undang-undang secara formal dilaksanakan dalam rapat dengar pendapat umum. Pada RDPU tentu tidak dapat melibatkan seluruh masyarakat, sehingga dipilih kelompok-kelompok masyarakat seperti organisasi non pemerintah (LSM) atau organisasi profesi yang perhatiannya di bidang yang terkait dengan materi yang dibahas.

Perumusan kebijakan pemerintah seharusnya dikomunikasikan dengan *stake holders*. Komunikasi tersebut dilaksanakan sebagai sarana sosialisasi kepada masyarakat agar mendapat tanggapan terhadap kebijakan yang akan dirumuskan. Melalui komunikasi diharapkan dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan dan meminimalisir dampak negatif yang akan muncul. Partisipasi

¹¹ Bivitri Susanti (PSHK), Perspektif Baru, Dalam Membuat Undang-Undang, Masyarakat Harus Dilibatkan, <http://www.perspektifbaru.com/wawancara/443>

masyarakat dalam penentuan kebijakan publik merupakan sarana kontrol sosial sehingga penting aksesibilitas masyarakat terhadap formulasi kebijakan agar dapat mengetahui dan memberi pendapat.

PSHK mendorong DPR agar sebelum membahas undang-undang mengidentifikasi kelompok-kelompok kepentingan, kemudian diundang untuk membahas permasalahan yang akan dirumuskan atau RUU tandingan. Tidak ada (kerjasama) yang spesifik ke masyarakat tertentu tetapi selalu terbuka, tergantung substansinya.

“Jika partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas lembaga publik yang dikedepankan, maka politik dan hukum bisa berdampingan. Keterbukaan pembahasan dan keterlibatan pemangku kepentingan di dalam pembahasan sudah terbukti dampak positifnya di dalam pembahasan suatu RUU¹².

Pemangku kepentingan yang aktif akan sangat membantu Pansus ataupun Komisi dalam mendalami materi. Bahan-bahan mentah, paket informasi, catatan rapat, dan lain sebagainya, yang terus terang saja masih menjadi kelemahan dari pendukung teknis kerja DPR (kesekretariatan). Ketersediaan bahan akan sangat terbantu dengan adanya keterlibatan intensif pemangku kepentingan. Begitu pula halnya dengan keterbukaan seluruh tingkat pembahasan, akan sangat membantu proses. Saat ini paling tidak sudah ada dua RUU yang pada pembahasan panitia kerja dinyatakan terbuka, yaitu Kewarganegaraan dan *Traficking*.

4.1.5. Partisipasi masyarakat sebagai sarana legitimasi dan mendukung efektivitas pelaksanaan.

Pentingnya implementasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang disampaikan Effendi yang menyatakan bahwa :

¹² Bivitri Susanti, Catatan Terhadap Metode dan Mekanisme Pembahasan RUU di DPR, www.pshk.org

”Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 haruslah dimaknai sebagai proses yang akan menyempurnakan suatu rancangan undang-undang dan bukanlah sebagai formalitas pelengkap untuk pemenuhan proses pembentukan undang-undang. Semakin banyak rancangan undang-undang diketahui dan diterima oleh kelompok masyarakat akan semakin melegitimasi keberadaan suatu undang-undang dan efektivitas ketika dilaksanakan”¹³.

Berdasarkan pengalaman melakukan advokasi dalam pembentukan undang-undang, lebih lanjut menyampaikan berbagai hal yang terkait dengan implementasi partisipasi masyarakat. Proses pengerahan peran serta masyarakat perlu menjadi tahapan pembahasan yang sistemik dalam proses legislasi di DPR-RI. Perlu mendapatkan perhatian dalam proses legislasi suatu undang-undang adalah optimalisasi peran serta masyarakat. Pengaturan Pasal 53 tersebut seringkali diperlakukan sebagai formalitas dalam pembahasan rancangan undang-undang.

Banyak contoh suatu rancangan undang-undang yang kemudian disahkan menjadi undang-undang, pembahasannya melibatkan peran serta masyarakat, apalagi yang sudah menjadi diskursus publik melalui media massa. Namun peran masyarakat dalam pembahasan suatu rancangan undang-undang sangat relatif bergantung kepada ‘niat baik’ anggota-anggota DPR-RI dalam suatu Panitia Khusus/Komisi ataupun kepada keaktifan lembaga swadaya masyarakat yang sedang melakukan advokasi.

Adanya mekanisme dalam pembahasan suatu rancangan undang-undang berupa Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) ataupun sosialisasi seharusnya menjadi instrumen yang vital dalam mengerahkan peran serta masyarakat. RDPU ataupun sosialisasi belum tentu dilaksanakan karena sangat bergantung menarik atau tidaknya materi suatu rancangan undang-undang. Badan Legislasi lebih

¹³ Wahyu Effendi, MK dan Kinerja Legislasi Nasional, 21 November 2008, tidak dipublikasikan, <http://wahyueffendi.blog.friendster.com/2008/11/mk-dan-kinerja-legislasi-nasional/>

difungsikan dalam proses sinkronisasi ataupun mengontrol mekanisme tahapan pembahasan termasuk dipenuhinya peran serta masyarakat dalam setiap pembahasan rancangan undang-undang.

Suatu rancangan undang-undang yang sudah selesai dibahas dalam suatu Panitia Khusus atau Komisi, seharusnya mendapatkan sinkronisasi Badan Legislasi DPR-RI terlebih dahulu dengan waktu yang cukup, sebelum diserahkan kepada Paripurna DPR RI untuk disahkan. Baik kiranya DPR RI melahirkan suatu pedoman atau tata cara pembahasan rancangan undang-undang yang tersistematis dan standar. Perbaikan kualitas pada tiap tahapan pembahasan rancangan undang-undang akan menghasilkan undang-undang yang berkualitas pula.

Kemanfaatan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang juga dirumuskan Kementerian Hukum dan HAM, sebagai berikut :

“meningkatkan legitimasi dan kualitas peraturan perundang-undangan yang dihasilkan, meningkatkan peluang untuk keberhasilan dalam penerapannya, meningkatkan ketaatan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan secara sukarela, dan memperluas bentuk *partnership* dengan warga negara”¹⁴.

Simpulan tersebut bersesuaian dengan simpulan OECD (*Organizations of Economic Cooperation and Development*). Laporan OECD, manfaat keterlibatan warga negara dalam perumusan kebijakan publik, adalah :

“meningkatkan kualitas kebijakan, mendapatkan informasi, mengintegrasikan masukan masyarakat dalam proses perumusan

¹⁴ UNDP Indonesia kerjasama dengan Kementerian Hukum dan HAM, Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan, UNDP Indonesia, Jakarta, 2010, h. 69.

kebijakan, sarana transparansi dan akuntabilitas, dan menguatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah”¹⁵.

4.1.6. Partisipasi masyarakat merupakan bentuk pelaksanaan asas konsensus.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang diperlukan upaya yang sungguh-sungguh. Dengan adanya partisipasi maka hasil suatu pembahasan rancangan undang-undang merupakan salah satu bentuk konsensus antara masyarakat dengan pembentuk undang-undang. Hal ini merupakan intisari partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, sebagaimana pendapat Isra :

“partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan bentuk pelaksanaan asas konsensus (*het beginsel van consensus*), yakni kesepakatan rakyat dengan pembentuk undang-undang”¹⁶.

Pendapat tersebut jika dikaitkan dengan unsur *good governance*, maka dengan partisipasi masyarakat akan menghasilkan konsensus bersama. Masyarakat sebagai kekuatan eksternal dalam pembentukan undang-undang, maka perlu perjuangan untuk mencapai consensus dengan DPR yang secara kelembagaan mempunyai kewenangan sebagai pembentuk undang-undang.

4.1.7. Partisipasi masyarakat menghilangkan kekhawatiran kompromi politik.

Keterlibatan masyarakat merupakan suatu sarana agar dalam membahas suatu rancangan undang-undang diketahui tiap tahap dan

¹⁵ OECD, *Engaging Citizens in Policy-Making : Information, Conclutation, and Public Participation*, OECD, PUMA Policy Brief No.10, Juli, 2001, h. 1.

¹⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parleментар dalam Sistem Presidensial Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, h. 292.

seluk beluk pembahasan serta hasil yang dicapai oleh mereka yang paling berkepentingan yaitu masyarakat. Menjadi kewajiban anggota rapat menyimpulkan substansi yang dimaksudkan sehingga dapat dirumuskan sesuai dengan kaidah pembentukan undang-undang. Keberhasilan undang-undang ini merupakan hasil interaksi intensif antara *law maker* dengan masyarakat.

Rapat panitia kerja dilaksanakan secara terbuka dengan tujuan ingin menunjukkan kepada masyarakat proses pembentukan kebijakan sehingga menghilangkan kekhawatiran adanya kompromi politik diantara anggota panitia kerja¹⁷. Apabila terjadi kompromi politik maka kompromi politik dilakukan untuk tujuan baik yaitu menjalin komunikasi politik antara anggota DPR dengan masyarakat. Demokrasi bermakna dimana pengambil keputusan tidak semata-mata diambil oleh pembuat kebijakan tetapi juga melibatkan para pihak yang berkepentingan.

4.1.8. Partisipasi masyarakat menciptakan *good law-making process*.

Mengacu pada pendapat Isra, selain sebagai bentuk konsensus, ternyata partisipasi masyarakat merupakan salah satu aspek dalam menciptakan proses pembentukan peraturan yang baik. Dikatakannya bahwa :

“Partisipasi masyarakat tidak hanya dibutuhkan dalam rangka menciptakan *good law-making process*, tetapi juga untuk melakukan deteksi sejak dini potensi substansi undang-undang yang akan merugikan masyarakat”¹⁸.

¹⁷ Slamet Effendi Yusuf, wawancara tanggal 1 April 2009.

¹⁸ Saldi Isra, Purifikasi Proses Legislasi melalui Pengujian Undang-Undang, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2010, h.15.

Dengan demikian terdapat 2 esensi di dalamnya yaitu pertama, partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur dalam menciptakan proses pembentukan undang-undang yang baik. Kedua, partisipasi masyarakat dapat berfungsi sebagai sarana deteksi dini terhadap materi rancangan undang-undang agar tidak merugikan masyarakat. Terkait dengan esensi kedua, maka dengan terminologi yang berbeda disebutkan bahwa partisipasi masyarakat berfungsi sebagai sarana kontrol.

Berdasarkan berbagai pendapat tentang urgensi partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, dapat disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pemerintahan baik secara internal masyarakat maupun dalam hubungannya dengan pemerintah sangat penting dalam rangka mendukung terciptanya demokrasi dalam pemerintahan. Partisipasi masyarakat meningkatkan peran serta dalam pembentukan kebijakan publik. Masyarakat dapat berperan sebagai sarana kontrol terhadap kebijakan pemerintah.

4.2. Intensitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.

Berdasarkan data yang diperoleh dan diolah, ditemukan bahwa intensitas partisipasi masyarakat terjadi pada titik-titik tertentu yaitu tahap persiapan, tahap formulasi, dan paska pembentukan Undang-Undang

Kewarganegaraan. Tahap-tahap tersebut merupakan tahap yang paling penting dalam proses dinamika partisipasi masyarakat karena pada tahap ini dapat diketahui intensitas partisipasi, saluran yang digunakan, dan perkembangan materi yang diperjuangkan.

4.2.1. Tahap persiapan.

Proses artikulasi kepentingan memperjuangkan aspirasi dalam pembentukan undang-undang yang ditempuh masyarakat berbeda-beda baik intensitasnya maupun saluran yang dipergunakan. Pada bagian ini akan dideskripsikan intensitas dan saluran partisipasi yang dilalui masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.

LSM Gerakan Perjuangan Anti Diskriminasi (Gandi) melalui Ketua Umum Effendi, menyatakan bahwa :

”artikulasi partisipasi diawali adanya pemikiran untuk melakukan pembaruan undang-undang di bidang kewarganegaraan melalui *legal reform analysis*”¹⁹.

Hal ini dilakukan untuk mengatasi berbagai permasalahan yang terkait dengan kewarganegaraan yang selama ini diselesaikan secara parsial. Penyelesaian masalah hanya dilakukan terhadap permasalahan yang muncul (*case by case*).

Penyelesaian permasalahan dengan cara ini tidak efektif karena tidak berupaya mencari penyebab permasalahan, sehingga permasalahan tetap akan muncul apabila tidak dipecahkan penyebabnya. Pada tahapan analisis kebijakan dilakukan diskusi dengan berbagai pihak pemangku kepentingan untuk memperoleh pemahaman pelaksanaan kebijakan secara nyata. Temuan awal

¹⁹ Wahyu Effendi, wawancara tanggal 19 Pebruari 2009.

disimpulkan bahwa kebijakan di bidang kewarganegaraan terdapat diskriminasi sehingga perlu dilakukan pembaruan.

Dalam rangka mengetahui permasalahan secara menyeluruh maka dilakukan diskusi dan pembahasan yang melibatkan *stake holders* yang terdiri atas masyarakat dan pemerintah. Berbagai isu dan dinamika yang berkembang di masyarakat diinventarisir, diolah, dan diklasifikasikan untuk dirumuskan upaya pemecahannya (*problem solving*). Untuk mengetahui kesahihan temuan tersebut, maka temuan sementara disampaikan kepada masyarakat. Sosialisasi dilakukan dengan tujuan untuk mendapat masukan dan sekaligus menggerakkan masyarakat agar memberikan dukungan terhadap keinginan melakukan pembaruan kebijakan.

Secara simultan perjuangan juga dilakukan secara formal yaitu menjadi peserta pembahasan dalam menentukan Program Legislasi Nasional yang diadakan DPR. Bersama-sama komponen masyarakat lain, Effendi hadir pada rapat yang diadakan pada tanggal 20 Januari 2005²⁰. Kehadirannya mewakili Gandi yang tergabung dalam Konsorsium Catatan Sipil.

Tahap selanjutnya adalah mengolah masukan masyarakat yang didapat dari berbagai kegiatan sosialisasi dengan melibatkan narasumber untuk dirumuskan menjadi usulan kebijakan kepada pemerintah. Kesimpulan akhir dalam perumusan kebijakan di bidang kewarganegaraan mengerucut pada perlunya perubahan Undang-Undang Kewarganegaraan. Pada saat yang sama sebenarnya pihak pemerintah (cq Departemen Kehakiman saat itu) sedang melakukan kajian terhadap undang-undang ini. Namun demikian hingga

²⁰ Sekretariat Jenderal DPR-RI, Risalah Rapat Badan Legislasi DPR-RI, h. 409.

memasuki era reformasi, pemerintah belum selesai merumuskan kebijakannya.

Untuk mempercepat terwujudnya pembaruan kebijakan di bidang kewarganegaraan, maka disusun naskah akademis sebagai acuan merumuskan kebijakan dalam bentuk undang-undang. Namun demikian sampai dengan tahun 2002 ternyata pemerintah belum juga menyerahkan draft rancangan undang-undang, maka draft yang disusun disampaikan kepada DPR cq Badan Legislasi (Baleg) sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Bagi masyarakat sipil, tindakan Gandhi tersebut tepat dalam sistem pemerintahan yang memberikan kewenangan kepada DPR sebagai pelaksana fungsi legislasi (pembentuk undang-undang). Hal tersebut juga untuk menjaga netralitas, sebagaimana disampaikan Kiranawati :

”suatu usulan mungkin lebih terlihat netral bila melalui Baleg ketimbang melalui fraksi, karena terkesan tidak terafiliasi dengan partai tertentu”²¹.

Tanggapan DPR diberikan dengan tindak lanjut untuk melakukan *public hearing*. Berbagai masukan masyarakat dijadikan sebagai bahan bahasan. Dalam menjalankan fungsi sebagai penggodok RUU, baik Baleg maupun tim ahli dari fraksi memiliki mekanisme berbeda. Baleg misalnya, selain melakukan sendiri penelitian atas beberapa rancangan undang-undang, juga bekerja sama dengan berbagai universitas di beberapa daerah di Indonesia. Biasanya Baleg meminta universitas untuk melakukan penelitian dan sosialisasi atas hasil penelitian tersebut sebagai bahan masukan.

Pengalaman dan perjuangan Gandhi tersebut juga dialami APAB (Aliansi Pelangi Antar Bangsa) yang melakukan advokasi

²¹ Kiranawati, Proses Penyusunan RUU, 23 Nopember 2007, [HTTP://GURUPKN.WORDPRESS.COM/2007/11/23/PROSES-PENYUSUNAN-RUU/](http://GURUPKN.WORDPRESS.COM/2007/11/23/PROSES-PENYUSUNAN-RUU/).

pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Melalui Refleksi Perjalanan UU Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan²² secara ringkas dipaparkan gambaran intensitas masyarakat memperjuangkan aspirasi dalam pembentukan undang-undang Kewarganegaraan. Paparan berikut ini merupakan hasil elaborasi berbagai bahan sebagai respon atas kuesioner yang disampaikan kepada Ketua APAB yang sekaligus Ko-koordinator Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3) Dewi Tjakrawinata.

Latar belakang melakukan advokasi secara mendasar disebabkan adanya diskriminasi terhadap hak asasi perempuan dan berpotensi merusak keutuhan keluarga²³. Berbagai upaya dan bentuk ditempuh dalam rangka menyukseskan tujuan. Dalam sebuah konferensi internasional²⁴ dipaparkan upaya yang dilakukan melalui tiga jalur yaitu JKP3, DPR, dan Pemerintah. JKP3 merupakan suatu jaringan yang dibentuk untuk memperjuangkan diakomodasinya kepentingan perempuan dan mencegah terjadinya bias jender dalam proses penyusunan maupun produk perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan kepentingan perempuan.

Peran JKP3 dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan sangat penting karena Ko-koordinator JKP3 juga merangkap sebagai koordinator isu Kewarganegaraan dalam *CEDAW Working Group Initiative (CWGI)*. *CEDAW (The Convention on The Elimination of Discrimination Against Women)* merupakan konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa yang memperjuangkan penghapusan

²² Dewi Tjakrawinata, Refleksi Perjalanan UU No. 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan, op cit, h. 4

²³ Dewi Tjakrawinata, UU/RUU Kewarganegaraan Dari Perspektif Perempuan, Makalah workshop JKP3 : Amandemen UU N0.62 Tahun 1958 Tentang Kewarganegaraan : Nasionalisme sempit versus Penegakan Hak Asasi Perempuan dan Anak yang merupakan hasil kerja dan pemikiran tim JKP3 RUU Kewarganegaraan

²⁴ Dewi Tjakrawinata, Aliansi Pelangi Antar Bangsa, *International Marriages in Indonesia: A Struggle for Identity and Security*, Makalah disampaikan dalam *Conference on International Marriage, Rights and the State in Southeast and East Asia*, Singapore, 22 September 2006.

diskriminasi terhadap perempuan. Upaya yang dilakukan tidak berbeda dengan yang dilaksanakan Gandhi.

Kegiatan pertama adalah meminta masukan dari warga negara yang memiliki kewarganegaraan ganda dan penduduk tetap di luar negeri. Kemudian menginventarisir permasalahan yang ada dalam undang-undang dan mempresentasikan usulan undang-undang baru kepada DPR. Berpartisipasi dalam dengar pendapat/diskusi dengan DPR dan pemerintah. Menyelenggarakan *workshops* dan seminar untuk mendapat masukan dan pendapat ahli, interaksi/interview dan mempublikasikan melalui media massa dalam negeri maupun luar negeri.

Partisipasi sejak awal persiapan juga dilakukan oleh Komisi Perempuan Indonesia, sebagaimana dituturkan :

“kalau kita ngomong undang-undang ini tahun 2006 disahkan ya, 2004 akhir itu kan anggota DPR itu baru mulai 2004-2009. Kita lalu bersinergi, berkoalisi karena kita sudah berkenalan cukup kuat, cukup intens dengan teman-teman DPR. Mulai dari proses (eh) ketika daftar program legislasi nasional tahunan kita juga kawal dengan baik, salah satunya adalah RUU kewarganegaraan”²⁵.

Aktivitas masyarakat berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang ternyata memerlukan pengorbanan yang sangat besar dan peristiwanya sangat unik. Pengorbanan yang dimaksudkan antara lain adalah waktu, biaya, kemampuan, manajemen, dan kegigihan. Untuk menjelaskan hal tersebut, berikut ini dipaparkan partisipasi yang dilakukan oleh beberapa kelompok masyarakat yang menjadi responden. LBH APIK terlibat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan sejak tahun 1994, yaitu ketika menjadi salah satu anggota tim Departemen Kehakiman untuk mengkaji substansi

²⁵ Masruchah, wawancara tanggal 12 Maret 2010.

Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia²⁶.

APAB memperjuangkan pembaruan Undang-Undang Kewarganegaraan dengan cara melakukan komparasi Undang-Undang Kewarganegaraan di 22 negara²⁷. Setelah menyelesaikan riset, pada kesempatan Rapat Dengar Pendapat Umum, Badan Legislasi mengusulkan agar membuat sandingan atas RUU Kewarganegaraan versi Badan Legislasi²⁸. Untuk mewujudkan harapan tersebut dilakukan langkah-langkah menyiapkan bahan-bahan, artikel, perbandingan dengan hukum di negara lain. Bekerjasama dengan jaringan mengadakan diskusi publik, seminar dan workshop.

Secara konkrit APAB merumuskan pembaharuan tersebut dalam sebuah draft rancangan undang-undang kewarganegaraan yang diselesaikan pada Oktober 2003. Beberapa tahun sebelumnya usulan rancangan undang-undang juga disampaikan Panitia Kerja Pengkajian Perundang-undangan yang Bersifat Diskriminatif (Panja P3D)²⁹.

Usul perbaikan terhadap rancangan undang-undang ini, juga disampaikan Lubis yang berpendapat bahwa :

“Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan yang menjadi usul inisiatif DPR masih bersifat diskriminatif sehingga harus diperdebatkan secara publik agar bisa menjadi undang-undang yang mendukung penguatan hak asasi manusia, demokrasi, dan masyarakat sipil³⁰ .

²⁶ Dokumentasi Undang-Undang Kewarganegaraan, LBH APIK, Jakarta.

²⁷ Penghapusan Diskriminasi di RUU Kewarganegaraan Dinilai Masih Setengah Hati, 3 Agustus 2005, <http://www.aliansipelangi.org/i9.doc>

²⁸ Dewi S. Tjakrawinata Refleksi Perjalanan UU No. 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan : Pengecilan makna perjuangan bagi kesetaraan jender dan pengkerdilan masalah yang diperjuangkan oleh keluarga perkawinan campuran antar bangsa, h. 1

²⁹ Kompas, 18 Februari 2002, <http://www2.kompas.com/kompascetak/0202/18/NASIONAL/soro07.htm>

³⁰ Lubis, Todung Mulya, Ketua Perhimpunan Pendidikan Demokrasi (P2D), Suara Pembaruan Daily, 24 September 2005.

Pendapat tersebut sangat tepat terhadap penguatan masyarakat sebagai salah satu pilar dalam pemerintahan yang baik. Dari sisi hak asasi manusia diharapkan undang-undang ini melindungi prinsip-prinsip kesetaraan, hak-hak perempuan, anak-anak, dan kaum minoritas.

Para pihak pemangku kepentingan (*stake holders*) dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan menunjukkan partisipasi secara masif dengan pola tertentu. Masyarakat dari berbagai lapisan menunjukkan kemauan dan kemampuan mengekspresikan dirinya secara bersamaan dan muncul diberbagai tempat dengan media yang beragam. Masing-masing kelompok berusaha memperjuangkan penyelesaian atas permasalahan terpendam yang dihadapi. Masyarakat memperjuangkan kepentingan yang berbeda-beda, tetapi masih dalam satu koridor yaitu segala aspek yang terkait dengan permasalahan kewarganegaraan.

Pola partisipasi masyarakat ditunjukkan dengan kesamaan kebutuhan adanya Undang-Undang Kewarganegaraan baru. Pilihan tersebut diikuti dengan dipilihnya tahapan bagi terbentuknya suatu undang-undang yang aspiratif. Masyarakat yang terorganisasi dalam lembaga swadaya masyarakat antara lain JKP3 (Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan), APAB (Aliansi Pelangi Antar Bangsa), GANDI (Gabungan Anti Diskriminasi), dan PSHK (Pusat Studi Hukum dan Kebijakan) sebagai kelompok elit bertindak mengikuti alir penyusunan undang-undang.

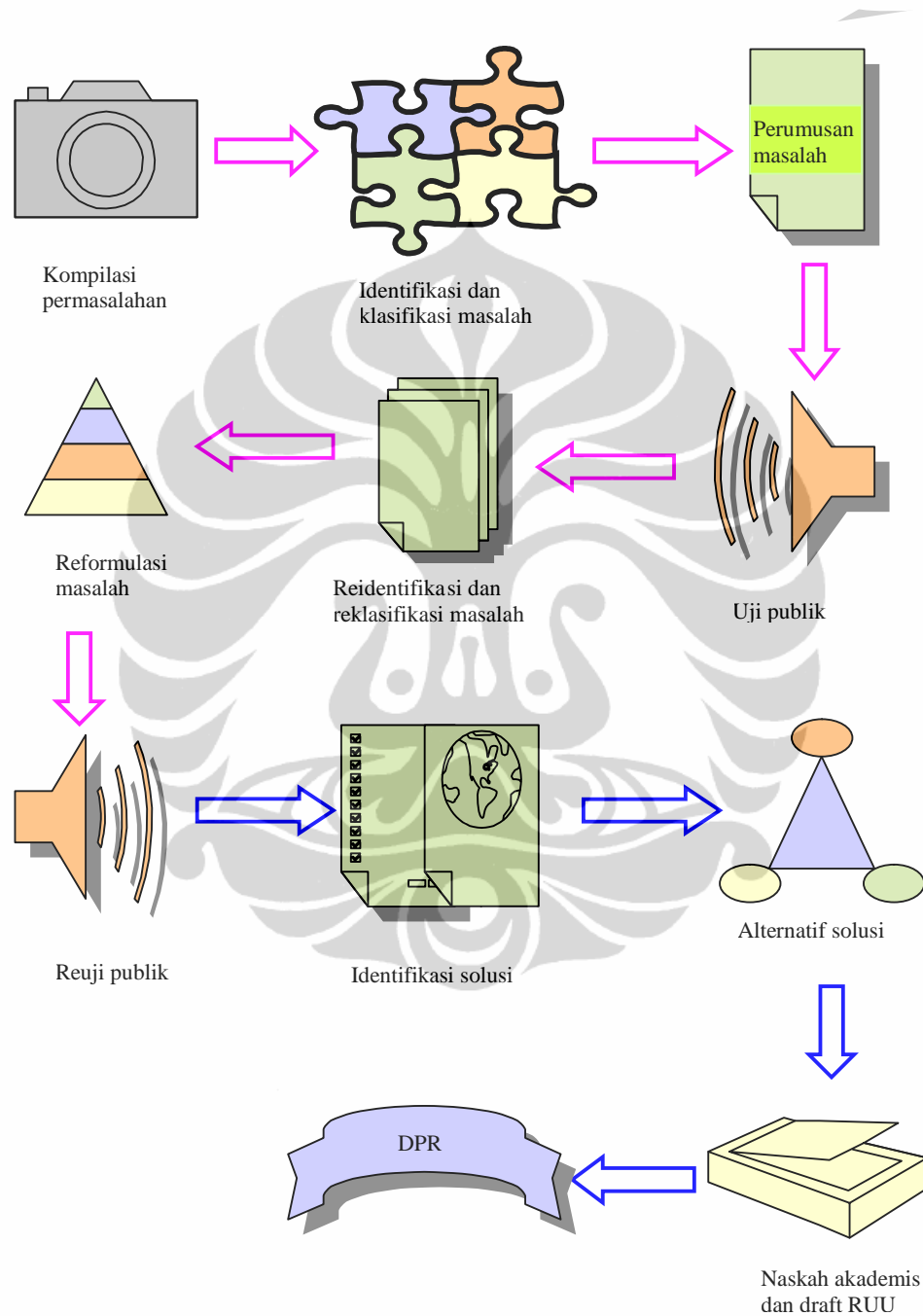
Penjaringan permasalahan masyarakat dilaksanakan melalui seminar dan kegiatan sejenis yang dilaksanakan di berbagai kota. Hasil sosialisasi dan pengumpulan permasalahan tersebut dikompilasi dan dianalisis penyebab dan dirumuskan alternatif solusi. Selanjutnya untuk menguji validitas, hasil rumusan tersebut disosialisasikan kembali kepada masyarakat melalui berbagai seminar. Hasil inipun

diolah kembali sebagai bahan langkah tindak selanjutnya. Sebagai hasil akhir maka disusun naskah akademis sebagai salah satu syarat keilmiahan suatu produk rancangan undang-undang. Bahkan untuk menjaga agar pengaturan sesuai dengan kebutuhan, disusun draft rancangan undang-undang. Draft yang selesai disusun disampaikan ke DPR-RI cq Badan Legislasi.

Perumusan Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan oleh masyarakat ditunjukkan dalam skema berikut :



Gambar 4.1.
Pola interaksi partisipasi masyarakat dalam pembentukan
Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan



Hasil penelitian, diolah dari berbagai sumber.

Pola tersebut bersesuaian dengan pendapat Campbel Duncan mengenai siklus legislasi yang meliputi pembentukan, implementasi, evaluasi, pengajuan proposal, dan proses pembentukan. Pada proses pembentukan ini terjadi mekanisme diskusi serius terkait dengan perumusan alternatif solusi terhadap permasalahan yang ada.

Secara historis pemerintah telah mulai mengadakan kajian terhadap Undang-Undang Kewarganegaraan sejak tahun 1994, namun setelah berlangsung sepuluh tahun belum menunjukkan hasil. Aktivitas kelompok masyarakat menunjukkan adanya spesialisasi kegiatan dalam kluster-kluster. Dengan demikian spesialisasi bidang kajian tersebut sangat baik dan sangat membantu dalam penyediaan informasi dan bahan perumusan kebijakan. Ditinjau dari draft yang dibahas di DPR maka Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan merupakan rancangan yang berasal dari DPR cq. Badan Legislasi DPR yang kemudian ditangani oleh Panitia Khusus.

4.2.2. Tahap formulasi.

Pada saat Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan mulai dibahas, suasana bangsa Indonesia (atmosfir sosial) menunjukkan keadaan yang kondusif bagi akselerasi penyelesaian kebijakan. Hal ini antara lain adanya semangat era reformasi. Berbagai kelompok masyarakat yang berkepentingan memberikan dukungan kepada pengambil kebijakan (pemerintah dan DPR). Pada sisi yang lain, negara yang diwakili pemerintah dan DPR memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat secara langsung dalam pembahasan.

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan negara secara umum diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat

Dalam Penyelenggaraan Negara. Dalam ketentuan tersebut peran serta masyarakat dalam pemerintahan dilaksanakan dalam bentuk antara lain : mencari, memperoleh, dan memberikan data atau informasi penyelenggara negara, dan hak menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab terhadap kebijakan penyelenggara negara. Sesuai dengan prinsip keterbukaan dalam negara demokrasi, penyelenggara negara diharuskan membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif mengenai penyelenggaraan negara.

Dalam Peraturan Pemerintah tersebut juga diatur mengenai hak dan tanggung jawab serta kewajiban masyarakat dan Penyelenggara Negara secara berimbang. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat memperoleh perlindungan hukum dalam menggunakan haknya untuk memperoleh dan menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Negara. Kebebasan menggunakan hak haruslah disertai tanggung jawab untuk mengemukakan fakta dan kejadian yang sebenarnya dengan menaati dan menghormati aturan-aturan yang diakui umum serta hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Khusus partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 53 menyatakan : “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah”. Dalam penjelasan disebutkan bahwa “hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat/Dewan Perwakilan Daerah”.

Untuk mengimplementasikan ketentuan tersebut maka dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara

Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden mengatur juga kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang. Partisipasi masyarakat diatur dalam Pasal 41 yang terdiri atas tiga ayat yaitu (1) Dalam rangka penyiapan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang, masyarakat dapat memberikan masukan kepada Pemrakarsa; (2) Masukan dilakukan dengan menyampaikan pokok-pokok materi yang diusulkan; (3) Masyarakat dalam memberikan masukan harus menyebutkan identitas secara lengkap dan jelas.

Maksud masyarakat disediakan sarana partisipasi dalam pembentukan undang-undang, sebagai berikut :

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dimaksudkan untuk menjaring pendapat masyarakat³¹.

Terdapat dua jalur penyiapan rancangan undang-undang yaitu melalui jalur program legislasi nasional dan jalur di luar program legislasi nasional. Partisipasi masyarakat diperlukan di semua jalur tersebut. Partisipasi masyarakat dapat diberikan setiap saat sampai dengan tahap pembahasan rancangan undang-undang di DPR.

Setelah melalui pembahasan internal Badan Legislasi DPR maka rancangan undang-undang kewarganegaraan disepakati sebagai usul inisiatif DPR. Mekanisme pembahasan selanjutnya berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 15/DPR RI/I/2004-2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

³¹ Pocut Eliza, Materi Pendidikan dan Pelatihan Teknis Penyusunan dan Perancangan Peraturan Perundang-undangan, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, tanggal 21 Desember 2008.

Selanjutnya berikut ini disajikan kronologi pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Kronologi ini disarikan dari risalah-risalah rapat pembahasan dan dokumentasi yang terkait dengan Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan. Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan merupakan inisiatif DPR. Rancangan diusulkan oleh 19 anggota DPR yang terdiri dari lintas fraksi yang tergabung dalam Badan Legislasi. Anggota DPR yang mengusulkan berasal delapan fraksi yaitu Fraksi Golongan Karya, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Damai Sejahtera, dan Fraksi Demokrat.

Usul Badan Legislasi disampaikan kepada Pimpinan DPR pada tanggal 27 Mei 2005. Terdapat tiga pokok pikiran yang melatarbelakangi usul anggota DPR. Pertama, Undang-Undang Kewarganegaraan yang berlaku yaitu Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 berdasarkan pada Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950. Kedua, pengaturan tentang warga negara dalam Undang-Undang Dasar telah mengalami perubahan dalam rangkaian amandemen. Ketiga, implementasi Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 terdapat banyak permasalahan terutama diskriminasi dan ketidakjelasan kewenangan yang akan menjalankannya.

Dalam rapat Badan Musyawarah DPR tanggal 23 Juni 2005 disepakati bahwa pembahasan Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan dilaksanakan oleh Panitia Khusus. Keanggotaan Panitia Khusus berjumlah 50 anggota yang terdiri dari sepuluh fraksi, dengan keanggotaan secara proporsional disahkan dalam rapat Badan Musyawarah tanggal 28 Juni 2005.

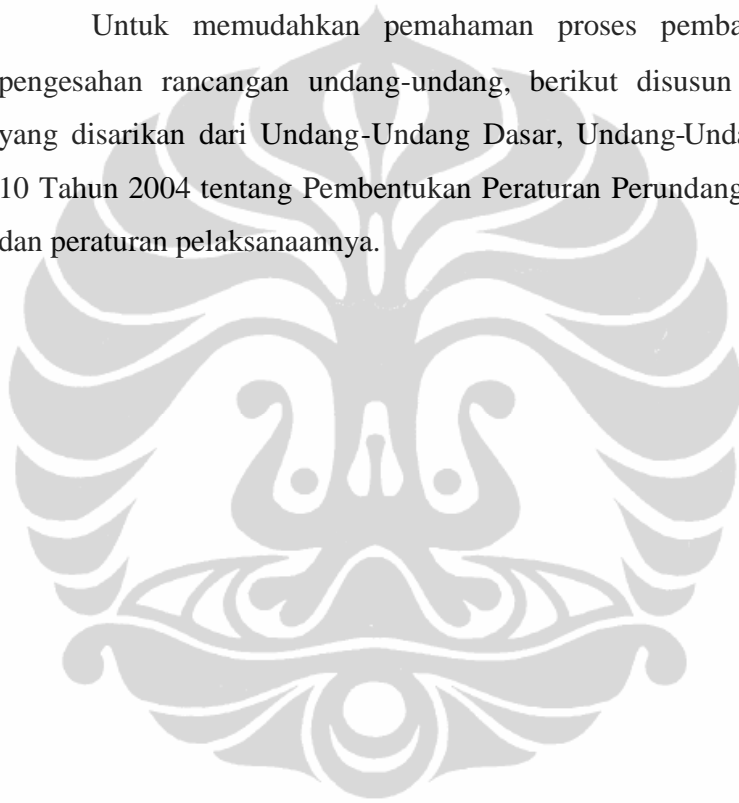
Atas Rancangan Undang-Undang tersebut, pada tanggal 21 Mei 2005 dilaksanakan rapat paripurna DPR untuk memberikan kesempatan kepada fraksi-fraksi DPR memberikan pendapat fraksi. Seluruh fraksi pada pokoknya menyetujui usul Badan Legislasi tentang Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan menjadi inisiatif DPR. Pimpinan DPR menyampaikan draft Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan kepada Presiden pada tanggal 15 September 2005 untuk dibahas bersama. Untuk mewakili pemerintah dalam pembahasan, Presiden menunjuk Menteri Hukum dan HAM dengan surat tanggal 29 September 2005.

Pembahasan dilaksanakan melalui dua tahap yaitu tingkat I dan tingkat II. Pembahasan tingkat I dilaksanakan mulai tanggal 17 November 2005 sampai dengan tanggal 5 Juli 2006. Dalam pelaksanaan pembahasan, Panitia Khusus membentuk Panitia Kerja, Tim Kecil, dan Tim Sinkronisasi. Hasil Panitia Khusus terdiri atas delapan bab yang dirinci dalam 46 pasal. Setelah pembahasan melalui seluruh tahapan maka Panitia Khusus menyampaikan laporan dalam rapat paripurna DPR tanggal 11 Juli 2006 (tingkat II). Pada rapat paripurna tersebut fraksi-fraksi menyampaikan pendapat akhir, yang pada pokoknya seluruh fraksi menyetujui Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan disahkan menjadi Undang-Undang. Pada kesempatan tersebut, Menteri Hukum dan HAM memberikan sambutan pemerintah atas disetujuinya Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan.

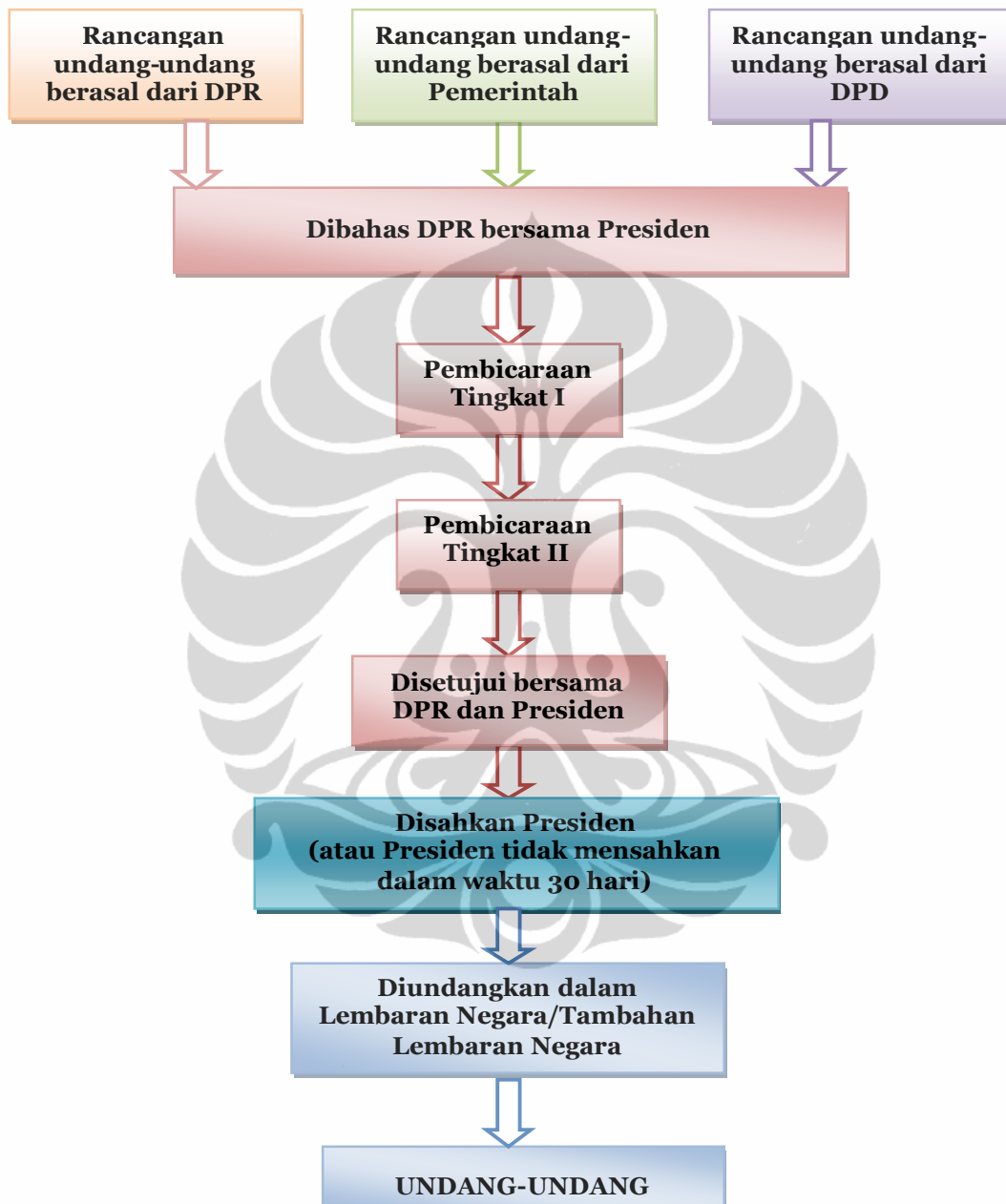
Berdasarkan persetujuan dalam rapat paripurna, Ketua DPR menyampaikan Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan kepada Presiden pada tanggal 18 Juli 2006. Presiden menandatangani Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan pada tanggal 1 Agustus 2006 dengan Nomor 12. Selanjutnya Menteri Hukum dan HAM

mengundangan dalam Lembara Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 63, dan Penjelasannya dalam Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4634. Sejak diundangan tersebut maka secara resmi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan R.I. berlaku menggantikan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan R.I..

Untuk memudahkan pemahaman proses pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang, berikut disusun bagan alir yang disarikan dari Undang-Undang Dasar, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dan peraturan pelaksanaannya.



Gambar 4.2.
Bagan alir pembahasan dan pengesahan rancangan undang-undang



Sumber : Diolah dari Undang-Undang Dasar Negara R.I. Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, dan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 15/DPR-RI/2004-2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Dalam proses pembahasan di DPR, masyarakat diberi kesempatan untuk dapat mengikuti perkembangan pembahasan. Hampir seluruh proses pengambilan keputusan, masyarakat dapat mengetahui kecuali pada rapat tim kecil dan tim sinkronisasi. Pada kesempatan rapat dengar pendapat umum, pihak-pihak yang mengajukan draft rancangan undang-undang dan pihak-pihak yang berkepentingan diundang diberi kesempatan memberikan masukan. Selain melalui rapat dengar pendapat umum, masyarakat dilibatkan dalam dengar pendapat dengan Badan Legislasi DPR maupun dengan fraksi. Badan legislasi DPR merupakan salah satu lembaga yang memiliki kewenangan mengajukan usul pembentukan undang-undang.

Sebagai upaya menjaring aspirasi masyarakat, Badan Legislasi DPR mengadakan beberapa kali rapat dengar pendapat dengan masyarakat. Badan Legislasi mengawali dengar pendapat dengan organisasi masyarakat pada tanggal 11 Mei 2005. Aliansi Pelangi Antar Bangsa (APAB) pada kesempatan tersebut berpesan agar mengubah ketentuan mengenai dwikewarganegaraan atau kewarganegaraan ganda. Menurut APAB, sudah selayaknya anak-anak dari perkawinan campuran mendapat kewarganegaraan dari kedua orangtuanya.

DPR tanggal 7 September 2005 melangsungkan rapat dengar pendapat umum (RDPU) dengan acara masukan dan tanggapan terhadap panitia khusus Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan R.I.³². Persidangan tersebut diikuti lembaga swadaya masyarakat Gandi, Aliansi Pelangi Antar Bangsa; Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3) dan Koalisi Kewarganegaraan Republik Indonesia.

³² Risalah Rapat Panja III RUU Kewarganegaraan Republik Indonesia tanggal 7 September 2005, DPR-RI, Jakarta, 2006

APAB mengusulkan penghapusan hukum atau peraturan diskriminatif terhadap perempuan, hak bekerja di Indonesia bagi istri, suami dan anak WNA dari perkawinan campuran dalam RUU Kewarganegaraan. JKP3 menginginkan komitmen DPR bahwa Undang-Undang Kewarganegaraan menganut asas non diskriminasi dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, terutama hak asasi perempuan dan anak. JKP3 juga secara konkrit mengusulkan atau menegaskan ketentuan-ketentuan yang harus dimuat Undang-Undang Kewarganegaraan.

LSM Gandi mengusulkan kewarganegaraan ganda harus dilihat sebagai wujud perlindungan negara terhadap suatu kelompok yang rentan memerlukan perlindungan negara untuk mendapatkan kewarganegaraan ganda. APAB mempertanyakan perlindungan bagi warga negara yang berdomisili di luar negeri karena warga negara kehilangan kewarganegaraan apabila selama 5 (lima) tahun berturut-turut tinggal di luar tanpa menyatakan keinginan untuk mempertahankan kewarganegaraan.

Kesempatan masyarakat memberi masukan kembali disampaikan dalam rapat dengar pendapat umum tanggal 21 September 2005. Acara diikuti Perhimpunan Indonesia Tionghoa (INTI). INTI secara substansial mengusulkan definisi bangsa Indonesia adalah :

“setiap orang atau setiap kelompok bangsa yang membentuk bangsa Indonesia sebagai bagian integral dari bangsa Indonesia modern yang berdasarkan paham nasionalisme modern dan bukan etno-nasionalisme”³³.

³³ Risalah Rapat Panja III RUU Kewarganegaraan Republik Indonesia tanggal 21 September 2005, DPR-RI, Jakarta, 2006.

Pada bulan berikutnya, tepatnya tanggal 21 November 2005 masyarakat kembali memberikan masukan dalam rapat dengar pendapat umum yang diikuti Keluarga Perkawinan Campuran Melalui Tangan Ibu (KPC Melati), Paguyuban Sosial Marga Tionghoa Indonesia (PSMTI), dan LSPP³⁴. KPC Melati memaparkan dan mohon perhatian kesulitan anggota keluarga kawin beda kewarganegaraan. PSMTI memberikan masukan kerawanan bagi negara apabila terlalu banyak penduduk dengan status tidak jelas atau kewarganegaraan hanya karena kelemahan administrasi negara. PSMTI menyoroti perbedaan perlakuan pemerintah terhadap warga negara keturunan.

Pada rapat dengar pendapat ini juga diikuti perorangan dari berbagai daerah. Hengky Widjaya (Menado) memberi masukan implementasi undang-undang kewarganegaraan di lapangan. Khususnya tentang diperlukannya kejelasan bukti asal usul kewarganegaraan bagi warga negara keturunan asing agar tidak menyulitkan keturunan dikemudian hari. Disarankan pembuktian cukup dengan akta kelahiran. Selain hal tersebut, juga mempertanyakan tentang persyaratan yang berpotensi melanggar hak asasi manusia yaitu keterangan sehat jasmani dan rohani; siapakah yang berhak mengeluarkan keterangan sehat rohani.

Perorangan berikutnya yang memberikan masukan adalah Hendra Wasita (Denpasar). Menyampaikan permasalahan persyaratan yang mempersulit kalangan tertentu yang tercantum dalam Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknis yaitu disyaratkannya surat bukti kewarganegaraan untuk mengurus Ijin Mendirikan Bangunan dan pengurusan paspor bagi yang memiliki (warga negara keturunan).

³⁴ Risalah Rapat Panja III RUU Kewarganegaraan Republik Indonesia tanggal 21 November 2005, DPR-RI, Jakarta, 2006

Masukan berikutnya disampaikan Hartono Sudi (Pekanbaru), yang menyatakan secara normatif rancangan undang-undang telah baik tetapi mengharapkan pada implementasi dapat mengikis permasalahan yang timbul akibat kerancuan dan ketidakpastian. Permasalahan yang sama disampaikan Muslina yang mengeluhkan status anak hasil perkawinan dengan warga negara Amerika Serikat yang lahir di Amerika Serikat. Ishak Montolalu (Papua) mengungkapkan permasalahan dan mengharapkan penyelesaian anak kawin campur di Serui yang disebut dengan Perancis (Peranakan Cina Serui).

Masukan secara tertulis juga disampaikan KPI dengan memberikan catatan penting materi untuk dirumuskan menjadi bagian undang-undang. Sekretaris Jenderal KPI mengemukakan :

”biasanya usulan-usulan itu kami buat, selain itu kita juga membuat DIM ya (Daftar Inventaris Masalah). Kami juga buat kertas posisi atau model ringkasan yang gampang dibaca siapapun apa yang menjadi masalah-masalah krusial dalam RUU? dan ini publik harus mengetahui. DPR kan juga tidak perlu tulisan tebal-tebal gitu”³⁵.

Berdasarkan risalah persidangan dan hasil wawancara dapat diketahui bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang yang dilaksanakan dalam rapat dengar pendapat umum merupakan partisipasi masyarakat yang paling efektif karena masyarakat dapat berkomunikasi langsung dan menyampaikan pendapatnya kepada anggota DPR dan sebaliknya anggota DPR mendapatkan penjelasan langsung dari masyarakat terhadap suatu permasalahan.

Demikian tadi gambaran dinamika partisipasi masyarakat menurut pendapat masyarakat. Selanjutnya berikut ini dideskripsikan

³⁵ Masruchah, wawancara tanggal 12 Maret 2010.

dinamika partisipasi menurut pembentuk undang-undang yaitu DPR dan pemerintah. Pendapat DPR didapat dari risalah pembahasan dan pendapat Ketua Panitia Khusus, sedangkan pendapat pemerintah didapat dari hasil wawancara dengan Pelaksana Harian Direktur Perancangan Peraturan Perundang-undangan.

Dinamika partisipasi masyarakat dimulai dengan dilaksanakan pertemuan dengan *stake holders* terutama dengan tokoh-tokoh masyarakat. Keterlibatan masyarakat tersebut berlanjut pada pembahasan tingkat panitia khusus. Pada tahap ini masyarakat dapat mengikuti dan memberi masukan dalam rapat pembahasan. Pada tingkat pembahasan berikutnya yaitu pada rapat panitia kerja dilakukan secara tertutup. Namun pada pembahasan Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan terjadi hal yang diluar kebiasaan. Ketua panitia khusus mengajak agar pada rapat panitia kerja juga terbuka untuk umum.

Hal tersebut dimaksudkan agar masyarakat dapat memberikan masukan sehingga perbedaan pendapat dan perdebatan yang terjadi pada rapat panitia kerja dapat diketahui secara langsung oleh masyarakat. Tawaran tersebut diterima oleh peserta rapat sehingga pada pembahasan panitia kerja dinyatakan terbuka untuk umum sehingga masih memberi kesempatan kepada masyarakat untuk mengikuti rapat dan memberi masukan terhadap materi yang dibahas. Kejadian ini merupakan kejadian yang tidak lazim dan sampai dengan saat ini merupakan satu-satunya pembahasan pada tingkat panitia kerja yang melibatkan masyarakat.

Keterlibatan masyarakat tersebut merupakan suatu cara agar dalam membahas suatu rancangan undang-undang diketahui tiap tahap dan seluk beluk pembahasan serta hasil yang dicapai oleh mereka yang paling berkepentingan yaitu masyarakat. Sebuah undang-undang

merupakan produk kebijakan dalam rangka memecahkan permasalahan masyarakat bukan kepentingan pembuat hukum. Alangkah baiknya apabila dalam perumusannya melibatkan masyarakat sebagai subyek hukum ketika undang-undang diberlakukan.

Masukan masyarakat sampai dengan bunyi rumusan pasal, meskipun secara teknik mungkin kurang mengerti. Menjadi kewajiban anggota rapat menyimpulkan substansi yang dimaksudkan sehingga dapat dirumuskan sesuai dengan kaidah pembentukan undang-undang. Sebagai ketua pansus berusaha mendengar kepentingan dan kehendak masyarakat untuk dirumuskan. Keberhasilan undang-undang ini merupakan hasil interaksi intensif antara *law maker* dengan masyarakat. Anggota panitia kerja yang visioner memiliki komitmen mengakomodir kepentingan bangsa, meskipun terdapat sebagian anggota yang difensif, namun setelah diberikan argumentasi kemudian dapat memahami. Terhadap etnis tertentu diberlakukan diskriminatif sehingga perlu diakui sebagai warga negara yang setara.

Rapat panitia kerja dilaksanakan secara terbuka dengan tujuan ingin menunjukkan kepada masyarakat proses pembentukan kebijakan sehingga menghilangkan kekhawatiran adanya kompromi politik diantara anggota panitia kerja. Apabila terjadi kompromi politik maka kompromi politik dilakukan untuk tujuan baik yaitu menjalin komunikasi politik antara anggota DPR dengan masyarakat pada umum. Demokrasi bermakna dimana pengambil keputusan tidak semata-mata diambil oleh pembuat kebijakan tetapi juga melibatkan para pihak yang berkepentingan.

Masyarakat didengar kepentingannya, tetapi prosedur pembentukannya merupakan kewenangan DPR agar terbentuk kebijakan sesuai kebutuhan masyarakat. Sebagai Ketua panitia kerja

sering mengajurkan kepada anggota DPR agar pada saat pembahasan dilakukan secara terbuka karena dengan keterbukaan sekaligus mendidik masyarakat tentang tata cara pembentukan suatu kebijakan, tata cara berargumentasi, dan berbagai hal yang terjadi dalam proses pembentukan suatu kebijakan.

Pada tahap akhir pembahasan yaitu pembahasan dalam tim perumus tidak terbuka karena pada tahap ini merumuskan hal-hal hasil pembahasan kesepakatan pada tahap sebelumnya sehingga perumusan sangat redaksional. Tim perumus memerlukan ketelitian dengan jumlah anggota lebih sedikit sehingga apabila masih melibatkan masyarakat dikhawatirkan justru akan memperlambat perumusan. Walaupun begitu kepada masyarakat yang mengikuti secara informal masih terjadi dialog hasil rumusan.

Secara informal pihak-pihak yang berkepentingan terhadap undang-undang ini menanyakan perkembangan pembahasan dan menawarkan rumusan alternatif. Sepanjang masukan masyarakat logis dan untuk mewujudkan undang-undang yang baik dengan tujuan untuk memecahkan masalah dan meningkatkan martabat maka masukan tersebut diterima. Dengan demikian sampai pada rapat tim perumus pun masih terjadi dialog antara anggota tim perumus dengan masyarakat meskipun tidak formal. Interaksi antara tim perumus dengan masyarakat tersebut dikenal dengan istilah lobi.

Politik yang demokratis berusaha menengahi kepentingan-kepentingan yang mengatasnamakan kepentingan publik. Pihak yang mana yang lebih berhak mengatasnamakan publik? dibandingkan dengan anggota DPR yang jelas mendapatkan dukungan masyarakat dalam pemilihan umum. Karena itu, yang terpenting adalah memahami permasalahan dan substansinya sehingga apabila terjadi perbedaan didiskusikan.

Keterbukaan pembahasan pada rapat panitia kerja tidak terlepas dari faktor pimpinan. Begitu membuka rapat pertama, untuk menjaga netralitas dalam pembahasan maka dibuat kesepakatan tertulis dengan semua anggota untuk tidak menerima bantuan uang dari mitra kerja³⁶. Untuk meningkatkan kontrol publik, Pansus RUU Kewarganegaraan membuat kesepakatan. Isi kesepakatan tersebut antara lain bahwa seluruh pembahasan bersifat terbuka, termasuk saat memasuki pembahasan di forum yang lebih kecil, yaitu Rapat Panitia Kerja. Terobosan ini merupakan yang pertama kali sepanjang sejarah DPR dan diapresiasi masyarakat.

Meskipun rapat panja sudah ditetapkan terbuka, namun masih banyak hal yang kurang memuaskan dan memprihatinkan. Dalam proses rapat, misalnya yang sangat mengemuka adalah keinginan sebagian besar anggota dan terutama pihak eksekutif untuk mempertahankan pasal represif tentang kehilangan kewarganegaraan. Selain itu, juga memilih menempatkan hukum Indonesia tunduk terhadap hukum negara lain dalam masalah kehilangan kewarganegaraan bagi perempuan yang menikah dengan warga negara asing yang hukum di negara asal suaminya mengatakan bahwa warganegara istri mengikuti kewarganegaraan suami.

Untuk mengantisipasi ini, dilakukan lobi kembali untuk meminta audiensi khusus kepada Ketua Pansus pada 19 April 2006, yang intinya meminta bila kewarganegaraan ganda tidak bisa seumur hidup agar batasan usia diperpanjang paling tidak sampai usia seorang anak lulus universitas. Usulan ini akhirnya diterima dan dinyatakan batas usia kewarganegaraan ganda terbatas sampai berusia 18 tahun selanjutnya diberi waktu 3 tahun untuk menentukan pilihan. Persoalan penting telah diakomodasi di dalam rapat Panitia Khusus RUU

³⁶ Sutta Dharmasaputra, Reformasi Legislasi Setengah Matang, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0605/18/Politikhukum/2660499.htm>

Kewarganegaraan bersama pemerintah dan selanjutnya diserahkan kepada Panitia Kerja (Panja) yang akan dibentuk kemudian. Masyarakat berkepentingan agar materi yang sudah dibahas di Pansus tidak hilang di dalam rapat-rapat Panja.

Proses legislasi berikutnya adalah rapat timus yang dilakukan di Kopo (5-7 Mei 2006 dan 10-11 Juni 2006) yang tertutup. Namun rapat ini dapat diikuti melalui anggota Timus yang selalu meng-*update* lewat telepon atau layanan pesan singkat (SMS). Rapat Timus dilanjutkan dengan rapat Timsin 19-20 dan 26 Juni 2006 yang juga tertutup. APAB tidak pasif menunggu, namun aktif mencari informasi dan menawarkan alternatif bagi rumusan-rumusan pasal-pasal yang sedang dibahas dan siap dimintai informasi bila diperlukan. Bahkan sekretariat APAB buka sampai tengah malam, seolah-olah menjadi staf ahli bayangan.

Pada 28 Juni 2006, dilaksanakan rapat dengan agenda utama laporan Timus dan Timsin kepada ketua dan wakil ketua Panja atas capaian selama rapat Timus dan Timsin. Berkat keterbukaan maka APAB dan JKP3 diizinkan mengikuti jalannya rapat. Banyak kemajuan tapi tetap merasakan ketidakpuasan terhadap hasil Timus dan Timsin. Untuk merespon hasil Timus dan Timsin maka diselenggarakan konferensi pers 3 Juli 2006. Mereka berharap untuk tidak mengesahkan RUU Kewarganegaraan sebelum mengakomodasi aspirasi masyarakat. Anggota pansus dan pemerintah agar memperhatikan pasal-pasal yang diskriminatif dan bias kelas. Mempertimbangkan kelemahan-kelemahan tersebut maka menuntut penghapusan pasal-pasal yang mengancam WNI kehilangan hak atas status kewarganegaraannya. Khususnya pasal-pasal yang diskriminatif terhadap perempuan, yaitu Pasal 23 (i) dan Pasal 26 ayat (1).

Rapat Pansus 5 Juli 2006 diputuskan sebagai rapat pansus terakhir. Suasana rapat masih diliputi perbedaan pendapat yang diusahakan untuk mencari titik temu. Meskipun pembahasan telah diupayakan secara terbuka dengan segala capaian yang diklaim revolusioner, namun hasil akhir ternyata masih terdapat cacat. Akhirnya rancangan undang-undang disahkan dalam sidang paripurna DPR-RI 11 Juli 2006. Sejak disahkan maka berita tentang UU ini banyak diseminarkan dan menjadi berita utama di media massa.

Berdasarkan data dalam pernyataan sikap sebagai respon rencana pengesahan rancangan undang-undangan kewarganegaraan, organisasi kemasyarakatan yang berpartisipasi memiliki latar belakang yang beragam baik dari aspek keagamaan, profesi, maupun bidang kerja. Demikian banyak organisasi kemasyarakatan yang berpartisipasi sehingga ketika mereka memperjuangkan kepentingannya terlihat masif. Ia memasuki ruang-ruang yang memungkinkan tumbuhnya partisipasi masyarakat.

Uraian tersebut merupakan partisipasi masyarakat yang dilaksanakan dalam pembentukan undang-undang inisiatif DPR. Untuk melengkapi pemahaman partisipasi masyarakat dalam proses rancangan undang-undang prakarsa pemerintah, Pelaksana Tugas Direktur Perancangan Peraturan Perundang-undangan menyampaikan titik-titik partisipasi. Dalam penyusunan rancangan undang-undang terdapat anggota tim perwakilan dari elemen-elemen masyarakat. Hal ini dimaksudkan untuk mengakomodasi aspirasi agar memenuhi responsivitas sebuah kebijakan. Masyarakat juga dilibatkan melalui forum sosialisasi rancangan undang-undang.

Sosialisasi diselenggarakan dalam bentuk workshop, seminar, lokakarya yang mengundang masyarakat untuk mengkritisi rancangan yang telah disusun dan memberi masukan yang berguna untuk

penyempurnaan rancangan yang ada. Kewajiban penyusun untuk menentukan masukan masyarakat bernilai atau tidak bernilai sebagai bahan penyempurnaan.

Dalam forum harmonisasi, masyarakat juga diberi kesempatan untuk menyampaikan aspirasinya namun dari kalangan terbatas yaitu pemangku kepentingan yang berkaitan dengan perumusan rancangan, biasanya dari departemen dan lembaga pemerintah non departemen tertentu. Harmonisasi merupakan forum untuk menguji apakah materi yang dirumuskan terdapat kesesuaian dengan ketentuan yang lebih tinggi dan kesesuaian dengan ketentuan yang sederajat. Selain itu juga dilakukan uji kebulatan konsep secara komprehensif. Pada tahap ini dilakukan sinkronisasi berbagai kepentingan sektoral agar terbentuk undang-undang yang mengakomodir kepentingan nasional.

Sehubungan dengan perubahan sistem pemilihan anggota DPR dari pemilihan berdasarkan partai politik menjadi pemilihan individual calon anggota DPR, maka partisipasi masyarakat tetap diperlukan mengingat referensi masyarakat memilih calon anggota DPR bukan semata-mata berdasarkan kapabilitas seseorang tetapi yang lebih mendapat pilihan adalah disebabkan popularitas seseorang. Hal ini disebabkan belum seluruh masyarakat mengenal dan mengetahui kemampuan calon sehingga masyarakat memilih calon atas dasar popularitas seseorang.

Berdasarkan deskripsi tersebut, maka secara ringkas aspirasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan yang disampaikan dalam rapat dengar pendapat dengan DPR antara lain sebagai berikut :

Tabel 4.1.
Aspirasi masyarakat dalam rapat dengar pendapat

NO	AKTOR	RINGKASAN ASPIRASI	RESPON
1.	Aliansi Pelangi Antar Bangsa (APAB) (11 Mei 2005)	Selayaknya anak-anak dari perkawinan campuran mendapat kewarganegaraan dari kedua orangtuanya.	Pasal 6 mengatur kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak. Setelah berusia 18 tahun atau kawin harus memilih salah satu kewarganegaraan.
2.	LSM Gandhi (7 September 2005)	Mengusulkan kewarganegaraan ganda sebagai wujud perlindungan negara.	
3.	Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3) (7 September 2005)	Menginginkan Undang-Undang Kewarganegaraan menganut asas non diskriminasi dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, terutama hak asasi perempuan dan anak.	Pertimbangan filosofis pembentukan undang-undang ini antara lain karena undang-undang yang lama bersifat diskriminatif dan secara yuridis lebih menjamin perlindungan terhadap hak asasi manusia berdasarkan UUD 1945.
4.	Aliansi Pelangi Antar Bangsa (APAB) (7 September 2005)	Mempertanyakan perlindungan bagi warga negara yang berdomisili di luar negeri.	Salah satu asas dasar penyusunan adalah asas perlindungan maksimal yaitu pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh kepada setiap WNI dalam keadaan apapun baik di dalam maupun di luar negeri. Berhubung undang-undang ini mengatur tentang kewarganegaraan maka perlindungan yang diberikan terkait dengan status kewarganegaraan. Pasal 23 menyatakan : status kewarganegaraan tidak hilang apabila yang bersangkutan menjadi tanpa kewarganegaraan (huruf i).
5.	Perhimpunan Indonesia Tionghoa (INTI) (21 September 2005)	Mengusulkan definisi bangsa Indonesia adalah setiap orang atau setiap kelompok bangsa yang membentuk bangsa Indonesia sebagai bagian integral dari bangsa Indonesia modern yang	Penjelasan Pasal 2 : bangsa Indonesia asli adalah orang Indonesia yang menjadai warga negara Indonesia seja kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri.

		berdasarkan paham nasionalisme modern dan bukan etno-nasionalisme.	
6.	Keluarga Perkawinan Campuran Melalui Tangan Ibu (KPC Melati) (21 November 2005)	Mohon perhatian kesulitan anggota keluarga kawin beda kewarganegaraan.	Perempuan atau laki-laki WNI yang kawin dengan WNA jika ingin tetap menjadi WNI dapat mengajukan surat pernyataan berdasarkan Pasal 26.
7.	Paguyuban Sosial Marga Tionghoa Indonesia (PSMTI) (21 November 2005)	Menyoroti perbedaan perlakuan pemerintah terhadap warga negara keturunan.	Salah satu pertimbangan sosiologis pembentukan undang-undang ini adalah kehendak masyarakat adanya persamaan perlakuan dan kedudukan warga negara di hadapan hukum.
8.	Hengky Widjaya (Menado) (21 November 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Disarankan pembuktian asal usul kewarganegaraan cukup dengan akta kelahiran. - Persyaratan yang berpotensi melanggar hak asasi manusia yaitu keterangan sehat jasmani dan rohani. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dokumen pembuktian status kewarganegaraan tidak diatur. - Syarat sehat jasmani dan rohani tercantum dalam Pasal 9 huruf c.
9.	Hendra Wasita (Denpasar) (21 November 2005).	Permasalahan persyaratan surat bukti kewarganegaraan untuk mengurus Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dan pengurusan paspor bagi yang memiliki (warga negara keturunan).	Usul ini terkait dengan persyaratan mengurus IMB dan paspor, di luar materi kewarganegaraan.
10.	Hartono Sudi (Pekanbaru) (21 November 2005)	Mengharapkan pada implementasi dapat mengikis permasalahan akibat kerancuan dan ketidakpastian.	Kepastian merupakan salah satu asas materi muatan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
11.	Muslina (21 November 2005)	Mengeluhkan status anak hasil perkawinan dengan warga negara Amerika Serikat yang lahir di	Pasal 6 mengatur kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak. Setelah berusia 18 tahun atau kawin

		Amerika Serikat.	harus memilih salah satu kewarganegaraan.
12	Ishak Montolalu (Papua) (21 November 2005)	Mengharapkan penyelesaian anak kawin campur di Serui yang disebut dengan Perancis (Peranakan Cina Serui).	

Berdasarkan rekapitulasi aktor, materi usulan, dan respon pembentuk undang-undang, dapat disimpulkan bahwa aspirasi masyarakat yang disampaikan sebagian besar direspon oleh pembentuk undang-undang dan diakomodasikan dalam Undang-Undang Kewarganegaraan.

Usul masyarakat tentang Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan, selain disampaikan melalui media massa dan disampaikan langsung kepada DPR, maka terdapat sebagian masyarakat menyampaikan secara aspirasi secara tertulis. Usul yang disampaikan secara tertulis kepada DPR-RI secara ringkas antara lain sebagai berikut :

Tabel 4.2.
Aspirasi masyarakat yang disampaikan secara tertulis

NO	AKTOR	RINGKASAN ASPIRASI	RESPON
1.	Habib Adjie (13 Maret 2005)	Undang-Undang Kewarganegaraan merupakan unifikasi hukum dan mengakhiri aturan hukum yang diskriminatif yang membedakan WNI dari etnisnya (ras).	<ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang ini merupakan satu-satunya undang-undang yang mengatur tentang kewarganegaraan; - Asas nondiskriminasi disebutkan sebagai salah satu asas tercantum dalam penjelasan umum.
2.	Lembaga Penelitian & Pengabdian Masyarakat Tionghoa di	<ul style="list-style-type: none"> - Anak yang dilahirkan di wilayah Indonesia dari ayah/ibu yang lahir di wilayah Indonesia adalah WNI; 	<ul style="list-style-type: none"> - Pasal 4 huruf i mengakomodir usul : "WNI adalah anak yang lahir di wilayah negara

	Indonesia (7 September 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Mereka yang lahir di wilayah Indonesia dari ayah/ibu yang lahir di wilayah Indonesia tanpa mempunyai dokumen pribadi yang lengkap adalah WNI; - Perlu ketentuan yang sama bagi semua WNI dalam membuat dokumen negara misalnya : akta kelahiran, KTP,dan KK; 	<p>Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tidak jelas diatur dokumen warga negara; - Istilah yang digunakan untuk menyebut warga negara adalah Warga Negara Indonesia.
3.	Pengurus Pusat Paguyuban Sosial Marga Tionghoa Indonesia (PSMTI) (11 Oktober 2005)	Perlu pengaturan bahwa akta lahir, KTP, KK menjadi dasar pembuktian yang sah warga negara Indonesia.	Tidak jelas diatur dokumen pembuktian yang sah sebagai warga negara.
4.	Aliansi Pelangi Antar Bangsa (APAB) (5 Desember 2005)	Kewarganegaraan ganda bagi anak hasil perkawinan WNI dan WNA	Pasal 6 mengatur kewarganegaraan ganda terbatas bagi anak. Setelah berusia 18 (delapan belas) tahun atau kawin harus memilih salah satu kewarganegaraan.
5.	K.H. Yusuf Supendi, Lc (8 Pebruari 2006)	Anak perkawinan campur dapat memperoleh kewarganegaraan ganda dan apabila telah mencapai umur 17 atau 18 tahun, anak berhak memilih kewarganegaraannya	
6.	Keluarga Perkawinan Campuran Melalui Tangan Ibu (KPC Melati) (2006)	Anak-anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari perempuan WNI dengan WNA dapat memperoleh dua kewarganearaan terbatas sampai berusia 18 tahun dari ibu dan ayahnya sebagai akibat dari suatu perkawinan campuran yang sah.	
7.	Yayasan Pengkajian Hukum Indonesia (YPHI) (17 Pebruari 2006)	Rumusan warga negara Indonesia adalah orang-orang yang ditetapkan oleh peraturan perundangan Republik Indonesia yang berlaku sebagai warga negara.	Pasal 2 : "Yang menjadi warga negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara".

8.	Prof. Dr. Moh. Mahfud MD (anggota Panitia Khusus dari FKB A.233) (Pebruari 2006)	Agar dimasukkan ketentuan : - asas-asas kewarganegaraan antara lain asas kepentingan nasional; dan - ketentuan pidana lebih spesifik tanpa menghilangkan kemungkinan tetap diberlakukannya KUHP	- asas kepentingan nasional merupakan salah satu asas khusus yang tercantum dalam penjelasan umum. - Ketentuan pidana diatur dalam Pasal 36-38.
----	--	---	--

Data tersebut merupakan ringkasan aspirasi masyarakat yang didapat berdasarkan arsip dan dokumentasi yang ditemukan di DPR-RI. Responsi terhadap usul masyarakat dalam undang-undang merupakan hasil penelusuran terhadap materi yang tercantum dalam undang-undang baik materi pokok maupun penjelasannya. Berdasarkan ringkasan usul dan respon yang dihasilkan tersebut, dapat disimpulkan bahwa sebagian besar aspirasi masyarakat dapat diterima dan dirumuskan dalam undang-undang. Terhadap beberapa usul yang tidak direspon antara lain terhadap dokumen warga negara, hal ini disebabkan materi yang diusulkan tidak termasuk lingkup materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.

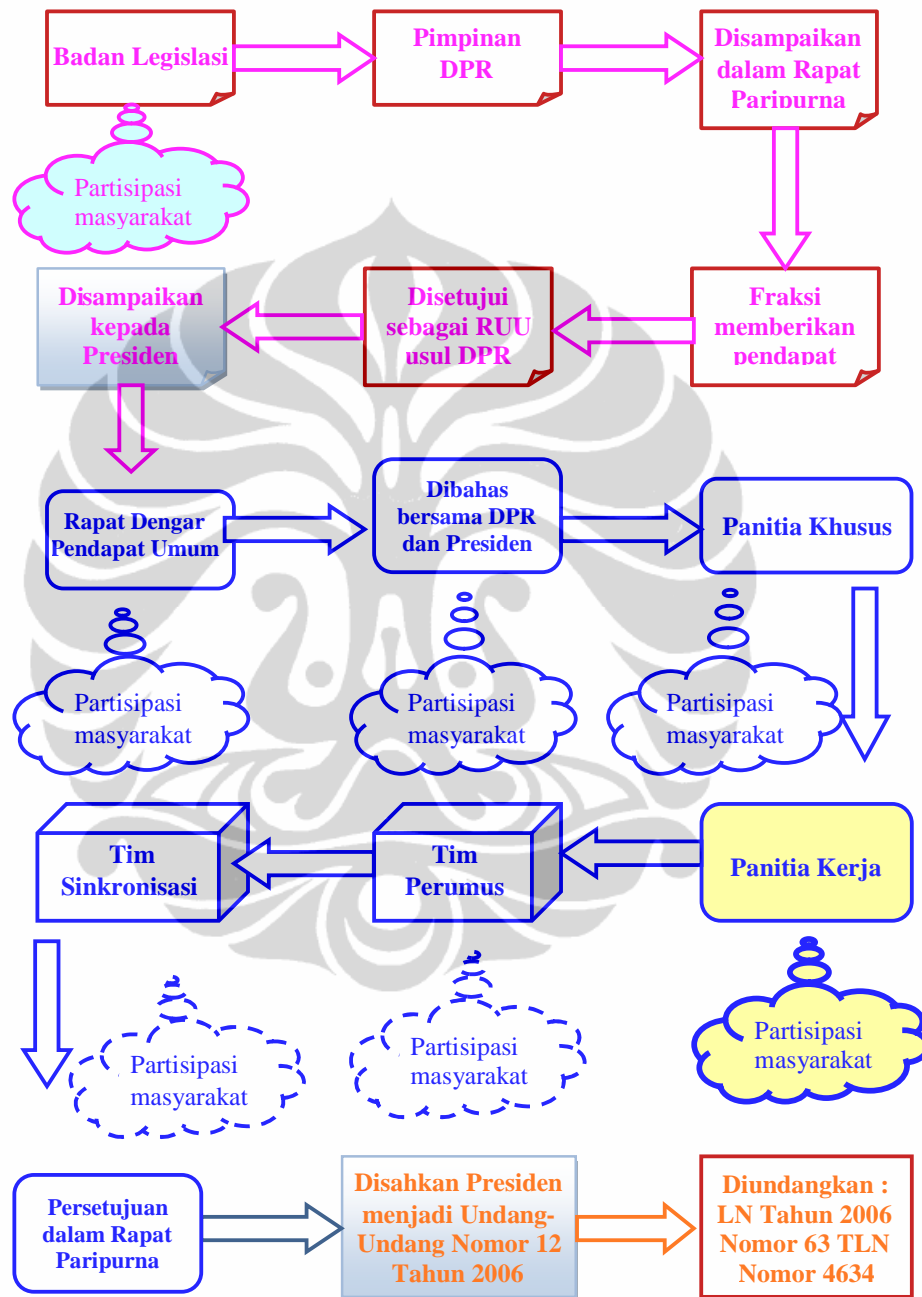
Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang diwujudkan melalui saluran forum penyampaian pendapat, pemberian masukan, menjawab permasalahan, penyampaian petisi, sebagai narasumber dalam diskusi, menyusun draft rancangan undang-undang, menjadi peserta dengar pendapat dengan DPR, turut dalam pembahasan rancangan undang-undang di DPR, "mengawal" pembentukan undang-undang, dan sebagai pelobi.

Partisipasi juga dilakukan secara informal pada rapat-rapat yang diadakan tim perumus dan tim sinkronisasi. Pada tahap ini, kemampuan lobi para aktor sangat berperan. Para pihak selalu "mengawal" pembahasan agar materi yang dirumuskan sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Pada titik pelaksanaan, masyarakat menyampaikan pendapatnya baik secara formal maupun informal penyelenggaraan pemerintahan. Secara formal apabila masyarakat menganggap dirugikan dengan diberlakukannya undang-undang ini dapat mengajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi. Selain itu secara informal, pendapat disampaikan melalui forum-forum diskusi melalui media massa atau tatap muka. Hasil partisipasi informal ini, dapat bermuara pada partisipasi formal apabila menghasilkan rumusan perubahan undang-undang yang bersangkutan. Partisipasi paska pembentukan, sampai dengan saat ini belum menunjukkan gerakan yang signifikan.

Berdasarkan deskripsi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan tersebut, maka titik-titik intensitas partisipasi secara skematis sebagai berikut :

Gambar 4.3.
Titik-titik intensitas partisipasi masyarakat
dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan



Sumber : diolah dari berbagai sumber

4.2.3. Paska pembentukan.

Tahap paska pembentukan akan dipaparkan tanggapan masyarakat terhadap Undang-Undang ini. Tahap pembentukan merupakan satu kesatuan dalam proses kebijakan. Beberapa saat setelah Undang-Undang Kewarganegaraan diundangkan, sebagian masyarakat mengaku kecewa antara lain APAB. Sebagian yang lain siap melakukan pengujian undang-undang, antara lain LBH Jakarta. Namun demikian sebagian besar menilai positif. Secara ketatanegaraan terhadap masyarakat yang menganggap dirugikan dengan keberlakuan suatu undang-undang dapat melakukan pengujian konstitusionalitas ke Mahkamah Konstitusi. Undang-Undang Kewarganegaraan sejak disahkan tanggal 1 Agustus 2006 hingga saat ini belum terdapat pengujian.

Apakah hal ini merupakan salah satu pertanda bahwa kualitas Undang-Undang Kewarganegaraan telah baik? Terhadap pertanyaan ini, Direktur Litigasi Perundang-undangan berpendapat :

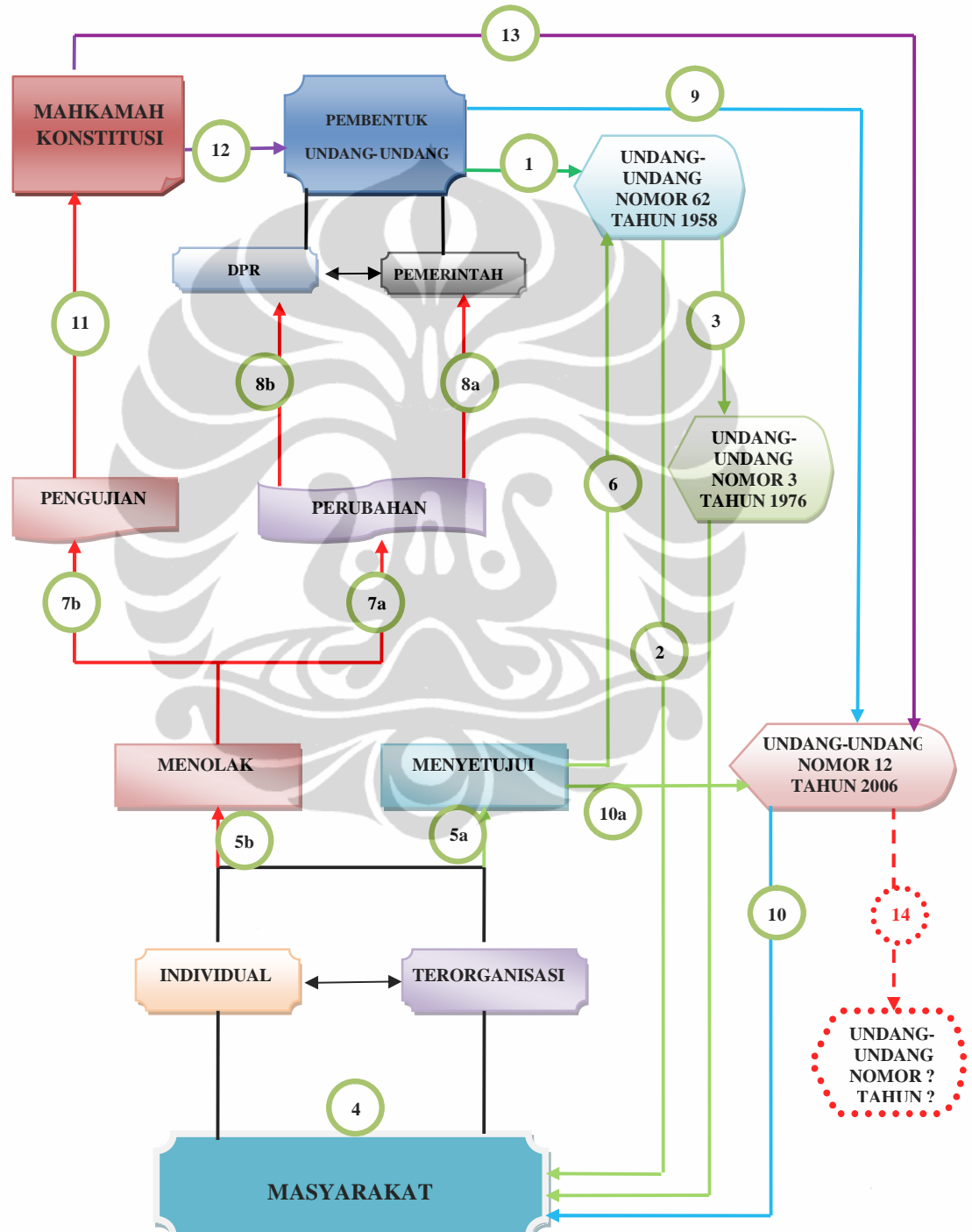
”Tidak terdapat korelasi antara pengujian undang-undang dengan kualitas suatu undang-undang. Belum adanya pengujian bukan merupakan ukuran/standar kualitas suatu undang-undang”³⁷.

Undang-undang merupakan kebijakan yang diberlakukan bagi seluruh komponen bangsa baik masyarakat, maupun penyelenggara negara. Undang-undang dimaksudkan untuk melindungi dan mengatur kepentingan masyarakat, tetapi tidak tertutup kemungkinan sebagian masyarakat berpendapat berbeda. Berbagai pendapat negatif dari masyarakat tentang keberadaan kebijakan ini tidak mengurangi keberlakuannya, namun dapat menimbulkan resistensi.

Pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan sebagai siklus kebijakan dengan alir sebagai berikut :

³⁷ Qomaruddin, wawancara tanggal 7 Mei 2009.

Gambar 4.4.
Siklus keberlakuan Undang-Undang Kewarganegaraan



Hasil penelitian, diolah dari berbagai sumber.

Proses perumusan kebijakan di bidang kewarganegaraan dimulai dengan berlakunya adalah Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan (ditunjukkan nomor 1). Setelah berlaku (2) selama 18 tahun maka terjadi keadaan yang memerlukan perubahan yaitu dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 (3). Pada penelitian ini tidak dilakukan penelusuran proses perubahan tersebut.

Pada tahun 2002 terdapat masyarakat yang menginginkan perubahan (4). Masyarakat yang berpendapat status quo (5a) tidak mempengaruhi keberlakuan suatu undang-undang (6), tetapi terhadap masyarakat yang menginginkan perubahan dapat menganulir keberadaannya (5b). Tersedia dua saluran bagi masyarakat yang menginginkan perubahan yaitu melakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi (judicial review) (7b) atau mengusulkan perubahan kepada pembentuk undang-undang (legislative review) (7a). Usul perubahan melalui pembentuk undang-undang dapat ditempuh melalui dua saluran yaitu DPR (8b) dan Pemerintah (8a).

Pada penelitian ini masyarakat mengusulkan perubahan melalui DPR (8b) yang kemudian menghasilkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 (9) yang disahkan pada tanggal 1 Agustus 2006, sehingga sampai dengan saat ini undang-undang berlaku dan mempunyai kekuatan hukum mengikat bagi masyarakat (10). Sampai dengan saat ini belum ada masyarakat yang secara resmi menyatakan menolak, sehingga diasumsikan masyarakat menyetujui keberlakuan undang-undang ini (10a).

Apabila penolakan tersebut dinyatakan dengan melakukan pengujian maka dapat diajukan ke Mahkamah Konstitusi dalam hal terdapat pertentangan dengan Undang-Undang Dasar (11). Putusan Mahkamah Konstitusi terdiri atas empat jenis yaitu mengabulkan, menolak, menyatakan permohonan tidak dapat diterima, atau tidak berwenang. Dengan demikian putusan tersebut mengikat Pembentuk Undang-Undang (12) dan dapat mempengaruhi keberlakuan undang-undang apabila putusannya mengabulkan,

namun apabila putusannya menolak maka memperkuat keberlakuannya (13). Implementasi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 merupakan topik tersendiri untuk dilakukan penelitian lebih lanjut.

Demikian siklus keberlakuan suatu undang-undang mengikuti siklus kebijakan publik. Berdasarkan siklus tersebut dapat disimpulkan bahwa undang-undang mempunyai sifat menyesuaikan perkembangan masyarakat, tetapi disisi lain undang-undang juga dimaksudkan sebagai alat untuk mengatur kehidupan masyarakat. Dengan demikian suatu undang-undang bersifat dinamis mengikuti proses perencanaan, implementasi, dan evaluasi. Partisipasi masyarakat dimulai sejak persiapan perumusan, tahap formulasi, dan paska perumusan. Secara formal, partisipasi terjadi pada Badan Legislasi, rapat dengar pendapat umum, pembahasan, dan pada rapat panitia khusus. Dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan, partisipasi juga terjadi pada rapat panitia kerja dengan diselenggarakan rapat terbuka. Kejadian yang baru pertama kali dilaksanakan. Menurut Tata Tertib DPR, rapat panitia kerja diselenggarakan secara tertutup kecuali disepakati oleh peserta bahwa rapat diselenggarakan terbuka. Keterbukaan tersebut didorong oleh masyarakat dan adanya keterbukaan pimpinan dan anggota panitia kerja.

4.3. Interaksi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.

Badan Legislasi DPR mengolah bahan-bahan yang disampaikan masyarakat dan hasil kajian untuk kemudian menjadi draft inisiatif DPR. Proses di Badan Legislasi dimulai pada masa sidang pertama tahun 2004-2005 tepatnya tanggal 23 Agustus 2004 dengan melakukan persiapan pembahasan rancangan undang-undang dengan pemerintah. Persiapan tersebut dilanjutkan dengan mengadakan pembahasan tingkat I dengan Pemerintah pada tanggal 17 September 2004.

Dalam proses pembahasan, Panitia Khusus membentuk Panitia Kerja yang membahas hasil kerja Panitia Khusus. Hasil Panitia Kerja secara detail disempurnakan oleh Tim Perumus, yang kemudian dilakukan sinkronisasi oleh Tim Sinkronisasi. Panitia Khusus adalah alat kelengkapan DPR yang dibentuk bersifat khusus untuk membahas permasalahan tertentu. Komposisi keanggotaan Panitia Khusus ditetapkan oleh Rapat Paripurna berdasarkan pertimbangan jumlah anggota tiap-tiap Fraksi. Jumlah anggota Panitia Khusus sebanyak 50 orang. Panitia Khusus bertugas melaksanakan tugas tertentu dalam jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh Rapat Paripurna. Untuk kepentingan pembahasan berikutnya, Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan membentuk Panitia Kerja dengan anggota setengah dari jumlah anggota kelengkapan yang bersangkutan.

Ditinjau dari dukungan peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan masyarakat menyalurkan aspirasi, masyarakat hanya diberi kesempatan berpartisipasi dalam rapat dengar pendapat umum, sedangkan selebihnya merupakan kewenangan DPR. Ketentuan yang secara tegas mengatur partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang tercantum dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Meskipun tidak mengatur khusus mengenai partisipasi dalam pembentukan undang-undang, pada tahun 1999 ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 65 tahun 1999 tentang Tatacara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam Penyelenggaraan Negara, yang intinya masyarakat berhak mendapatkan pelayanan informasi dan menyampaikan saran serta pendapat terhadap kebijakan penyelenggaraan negara dan pemerintahan.

Ketentuan yang secara khusus mengatur partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang di lingkungan pemerintah adalah Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden. Peraturan yang secara internal mengatur proses pembentukan undang-undang yang berlaku di lingkungan DPR adalah Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 15/DPR RI/I/2004-2005 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Masyarakat dapat memberikan masukan dalam penyiapan rancangan undang-undang, baik di lingkungan pemerintah maupun di lingkungan DPR secara internal dan dalam pembahasan di DPR.

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa peran serta masyarakat lebih rendah jika dibandingkan dengan peran pembentuk undang-undang dan birokrasi. Kondisi ini wajar karena sesungguhnya pembentuk undang-undang adalah DPR yang secara tidak langsung bertindak selaku wakil masyarakat dalam lembaga perwakilan. Namun demikian untuk menjaga terselenggaranya saluran aspirasi lebih efektif, masyarakat diberi hak memberi masukan dan berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang. Masyarakat dalam berpartisipasi mempunyai beberapa hak yaitu hak mencari, memperoleh, dan memberikan informasi tentang penyelenggaraan negara. Kemudian hak untuk memperoleh pelayanan yang sama dan adil dari penyelenggara negara. Selanjutnya hak untuk menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggungjawab terhadap kebijakan penyelenggara negara, dan yang terakhir adalah hak untuk memperoleh perlindungan hukum.

Kedudukan pembentuk undang-undang lebih penting dalam perumusan kebijakan disebabkan antara lain oleh fungsi pembentuk undang-undang sebagai penyalur aspirasi masyarakat, sedangkan masyarakat diberi hak untuk menyampaikan aspirasinya. Dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan ini hingga pada pembahasan yang dilaksanakan dalam panitia kerja bahkan diberi kesempatan “mengawal” hingga pada rapat tim perumus. Demikian pula peran birokrasi, dimaksudkan sebagai pola untuk menunjukkan adanya kepastian pembentukan suatu kebijakan publik. Namun

demikian dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan telah terjadi peningkatan peran masyarakat ditunjukkan dengan penyiapan draft rancangan undang-undang, kemudian terbukanya persidangan pada rapat panitia kerja dan terbukanya para anggota tim perumus terhadap masukan yang disampaikan masyarakat.

Peran masyarakat makin nyata dengan dilakukannya lobi pada setiap tahap pembahasan. Keberhasilan tersebut tentunya berkat argumentasi masyarakat terhadap permasalahan yang rasional dan dalam rangka untuk kepentingan bangsa dan negara serta masyarakat. Undang-undang merupakan salah satu kebijakan penyelenggara negara, sehingga masyarakat dapat memberikan saran dan pendapat atas materi yang diaturnya. Dalam praktik, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang berbeda-beda sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan kemauan penyelenggara negara. Undang-undang yang kurang menarik masyarakat maka partisipasi masyarakat rendah, dan apabila materi yang membebani masyarakat atau menguntungkan masyarakat maka partisipasi akan tinggi dengan harapan undang-undang yang bersangkutan sesuai aspirasi masyarakat.

Ditinjau dari perspektif derajat partisipasi politik warga dalam proses politik rezim atau pemerintahan dalam spektrum otoriter, patrimonial, partisipatif dan demokratis maka partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan dapat dikategorikan dalam spektrum rezim demokratis, atau setidaknya rezim partisipatif. Hal tersebut disimpulkan dari peran masyarakat pada tahap implementasi, evaluasi, dan formulasi kebijakan tersebut. Pada spektrum demokratis, warga merupakan aktor utama pembuatan keputusan politik, sedangkan pada spektrum partisipatif warga bisa mempengaruhi keputusan yang dibuat oleh para pemimpinnya.

Pendapat tersebut tidak berlebihan apabila disandingkan dengan pendapat PSHK yang menyatakan bahwa proses pembahasan RUU

Kewarganegaraan yang bersifat terbuka dalam setiap tahapan bisa mengilhami DPR untuk membahas RUU secara terbuka. Apresiasi masyarakat terhadap pengesahan UU Kewarganegaraan, sebagaimana publikasi media massa, bisa menjadi cambuk bagi DPR untuk menghasilkan UU yang berkualitas di masa-masa yang akan datang³⁸.

PSHK menilai partisipasi masyarakat berdasarkan kategori proses yang terkait dengan partisipasi publik meliputi enam kategori yaitu kesesuaian tahapan dan waktu pembahasan sebuah RUU dengan standar atau jadwal. Kemudian kemudahan akses publik terhadap informasi yang terkait dengan pembahasan RUU dan keterlibatan pemangku secara aktif para pihak pemangku kepentingan mana dalam proses pembahasan RUU. Selanjutnya keterlibatan kelompok rentan mendapatkan akses dan keterlibatan kelompok keahlian mendapatkan akses. Kategori yang sangat penting adalah keterbukaan rapat-rapat dalam pembahasan RUU dan seberapa sering dilaksanakan forum-forum publik dalam proses pembahasan sebuah RUU.

Kesimpulan PSHK tersebut mencerminkan perlunya keterbukaan terhadap proses pembahasan suatu rancangan undang-undang. Proses pembahasan rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan merupakan salah satu contoh yang dapat diterapkan dalam pembahasan rancangan undang-undang lainnya.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraana ditinjau dari pendapat Antoft dan Novack, maka bentuk partisipasi masyarakat meliputi kajian peraturan perundang-undangan di bidang kewarganegaraan yang dapat dikategorikan sebagai tujuan khusus, pembentukan kelompok tertentu berupa jaringan kerja, melakukan konsultasi, melakukan lobi, menentukan agenda dengan cara menyodorkan rancangan undang-undang kepada DPR dan melakukan desakan untuk dibahas. Bentuk

³⁸ Zubairi Hasan, Memperbaiki Kualitas Pembentukan Undang-Undang (UU), <http://www.legalitas.org/?q=memperbaiki-kualitas-pembentukan-undang-undang-uu>

yang tidak nyata dalam proses ini adalah partisipasi dalam pemilihan karena partisipasi masyarakat tidak dalam konteks ini. Demikian pula, kelompok yang mengabaikan permasalahan (*drop box*) dapat dieliminir karena *output* partisipasi masyarakat menghasilkan undang-undang. Masyarakat berhasil memberikan argumentasi yang meyakinkan pengambilan putusan.

Proses pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan apabila dikaji bagi pengembangan masyarakat telah dilakukan sesuai pendapat Lau Tze. Pembentuk undang-undang berusaha menjaring sebanyak-banyaknya informasi dan aspirasi masyarakat dan menyerapnya untuk dirumuskan dalam kebijakan. Pendapat masyarakat sangat beragam dan bertebaran, sehingga kewajiban pembentuk undang-undang untuk memilah dan memilih sebagai kebijakan.

Dengan tindakan mendekati kepada masyarakat diharapkan di kalangan masyarakat tumbuh kesadaran merasa memiliki pemerintah sehingga akan meningkatkan partisipasi dalam pemerintahan. Masyarakat tidak sekedar sebagai obyek pemerintahan tetapi juga dapat berperan lebih aktif sebagai subyek pembangunan. Mekanisme ini juga berperan mendekatkan komunikasi supra struktur politik dengan infra struktur politik. Hubungan penguasa rakyat diperlukan untuk menjaga ikatan relasi politik antara pemilih dan lembaga perwakilan.

Partisipasi masyarakat ditinjau dari penerapan demokrasi pemerintahan maka menunjukkan negara yang belum stabil demokrasinya. Pendapat ini disimpulkan dari kenyataan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang belum permanen dan belum terpola dalam satu sistem yang baku. Efektivitas partisipasi warganya belum melembaga secara permanen. Pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan dapat dijadikan sebagai alternatif model pelembagaan partisipasi masyarakat. Kondisi tersebut tidak terlepas adanya permasalahan keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi masyarakat sipil.

Namun demikian dalam studi kasus penelitian ini terdapat keadaan sebaliknya. Masyarakat menunjukkan kemampuan dengan mengeksplorasi potensi secara maksimal baik substansial maupun manajerial. Masyarakat mampu menciptakan hubungan dengan struktur pemerintahan dengan pola hubungan simbiosis mutualisme. Masyarakat dapat menyalurkan aspirasi untuk mengatasi permasalahan masyarakat secara komprehensif berupa pengaturan. Pada sisi yang berbeda penguasa memerlukan informasi dan keadaan realitas dari sumber pertama sebagai bahan perumusan kebijakan.

Dengan makin signifikan peran serta masyarakat dalam penentuan kebijakan publik maka makin mempersempit jarak antara masyarakat dengan penguasa. Jika pada masa lalu peran serta masyarakat hanya sebatas menyampaikan masukan dengan peluang untuk diakomodasikan dalam kebijakan sangat sulit, tetapi melalui perumusan Undang-Undang Kewarganegaraan masyarakat dapat berpartisipasi sangat baik. Dalam kasus ini masyarakat menyampaikan pendapat dalam bentuk saran, masukan, bahkan menyiapkan draft rancangan undang-undang yang disertai dengan penelitian secara akademis.

Masyarakat secara nyata memerankan diri sebagai lembaga yang turut merumuskan. Penghargaan pembentuk undang-undang terhadap masyarakat sangat tinggi. Relasi ini tentunya tidak terbentuk dengan mudah tanpa dilandasi pemahaman penguasa terhadap masyarakat. Kerelaan (pembentuk kebijakan) memberikan kepercayaan kepada masyarakat tidak terlepas dari faktor kemampuan masyarakat memberikan argumentasi atas pendapat yang diperjuangkan. Apabila kondisi tersebut terus ditingkatkan akan memperingan beban kerja pemerintahan. Sebagaimana diarahkan Osborn dan Gaebler, implementasi pemerintahan partisipatif secara bertahap dapat diwujudkan.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dapat meringankan dan mengurangi beban tugas supra struktur politik. Supra struktur politik mengakomodasikan kepentingan masyarakat secara nasional

dalam bentuk penetapan kebijakan nasional. Kebijakan nasional tersebut harus disosialisasikan secara luas kepada masyarakat agar masyarakat dapat mengetahui kebijakan yang akan ditempuh pemerintah dan dapat melakukan evaluasi. Berdasarkan kebijakan besar tersebut masyarakat dapat secara aktif merumuskan kepentingan untuk disampaikan kembali kepada pembentuk kebijakan. Apabila keadaan ini dapat diterapkan dalam kehidupan yang lebih luas, niscaya beban pemerintah terbagi kepada masyarakat tanpa harus kehilangan kewenangan.

Pemerintah lebih memosisikan sebagai pengarah sedangkan peran mendayung dapat diserahkan kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan kemampuan dan potensi yang dimiliki masyarakat. Partisipasi masyarakat secara individual dan berkelompok dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan berhasil mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah. Masyarakat sipil (*civil society*) merupakan agen yang dapat mendorong perubahan; mitra tanding dari negara. Dengan dorongan berupa kritik dan kontrol dari masyarakat sipil, terdapat kekuatan penyeimbang dalam negara sehingga upaya-upaya untuk menghambat perubahan bisa dihadang.

Dalam konteks inilah, peran strategis peraturan perundang-undangan sebagai hasil perjuangan berbagai kepentingan. Peraturan perundang-undangan dapat dilihat sebagai *site of struggle* – tempat di mana pertarungan kekuatan-kekuatan politik berlangsung. Berbagai kepentingan diperjuangkan untuk diakomodasi dalam peraturan sebagai dokumen yang berkekuatan paksa (*coercive*). Melalui perjuangan antar kepentingan, terdapat dua kebutuhan yang dicapai. Pertama, kebutuhan peluang partisipasi masyarakat sipil untuk ikut memperjuangkan kepentingannya dalam pembentukan undang-undang. Kedua, kebutuhan untuk menguatkan kapasitas masyarakat sipil dalam melakukan partisipasi tersebut.

Perjuangan masyarakat tidak semudah sebagaimana tercermin dengan hasil suatu kebijakan. Berbagai kelompok pemangku kepentingan belum secara bulat mendukung peran masyarakat. Sebagai sebuah perkembangan masyarakat, perbedaan pendapat merupakan dinamisator dan makin memperkuat argumentasi terhadap suatu permasalahan meskipun perbedaan dapat mementahkan pemecahan masalah yang telah dirumuskan. Namun dalam kasus pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan, perbedaan tersebut tidak sampai pada tahap menimbulkan gangguan. Hal ini dapat diatasi dengan cara membentuk koalisi yang terdiri dari berbagai kelompok yang memiliki latar belakang dan kepentingan yang berbeda-beda dalam sebuah jaringan kerja.

Strategi tersebut terbukti mampu menggalang soliditas antar kelompok. Dengan berkelompok dapat menumbuhkan nilai-nilai demokrasi yang antara lain ditandai dengan tiadanya keinginan untuk memaksakan kehendaknya tetapi juga secara kesediaan menerima pendapat orang lain. Pada proses mengeliminir perbedaan terjadilah kekuatan tekanan (*driving forces*) berhadapan dengan penolakan (*resistences*) untuk berubah. Perubahan dapat terjadi dengan memperkuat *driving forces* dan melemahkan *resistences to change*. Proses tersebut diawali ketika akumulasi aspirasi masyarakat mengenai perlunya perubahan kebijakan di bidang kewarganegaraan. Terjadilah ketegangan antar kelompok yang berbeda kepentingan. Melalui proses permusyawaratan terjadilah kompromi sehingga mengerucut pada kesimpulan perlunya reformasi kebijakan di bidang kewarganegaraan.

Dampak lain dengan berkelompok adalah meningkatkan kemampuan sekaligus menepis kesimpulan penelitian yang dilakukan Yappika tahun 2006 yang menyatakan tentang lemahnya transparansi. Melalui jaringan kerja, komunikasi terjalin makin intensif sehingga dapat saling mendukung ketersediaan informasi secara lengkap dan dari segi sumber daya akan memperkuat ketersediaan baik sumber daya manusia, sumber dana, maupun

sumber kemampuan. Kerja masyarakat dalam penentuan kebijakan nasional juga merupakan ajang pembuktian bahwa lembaga sosial masyarakat dapat dan mampu berperan aktif memperjuangkan kepentingan masyarakat dan dapat berperan sebagai penghubung antara masyarakat dengan pemerintah. Melalui pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan, lembaga swadaya masyarakat berhasil membantah rendahnya kualitas yang dimiliki dan membuktikan peran penting dalam perumusan kebijakan.

Ide yang menyarankan perlunya forum bagi lembaga swadaya masyarakat sebagai mimbar masyarakat mengekspresikan kepentingannya, dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan telah dilaksanakan. Forum yang dibentuk adalah Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3) yang menghimpun 33 lembaga swadaya masyarakat guna melakukan diseminasi permasalahan kewarganegaraan dan berusaha mencari alternatif solusi. Melalui jaringan kerja tersebut, lembaga swadaya masyarakat bekerja sebagai lembaga pengkajian kebijakan publik yang memberikan dukungan kepada pembentuk undang-undang.

Sehubungan dengan kendala yang dihadapi ADB dalam pelaksanaan pembangunan partisipatif dikaitkan dengan kasus penelitian ternyata tidak seluruhnya benar. Menurut ADB pembangunan partisipatif memerlukan waktu lebih lama. Hal ini dapat dipahami karena pembangunan partisipatif, para pihak yang terlibat lebih banyak sehingga biasanya pengambilan keputusan lebih sulit. Penyelesaian Undang-Undang Kewarganegaraan memerlukan waktu dua tahun sejak pembahasan di Badan Legislasi sampai disahkan menjadi undang-undang (Agustus 2004-Agustus 2006). Meskipun jangka waktu penyelesaian suatu undang-undang tidak dapat ditentukan tetapi waktu dua tahun merupakan waktu yang relatif tidak lama.

Terdapat insentif bagi pembentuk undang-undang yaitu dengan keterbukaan partisipasi masyarakat secara kualitas akan lebih baik dan yang sangat penting adalah mengurangi risiko untuk diajukan pengujian undang-

undang. Argumentasi tersebut benar adanya setidaknya-tidaknya sampai dengan saat ini karena setelah diberlakukan 1 Agustus 2006 belum ada pengujian Undang-Undang Kewarganegaraan di Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana diketahui apabila dilakukan pengujian maka diperlukan satu proses yang memerlukan perhatian tersendiri.

Dengan tidak adanya pengujian dapat menjadi insentif bagi pembentuk undang-undang. Pengujian undang-undang secara formal maupun substansi merupakan salah satu tolok ukur untuk menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, sehingga juga dapat meningkatkan nilai tambah bagi pembentuk undang-undang. Dalam jangka panjang penilaian masyarakat tersebut merupakan investasi politis pada pemilihan anggota lembaga perwakilan yang akan datang.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan ditinjau dari prinsip-prinsip partisipasi diperoleh data bahwa pihak-pihak yang terlibat meliputi masyarakat yang sangat beragam baik secara individual maupun berkelompok. Untuk menghimpun aspirasi, mereka berhimpun dalam jaringan dengan berbagai bentuk dan media yang digunakan. Setiap aktor dapat berperan menurut kemampuan dan pengalaman yang dimiliki. Melalui jaringan kerja, kepentingan berbagai pihak dihimpun, diolah, dan dirumuskan pemecahan permasalahannya.

Sebagai salah satu aspek *good governance*, diperlukan kesadaran untuk menempatkan kesetaraan kewenangan. Kewenangan pengambilan keputusan berada pada pembentuk undang-undang, sedangkan masyarakat berperan sebagai mitra yang paling tahu kepentingannya. Dengan demikian masing-masing pihak memiliki tanggung jawab sesuai perannya. Masyarakat bertanggung jawab atas kebijakan yang sesuai dengan kebutuhannya, sedangkan pembentuk undang-undang bertanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan sebagai penampung aspirasi masyarakat menjadi kebijakan.

Setelah melalui proses partisipasi masyarakat secara formal dan informal, maka saluran penyampaian aspirasi masyarakat sebagai berikut :

Tabel 4.3.
Saluran aspirasi masyarakat dalam pembentukan
Undang-Undang Kewarganegaraan

PARTISIPASI	SALURAN
Formal	<ul style="list-style-type: none"> • opini di media massa. • surat pendapat. • penyampaian masukan kepada DPR. • dengar pendapat dengan DPR. • petisi. • narasumber tim penyusunan rancangan undang-undang. • penyusunan naskah akademis. • penyusunan draft rancangan undang-undang. • pembahasan pada rapat panitia khusus. • pembahasan pada rapat panitia kerja.
Informal	<ul style="list-style-type: none"> • pembahasan rapat tim perumus. • pembahasan rapat tim sinkronisasi.

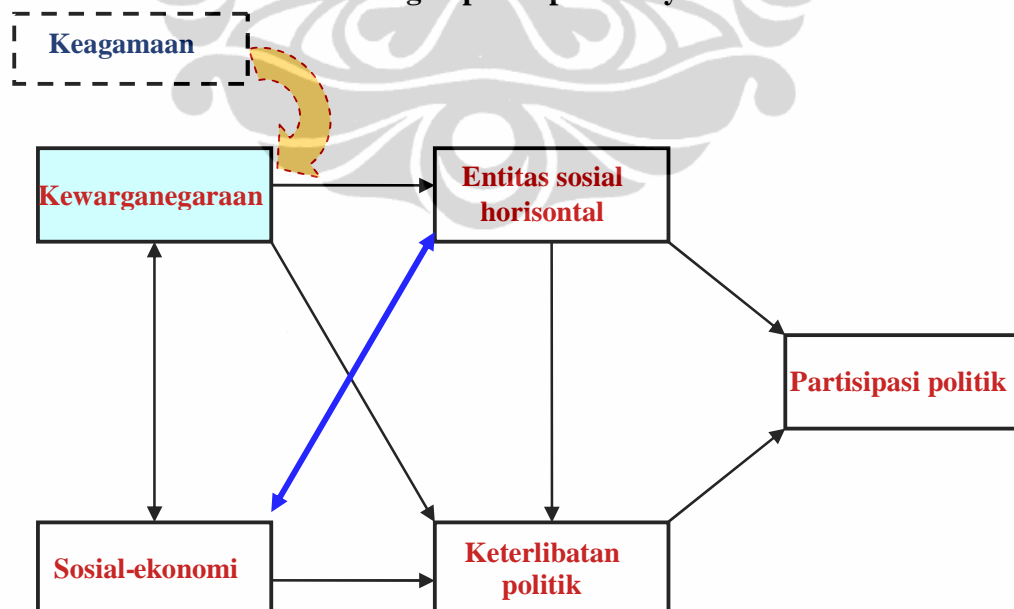
Penelitian ini tidak dimaksudkan untuk mengklasifikasikan tipologi partisipasi sebagaimana dilakukan Arnstein (dalam tangga partisipasi), tetapi memotret partisipasi yang berkembang. Kenyataan menunjukkan bahwa masyarakat telah terlibat langsung dalam penentuan kebijakan sejak penyusunan draft sampai dengan pembahasan rancangan undang-undang. Terbukanya partisipasi masyarakat tersebut menunjukkan bentuk pengembalian sebagian kekuasaan kepada masyarakat, keikutsertaan masyarakat dalam pengambilan keputusan dan menentukan masa depannya.

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan, ditinjau dari pendapat Incis termasuk keterlibatan politik yang dibedakan dengan keterlibatan publik. Pola hubungan yang dirumuskan

Incis sebagai hubungan agama, faktor sosial-ekonomi, *civil society*, *political engagement*, dan partisipasi politik terdapat satu perbedaan pada penelitian ini. Perbedaan tersebut disebabkan kekhususan tujuan yang hendak dicapai masyarakat yaitu bidang kewarganegaraan sehingga masyarakat yang terlibat berdasarkan kewarganegaraan bukan agama. Secara sosiologis permasalahan yang dihadapi warga negara Indonesia keturunan (etnis Tionghoa) membangkitkan partisipasi masyarakat.

Adanya pameo setiap perjuangan memerlukan pengorbanan juga berlaku pada penelitian ini. Guna mewujudkan aspirasinya diperlukan biaya, sehingga aspek sosial-ekonomi berperan penting. Kekuatan dasar masyarakat berinteraksi membentuk entitas atas dasar kesamaan kepentingan melakukan perubahan kebijakan. Pada saat kebijakan tersebut melibatkan lembaga pemerintahan maka masyarakat telah memasuki wilayah keterlibatan politik. Dengan elaborasi tersebut maka bagan Incis apabila diterapkan pada penelitian ini menghasilkan analisis sebagai berikut :

Gambar 4.5.
Pola hubungan partisipasi masyarakat



Sumber : Hasil penelitian pola hubungan partisipasi masyarakat.

Pada kasus penelitian ini, aspek yang bekerja bukan berdasarkan aspek keagamaan tetapi kelompok kepentingan dengan latar belakang kewarganegaraan yang saling berinteraksi dengan sosial-ekonomi. Kewarganegaraan berinteraksi searah dengan entitas sosial horisontal dan keterlibatan politik, sedangkan sosial-ekonomi berinteraksi dua arah dengan entitas sosial horisontal dan keterlibatan politik. Aspek kewarganegaraan yang bekerja adalah individu atau kelompok yang mengalami permasalahan di bidang kewarganegaraan. Permasalahan yang sering muncul antara lain wanita yang kawin berbeda kewarganegaraan, anak hasil perkawinan beda kewarganegaraan, dan warga negara di luar negeri yang terancam kehilangan kewarganegaraan yang disebabkan oleh masalah administrasi.

Menurut Incis aspek sosial-ekonomi hanya berinteraksi searah dengan entitas sosial horisontal, namun pada kasus ini tampak terjadi interaksi dua arah. Entitas sosial horisontal individu atau kelompok secara sosiologis dapat mempengaruhi aspek sosial-ekonomi yang bersangkutan. Aspek kewarganegaraan terjadi interaksi dengan entitas sosial horisontal karena tidak dapat dihindari dalam kehidupan sehari-hari terjadi perbedaan berdasarkan atas kewarganegaraan. Dalam kehidupan sehari-hari terjadi perbedaan antara warga negara asli dan warga negara keturunan meskipun sama-sama warga negara Indonesia.

Pada kasus ini entitas yang bekerja adalah aktor yang terdiri atas individu dan lembaga swadaya masyarakat baik secara bersama-sama atau sendiri-sendiri yang secara intens memperjuangkan aspirasi untuk reformasi kebijakan di bidang kewarganegaraan ditunjang peran media massa. Interaksi sosial-ekonomi karena dalam keterlibatan politik memerlukan dukungan elit sosial-ekonomi baik kemampuan finansial maupun pengetahuan di bidang kewarganegaraan. Berdasarkan ketentuan di bidang politik tidak terdapat perbedaan menurut status kewarganegaraan. Setiap warga negara

mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam pemerintahan. Selanjutnya entitas sosial horisontal berinteraksi searah dengan keterlibatan politik.

Signifikansi keterlibatan entitas sosial dalam politik dipengaruhi kemampuan dan kegigihan perjuangan aktor entitas sosial horisontal melibatkan diri dalam politik. Draft rancangan undang-undang merupakan hasil maksimal yang dicapai oleh entitas sosial horisontal. Keterlibatan entitas sosial horisontal dalam politik berlangsung relatif berhasil karena aktor yang terlibat dalam entitas sosial horisontal dapat mendukung aktivitas di bidang politik. Setelah berhasil menghasilkan draft rancangan undang-undang, para aktor melanjutkan perjuangan politik dengan menyampaikan draft tersebut kepada Badan Legislasi agar menjadi rancangan undang-undang yang berasal dari DPR. Perjuangan tersebut berhasil menjadikan entitas sosial sebagai kelompok penekan yang efektif menghasilkan pelaksanaan rapat Panitia Khusus dilangsungkan secara terbuka.

Aktivitas aktor yang juga patut dikemukakan adalah lobi yang dilakukan secara efektif yaitu dengan “mengawal” perkembangan pada pembahasan rapat Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi. Melalui proses ini undang-undang yang dihasilkan berkualitas secara formal maupun substansial. Keterlibatan dalam politik dipengaruhi oleh tiga aspek yaitu kewarganegaraan, sosial-ekonomi, dan entitas sosial horisontal sehingga kualitas aktivitas ketiga aspek tersebut mempengaruhi keterlibatan politik. Adanya sinergi diantara ketiga aspek menghasilkan kegiatan politik yang efektif, didukung peran sistematis media massa dan dipercepat dengan dinamika masyarakat dicapailah efektivitas partisipasi politik masyarakat. Berdasarkan gambaran kegiatan dua aspek terakhir yaitu entitas sosial horisontal dan keterlibatan politik menentukan partisipasi politik.

Pada kasus ini partisipasi masyarakat berfungsi dengan baik yaitu meningkatkan kualitas undang-undang yang dihasilkan. Semua aspek tersebut secara sistem mempengaruhi keluaran partisipasi politik masyarakat. Terdapat

satu faktor yang juga berpengaruh dalam proses yaitu dinamika masyarakat dalam era reformasi yang memberikan kesempatan terbuka bagi partisipasi masyarakat.

Partisipasi masyarakat dapat dilaksanakan secara efektif disebabkan berfungsinya tipe partisipasi masyarakat sebagaimana dirumuskan Brinkehoff yaitu *information-sharing, consultation, collaboration, joint decision-making*, dan *empowerment*. Secara serentak pertukaran informasi, konsultasi, dan kolaborasi antar aktor berlangsung baik pada entitas sosial horisontal. Hasil kerja entitas sosial berlanjut pada keterlibatan politik untuk merumuskan arah kebijakan pemerintah yang diinginkan. Dengan berfungsinya tipe-tipe tersebut maka terwujud pemberdayaan masyarakat yang menghasilkan rancangan kebijakan sebagai *feedback* analisis kebijakan di bidang kewarganegaraan.

Efektivitas fungsi faktor-faktor yang mendorong partisipasi menciptakan kondisi yang berdampak pada terlaksananya mekanisme partisipasi. Berlakunya unsur *good governance* meliputi keterbukaan akses dan keluasan informasi sesuai prinsip pemerintahan demokratis, kelengkapan informasi, *sharing* informasi, untuk mewujudkan transparansi, daya tanggap, dan pertanggungjawaban.

Keberhasilan yang dicapai masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan setidak-tidaknya mengarah pada harapan Coglianese bahwa di masa yang akan datang diperlukan perubahan dalam proses pembentukan peraturan menggunakan elektronik (*e-Rulemaking*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa arah penggunaan *e-rulemaking* telah dimulai ditandai dengan pemanfaatan sarana elektronik. Dalam mencapai tujuan sebagai media komunikasi dengan bentuk surat terbuka, petisi, pendapat, reportase, dan press release sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban aktivitas partisipasi yang dilaksanakan kepada masyarakat.

Di masa yang akan datang penerapan *e-Rulemaking* tentunya akan terus meningkat bersamaan dengan ketersediaan sarana dan prasarana dan kesiapan aktor-aktor yang mendukung terciptanya pemerintahan yang baik yaitu supra struktur politik (pemerintah dan DPR) dan infra sruktur politik (individual dan kolektif). Keterbukaan supra struktur politik diperlukan agar makin berkurang pandangan bahwa masyarakat akan mengalahkan kekuasaan pembentuk kebijakan. Masyarakat sebagai pihak yang secara langsung terkena dampak atas diberlakukannya suatu kebijakan perlu menyampaikan aspirasi kepada pembentuk kebijakan. Penentu kebijakan tetap menjadi kewenangan supra struktur politik, tetapi substansi harus sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat sehingga terbentuk kebijakan yang partisipatif.

Organisasi masyarakat dapat berfungsi efektif menyalurkan aspirasi masyarakat, dipengaruhi oleh antara lain gerakan aktif oleh lembaga swadaya masyarakat tertentu yang memiliki keahlian dan spesifikasi kegiatan sebagaimana dicita-citakan Kandyawan. Lembaga swadaya masyarakat yang bekerja berasal dari latar belakang yang beragam dengan spesifikasi kegiatan yang bergabung dalam Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3). Jaringan tersebut dibangun oleh organisasi yang bergerak bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, aktivis anti diskriminasi, aktivis perempuan, aktivis di bidang keagamaan, individual, dan lain-lain. Mereka berhimpun membentuk kluster kebijakan sebagai upaya membangun komunitas atau sekumpulan pakar, pemerhati, serta pengamat, yang memiliki perhatian dan keahlian dalam bidang tertentu. Para pegiat yang membentuk kluster lebih fokus dan terarah sasaran maupun materi penyaluran aspirasi masyarakat dan terbukti menghasilkan kebijakan yang berkualitas.

Peran media sebagai sarana penyalur aspirasi benar adanya bahkan dalam kasus ini juga dimanfaatkan sebagai media sosialisasi. Peran unik media massa adalah diungkapkannya fakta masyarakat yang kemudian

menjadi isu/permasalahan masyarakat, dan kemudian via media massa dapat diketahui suara masyarakat sebagai alternatif penyelesaian yang dihadapi masyarakat. Media massa secara intens memublikasikan kegiatan pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan sejak muncul permasalahan di masyarakat, terjadi polemik alternatif penyelesaian, publikasi materi dan pembahasan di DPR, hasil yang dicapai, sampai dengan responsi atas hasil yang dicapai.

Media berperan dalam pelaksanaan, evaluasi, dan perumusan kebijakan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi masyarakat berdasarkan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan di bidang kewarganegaraan. Secara substantif masyarakat telah melaksanakan kegiatan dalam bentuk alternatif yaitu FGD, lokakarya, dan pemanfaatan media elektronik. Majunya teknologi komunikasi-informasi digital sebagai penunjang komunikasi melalui media tatap muka.

Manfaat pendekatan partisipatif sesuai dengan pendapat Agusta yaitu membangun kemampuan masyarakat dalam mengambil keputusan sesuai dalam penelitian ini. Setiap agregat kepentingan masyarakat dirumuskan bersama oleh anggota organisasi. Kegiatan partisipatif menghasilkan informasi yang relevan bagi masyarakat untuk mengambil keputusan. Melalui kegiatan partisipatif terbukti membangun kemampuan masyarakat dalam menilai dan melaksanakan kegiatan. Kegiatan partisipatif berfungsi mengaktualisasikan keahlian masyarakat dan mengembangkan kemampuan menganalisis untuk menghasilkan keputusan yang berkualitas bagi kepentingan mereka. Selain itu, partisipatif juga memberi kesempatan bagi orang luar untuk lebih memahami keberadaan masyarakat

Hal tersebut dibuktikan dengan disusun alternatif solusi di bidang kewarganegaraan dengan hasil naskah akademis dan draft rancangan undang-undang. Mekanisme pembentukan jaringan kerja merupakan upaya yang tepat dalam rangka memberdayakan seluruh potensi masyarakat menjadi satu visi

bersama mengadakan reformasi kebijakan di bidang kewarganegaraan. Output tersebut merupakan umpan balik (*feedback*) bagi pembentuk kebijakan melakukan pembaruan. Mengingat keberhasilan partisipasi dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan maka praktik ini dapat dijadikan sebagai salah satu alternatif mekanisme pembentukan undang-undang yang akan datang.

Sebagai suatu kebijakan maka Undang-Undang Kewarganegaraan bersifat dinamis. Setelah Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Indonesia berlaku 18 tahun, maka mengalami perubahan dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Indonesia. Dinamika masyarakat setelah 30 tahun sejak perubahan tersebut atau 48 tahun sejak diundangkan pertama kali, menghendaki perubahan secara total sehingga Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 dinyatakan tidak berlaku.

Undang-undang yang berlaku merupakan *input* kebijakan. Setelah mengalami proses dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menghasilkan *output* berupa undang-undang baru. Tidak tertutup kemungkinan di masa yang akan datang kebijakan tersebut mengalami perubahan. *Output* undang-undang baru merupakan *input* proses kebijakan berikutnya. Ditinjau dari proses kebijakan publik dalam tiga tahap yaitu tahap formulasi kebijakan (*policy formulation*), tahap implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan tahap evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), maka masyarakat telah memerankan setiap tahap kebijakan.

Masyarakat sebagai pihak yang paling terkena dampak atas Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 berpendapat bahwa dalam implementasinya terdapat dampak negatif bagi masyarakat. Setelah melakukan proses panjang, maka disimpulkan perlu perubahan kebijakan. Pada tahap ini masyarakat

berperan sebagai evaluator. Selanjutnya masyarakat turut secara aktif dalam pembentukan kebijakan. Peran berikutnya setelah undang-undang terbentuk, maka masyarakat sebagai pihak yang terkena dampak implementasi yang harus memerankan kembali tahap evaluasi. Demikian secara kontinyu dan berkesinambungan perumusan suatu kebijakan berproses dalam sistem.

Tahap yang diperankan masyarakat pada era reformasi tersebut tidak dimulai pada tahap formulasi kebijakan tetapi pada tahap implementasi yang dilanjutkan dengan tahap evaluasi kemudian diikuti partisipasi dalam formulasi kebijakan. Partisipasi masyarakat dan organisasi mempengaruhi kelembagaan, kebijakan, dan proses pembangunan yang adil dan berkelanjutan mendorong pembangunan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan dalam hubungan dengan *output* dapat meningkatkan kualitas kebijakan dan dalam kerangka pembangunan masyarakat dapat meningkatkan kemampuan dan soliditas masyarakat. Dengan peningkatan kemampuan maka diharapkan akan meningkatkan pula peran dalam proses kebijakan. Demikian secara berkelanjutan partisipasi akan membangun masyarakat, dan pembangunan masyarakat dapat meningkatkan partisipasi.

Ditinjau dari segi hasil suatu partisipasi sebagaimana pendapat Seidman maka partisipasi memberikan umpan balik (*feed back*) kepada pembuat kebijakan dan birokrasi terhadap kebijakan yang dilaksanakan. Dengan demikian peningkatan partisipasi masyarakat secara berkelanjutan juga akan meningkatkan kualitas suatu kebijakan. Melalui partisipasi, masyarakat dapat menghimpun aspirasi dan menyalurkannya agar terbentuk kebijakan yang aspiratif dan responsif. Tahap berikutnya adalah meningkatkan tanggung jawab masyarakat atas pelaksanaan suatu kebijakan yang telah dirumuskan dengan melibatkan masyarakat tersebut.

Masyarakat makin menyadari sebagai bagian penting dalam perumusan kebijakan publik, meskipun bukan sebagai instrumen terpenting dibandingkan dengan struktur politik dan struktur administrasi. Aspirasi

masyarakat setelah melalui sistem teknis dijadikan sebagai bahan preferensi dan merupakan unsur pembantu untuk kemudian dirumuskan sebagai *input* perumusan kebijakan. *Input* terhadap suatu kebijakan tidak sekedar linear terhadap *output* kebijakan, tetapi *output* kebijakan juga akan mempengaruhi *input* berikutnya. Demikian secara kontinyu dan berkesinambungan perumusan suatu kebijakan berproses dalam sistem.

Proses tersebut juga ditemukan dalam kasus penelitian ini. Permasalahan yang diakibatkan kebijakan di bidang kewarganegaraan menjadi input yang kemudian melalui proses yang melibatkan struktur administrasi terkait dengan proses perumusan draft kebijakan. Langkah selanjutnya, masyarakat melibatkan diri dalam struktur politik. Kesadaran tersebut dilandasi bahwa pembentukan undang-undang tidak dapat dilakukan tanpa keterlibatan struktur politik sebagai institusi yang mempunyai kewenangan pembentuk undang-undang.

Dalam berpartisipasi, masyarakat tidak terlepas dari kultur politik dan kultur administrasi yang ada, meskipun tidak sepenuhnya tunduk pada kultur yang ada. Masyarakat memfungsikan diri sebagai kelompok penekan (*pressure group*) melakukan lobi untuk menekan keterbukaan rapat pembahasan dalam panitia kerja menggunakan peluang kultur administrasi yang tercantum dalam Peraturan Tata Tertib. Permasalahan masyarakat (*input*) setelah diproses menghasilkan saran kebijakan (*output*) berupa draft rancangan undang-undang. Selanjutnya draft tersebut menjadi input dalam proses yang melibatkan struktur politik untuk diproses lebih lanjut untuk menghasilkan Undang-Undang Kewarganegaraan (*output*).

Fokus penelitian ini berkenaan dengan partisipasi dalam proses perumusan kebijakan, yang meliputi tahap persiapan (usul reformasi) kebijakan di bidang kewarganegaraan sampai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Berdasarkan ringkasan dalam skema dalam pembahasan terjadi

peristiwa yang tidak biasa yaitu rapat Panitia Kerja dilaksanakan secara terbuka. Dikatakan tidak biasa karena pada rapat Panitia Kerja biasanya bersifat tertutup.

Dibukanya pelaksanaan rapat Panitia Kerja sebagai dampak kebijakan kesepakatan Anggota Panitia Khusus ketika Ketua Panitia Kerja menawarkan rapat untuk terbuka untuk umum. Ditinjau dari kesempatan masyarakat memberi masukan maka keterbukaan rapat tersebut merupakan salah satu keberhasilan usaha yang dilakukan masyarakat untuk memberi masukan kepada Anggota Panitia Khusus. Keterbukaan ini juga tidak melanggar Peraturan Tata Tertib karena rapat Panitia Khusus dimungkinkan terbuka meskipun pada dasarnya bersifat tertutup.

4.4. Persepsi terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.

Aktivis beberapa lembaga swadaya masyarakat yang hadir pada pengesahan Undang-Undang tentang Kewarganegaraan mengekspresikan aspirasinya dengan gembira³⁹. Setelah undang-undang disahkan, menurutnya yang paling penting adalah dianutnya asas campuran antara *ius sanguinis* dan *ius soli* (kewarganegaraan berdasarkan faktor keturunan dan tempat kelahiran). Dengan demikian mengakibatkan kewarganegaraan ganda terbatas pada anak (dari pasangan kawain campur dan anak-anak yang lahir dan tinggal di luar negeri) hingga usia 18 tahun.

Kenyataan menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang mengalami kondisi yang berbeda-beda.. Menurut PSHK, dari 93 rancangan undang-undang yang disahkan periode 2004-2009 sampai dengan bulan Maret 2008:

³⁹ UU Kewarganegaraan Baru, http://susilo.typepad.com/nurani/2006/08/uu_kewarganegar.html

”hanya 2 rancangan undang-undang yang proses pembahasannya cukup partisipatif dan terbuka hingga level Panitia Kerja. Kedua rancangan undang-undang tersebut adalah Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan (2006) dan Rancangan Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (2007)”⁴⁰.

Langkah positif yang ditempuh para pembahas kedua rancangan undang-undang ini diikuti dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Pelayanan Publik, yang pembahasannya sampai tingkat Panitia Kerja yang terbuka untuk umum. Keterbukaan pembahasan rancangan undang-undang pada tingkat panitia kerja merupakan keadaan yang belum pernah terjadi meskipun hal ini dimungkinkan menurut Peraturan Tata Tertib DPR.

PSHK menilai keterbukaan partisipasi masyarakat berdasarkan kategori proses yang terkait dengan partisipasi publik meliputi enam kategori⁴¹ yaitu kesesuaian tahapan dan waktu pembahasan sebuah RUU dengan standar atau jadwal. Kemudian kemudahan akses publik terhadap informasi yang terkait dengan pembahasan RUU dan keterlibatan pemangku secara aktif para pihak pemangku kepentingan mana dalam proses pembahasan RUU. Selanjutnya keterlibatan kelompok rentan mendapatkan akses dan keterlibatan kelompok keahlian mendapatkan akses. Kategori yang sangat penting adalah keterbukaan rapat-rapat dalam pembahasan RUU dan seberapa sering dilaksanakan forum-forum publik dalam proses pembahasan sebuah RUU.

Menurut Ketua Umum Gandi, masyarakat dapat berperan merumuskan materi undang-undang meskipun terdapat hal-hal yang dikecualikan. Secara kualitatif partisipasi masyarakat dapat dikategorikan sebagai cukup baik. Ketika ditanya tingkat partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan, diberikan jawaban :

⁴⁰ Partisipasi, Syarat Mendongkrak Kualitas Legislasi, 17 Maret 2008, <http://talkshows.pshk.or.id/jadwalktalkshow.php>

⁴¹ Zubairi Hasan, Memperbaiki Kualitas Pembentukan Undang-Undang (UU), <http://www.legalitas.org/?q=memperbaiki-kualitas-pembentukan-undang-undang-uu>

”hasilnya 80% masuk dan kemudian ada beberapa isu karena ada kompromi politik di DPR, dan kemudian kita ga bisa pakai karena kita ga kontrol lagi ya. Ada beberapa rumusan yang diajukan dan akhirnya kita ga full masukkan. ... aspirasi masyarakat mendorong ke pembahasan, suka ga suka kemudian DPR harus membuka itu. Ada factor-faktor cukup baik kemudian proses ini menjadi cukup baik, undang-undang menjadi cukup baik secara proses ya”⁴².

Dengan penilaian tersebut menunjukkan bahwa kepentingan masyarakat diakomodasi. Dengan demikian apabila masyarakat dapat melaksanakan partisipasi dengan baik maka masyarakat dapat mempengaruhi kebijakan publik. Meskipun demikian pengalaman tersebut belum tentu dapat diterapkan pada seluruh pembahasan, karena secara kelembagaan belum mendukung proses tersebut. Khususnya tentang sifat rapat pembahasan pada Panitia Kerja dan Timus/Timsin.

Pendapat sama disampaikan Koalisi Perempuan Indonesia, yang disampaikan Sekretaris Jenderal bahwa :

“melalui temen-temen perempuan yang ada disana dan kawan-kawan ini bisa meneruskan pula kepada pansus yang di RUU Kewarganegaraan, sampai diruang-ruang itu dibuka dengan baik, partisipasinya memang relatif baik”⁴³.

Terkait dengan kriteria suatu partisipasi, disebutkan bahwa suatu partisipasi dikatakan baik apabila :

“ya, kalau masyarakat menyatakan partisipasi ini dibuka gitu ya? Jadi kita boleh mendengarkan, bisa memberikan input dan input-input itu ternyata yang sebagian digunakan DPR. Jadi DPR bisa menerima aspirasi masyarakat dengan baik ... Jadi ruang ini diberikan kepada teman-teman yang merasa ada persoalan dengan hak anaknya gitu ya? Tetapi juga teman-teman diluar itu mengamini gitu ya? Kepada korban-korban ini bisa didengar pula oleh para anggota pansus sampai ke pembahasan di tim sinkronisasi kita bisa masuk ke situ”.

⁴² Wahyu Effendi, wawancara tanggal 19 Pebruari 2009.

⁴³ Masruchah, wawancara tanggal 12 Maret 2010.

Apabila pendapat tersebut menilai positif partisipasi masyarakat, tidak demikian halnya dengan pendapat beberapa lembaga masyarakat dan perorangan berikut ini. JKP3 menempatkan sikap dalam media elektronik berupa pernyataan sikap dan seruan yang ditujukan kepada DPR dan pemerintah untuk menegakkan perlindungan kelompok perempuan dan anak⁴⁴. Pendapat tersebut beralasan karena sebelum disahkan dalam persidangan paripurna DPR, JKP3 telah mengkirik hasil kerja panitia khusus yang menuntut penundaan pengesahan⁴⁵.

Terdapat beberapa hal yang menjadi keberatan JKP3. Keberatan tersebut antara lain pengaturan tentang kehilangan kewarganegaraan Indonesia bagi warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar wilayah Indonesia dengan tidak menyatakan kembali kewarganegaraan Indonesia dalam lima tahun (Pasal 23 ayat (1)). Substansi lain adalah pengaturan tentang perkawinan campur dan perlindungan terhadap tenaga kerja di luar negeri yang harus menyatakan tetap mempertahankan kewarganegaraan Indonesia dalam waktu minimal lima tahun.

Pada publikasi lain, JKP3 berpendapat terdapat sejumlah pasal yang bertentangan dengan UUD 1945 dan undang-undang lain⁴⁶. Menurut JKP3 materi yang bertentangan tersebut berpotensi mengancam keutuhan keluarga kawin beda kewarganegaraan. Pendapat terakhir ini relevan dalam konteks menguji konstusionalitas materi peraturan perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar.

Pendapat lebih keras disampaikan Sihombing yang bersiap mengajukan pengujian apabila ada pelanggaran⁴⁷. Menurutnya Undang-

⁴⁴ Merespon Rencana Pengesahan RUU Kewarganegaraan, Pernyataan Sikap, Julie Ghinami, Melati E-Newsletter, Vol.1 No.3, Juli 2006

⁴⁵ Wahyu Effendi, UU Kewarganegaraan, Ada Apa?, <http://els.bappenas.go.id/upload/other/uu%20kewarganegaraan.htm>

⁴⁶ UU Kewarganegaraan Disahkan, LBH Ajukan *Judicial Review*, <http://www.menkokesra.go.id/content/view/1115/39/>

⁴⁷ Sihombing, Uli Parulian, Ketua Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta, ibid.

Undang Kewarganegaraan masih melegitimasi kehilangan kewarganegaraan bagi seorang warga negara Indonesia. Padahal warga negara merupakan hak yang harus diberikan kepada setiap individu.

Para pembuat kebijakan tidak melihat bahwa yang akan menjadi korban pasal 23 huruf (i) adalah orang-orang yang tidak punya akses atas UU itu sendiri. Salah satu ilustrasi untuk memahami betapa pasal 23 (i) ini bias kelas adalah kenyataan bahwa ratusan ribu perempuan WNI menjadi buruh migran di luar negeri dan kebanyakan adalah pekerja di sektor domestik yang seringkali tidak memegang paspornya sendiri. Jangankan untuk melapor ke kedutaan yang tempatnya pun mereka tidak tahu ada di mana (seringkali para buruh bahkan tidak punya akses untuk ke luar dari rumah tempat ia bekerja), bila terjadi panganaian oleh majikan saja hampir tidak mungkin.

APAB mempertanyakan asas “perlindungan maksimal terhadap warganegara” bagi mereka yang dianggap lalai, dengan risiko kehilangan kewarganegaraan. Buruh migran mencari nafkah di luar Indonesia karena negara gagal memberikan lahan penghidupan (pekerjaan) yang layak kepada mereka. Pemerintah lupa bahwa remitansi yang diterima negara dari para buruh migran tahun 2005 mencapai tidak kurang dari 2,5 Milyar Dollar Amerika (tercatat di BI). Dari devisa para buruh migran inilah mendukung kampung-kampung di Indonesia bergerak dan dapat hidup. Walaupun pasal 23 huruf (i) direkayasa sedemikian rupa, namun baru dapat efektif bila memenuhi beberapa hal. Namun demikian terjadi kejanggalan karena kelalaian administratif tidak seharusnya mengakibatkan kehilangan kewarganegaraan. Dampak yang akan menjadi korban adalah para buruh migran.

Hal penting lain yang menjadi bahan keprihatinan adalah banyak undang-undang yang bagus tapi ketika sampai pada taraf aplikasi di lapangan menjadi tidak efektif karena peraturan pelaksanaannya tidak sesuai dengan spirit undang-undangnya. Terdapat kekhawatiran bahwa aura perlindungan

maksimal bagi warganegara, keterbukaan, dan anti diskriminasi yang disepakati bersama selama proses perancangan Undang-Undang Kewarganegaraan, akan mentah di tangan pembuat peraturan pelaksanaan, peraturan menteri, petunjuk pelaksanaan atau petunjuk teknis sehingga undang-undang ini sulit diakses atau dimanfaatkan yang memerlukan.

Demikian tadi pendapat beberapa lembaga swadaya masyarakat tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Untuk mengetahui tanggapan pembentuk undang-undang, maka ketika ditanya mengenai keadaan partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan, menyatakan bahwa :

”secara umum partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan cukup bagus Hal ini ditunjukkan dengan pembahasan yang terbuka sehingga memungkinkan masyarakat dapat berpartisipasi secara luas”⁴⁸..

Namun demikian sesungguhnya tidak seluruh rancangan undang-undang perlu partisipasi dan kadang-kadang masyarakat kurang peduli terhadap rancangan yang akan dibahas. Pembahasan rancangan undang-undang yang mendapat perhatian masyarakat secara meluas adalah Undang-Undang Pornografi dan Undang-Undang Pemerintahan Aceh, sedangkan Undang-Undang yang terkait dengan pengesahan ratifikasi kurang mendapat perhatian. Hal ini berdasarkan pertimbangan seberapa besar masyarakat berpartisipasi karena tidak semua undang-undang berdampak langsung kepada masyarakat.

Diakui bahwa terdapat permasalahan yang sering terjadi dalam pembahasan rancangan undang-undang yaitu rancangan undang-undang yang akan dibahas tidak disertai dengan naskah akademis. Padahal naskah akademis sangat penting, karena naskah akademis memuat berbagai hal mendasar sebagai bahan penyusunan undang-undang. Naskah akademis merupakan naskah yang memuat latar belakang dan pertimbangan perlunya kebijakan yang akan dirumuskan. Selain itu juga memuat alasan filosofis,

⁴⁸ Qomaruddin, wawancara tanggal 7 Mei 2009.

sosiologis, dan yuridis atas rancangan yang akan disusun. Dalam naskah akademis juga dapat ditemukan jangkauan pengaturan untuk mengetahui para pihak yang akan terkena dampak dan seberapa dampak yang mungkin akan ditimbulkan oleh kebijakan itu.

Undang-undang ini merupakan produk yang revolusioner karena mengubah sejumlah peraturan peninggalan kolonial. Menurut Yusuf, undang-undang ini akan menyudahi perdebatan soal “bangsa Indonesia asli” karena bangsa Indonesia asli tidak lagi didefinisikan berdasarkan etnis, tetapi pada hukum⁴⁹. Lebih lanjut dinyatakan bahwa yang dimaksud bangsa Indonesia asli adalah orang Indonesia yang menjadi warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri. Terkait dengan implementasi undang-undang dimaksud, memerlukan penelitian tersendiri.

Persepsi atas partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang berbeda-beda. Demikian pula kriteria atau alasan yang melandasi pendapatnyapun berlainan. Kriteria yang terendah adalah adanya akses untuk berpartisipasi, sedangkan kriteria tertinggi adalah seberapa besar aspirasi masyarakat diterima dan dirumuskan menjadi kebijakan. Dengan kemudahan akses maka masyarakat dapat memberikan pendapat secara langsung atau melalui media massa. Terdapat kriteria adanya ketersediaan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam rapat-rapat pembahasan. Hal ini merupakan sarana untuk mengetahui proses pembahasan dengan perdebatan yang terjadi untuk menentukan pilihan kebijakan yang tepat.

Terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan, ditanggapi positif oleh DPR dengan tindak lanjut untuk melakukan *public hearing*. Berbagai masukan masyarakat dijadikan sebagai bahan bahasan. Selanjutnya Baleg melakukan penelitian atas beberapa

⁴⁹ Kompas, RUU Kewarganegaraan Revolusioner, 8 Juli 2006, <http://indozone.net/talk/thread/1313/>

rancangan undang-undang, juga bekerjasama dengan berbagai universitas di beberapa daerah di Indonesia. Untuk satu RUU biasanya Baleg akan meminta tiga universitas melakukan penelitian dan sosialisasi atas hasil penelitian tersebut.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dilaksanakan berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 53 menyatakan : “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan undang-undang dan rancangan peraturan daerah”. Implementasi ketentuan tersebut bagi masyarakat merupakan hak untuk memberi masukan. Terhadap ketentuan ini, Saldi Isra menyatakan bahwa secara akontrario seharusnya terdapat kewajiban atau keharusan di pihak lain yang disertai sanksi.

”dalam konteks hukum kalau norma menyatakan berhak, itu jadi masyarakat berhak. Itu sebetulnya berpikir akontrarionya bisa dikatakan pembentuk undang-undang berkewajiban, itu dalam bahasa hukum. Tetapi itukan bila dibaca dalam keadaan normal, ... kalau rumusannya berkewajiban tentu ada sanksi yang mengikuti dan itu sebetulnya yang dihindari pembentuk undang-undang yang pertama; yang kedua dalam konteks partisipasi dalam rangka membentuk kebijakan yang aspiratif dan responsif”⁵⁰.

Pendapat tersebut disampaikan dalam rangka membangun keseimbangan hak dan kewajiban. Seharusnya dengan pemberian hak bagi satu pihak, maka bagi pihak lain dibebankan kewajiban. Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang sebagai perwujudan demokrasi musyawarah (demokrasi deliberatif).

Partisipasi masyarakat dalam pembahasan Undang-Undang Kewarganegaraan, menunjukkan kemajuan jika dibandingkan dengan pembahasan undang-undang yang lain. Hal tersebut merupakan kesimpulan Slamet Effendi Yusuf sebagai salah satu informan kunci. Ketua Panitia

⁵⁰ Saldi Isra, wawancara tanggal 21 Maret 2010.

Khusus menyampaikan pengalaman dan pendapat berbagai hal yang terkait dengan partisipasi masyarakat dalam wawancara yang dilaksanakan pada tanggal 1 April 2009.

Secara umum pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan merupakan revolusioner dengan berbagai alasan. Pertama, undang-undang ini telah dinantikan oleh kelompok masyarakat tertentu sebagai salah satu solusi terhadap problematika mendasar yang dihadapi masyarakat. Kelompok dimaksud adalah kelompok etnis tertentu yang selama ini merasa didiskriminasikan oleh undang-undang terdahulu. Kelompok kedua, adalah kelompok masyarakat yang melakukan kawin antar bangsa (*trans national couple*). Seorang isteri dan keturunannya mengikuti kewarganegaraan suami yang disebabkan sebagian besar negara menganut sistem yang pro laki-laki (patriarkal). Kelompok ketiga adalah kelompok yang karena kelalaiannya mengakibatkan banyak warga negara yang berada di luar negeri kehilangan kewarganegaraan atau menjadi tanpa kewarganegaraan (*stateless*), sehingga sulit mendapatkan kembali kewarganegaraan.

Alasan kedua, undang-undang ini merupakan perintah sekaligus mengkomodir ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Dasar setelah perubahan. Ayat (1) menyatakan : “Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara”. Ayat (2) : “Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia”. Ayat (3) “Hal-hal mengenai warga negara dan penduduk diatur dengan undang-undang”.

Melalui undang-undang ini diberikan penafsiran baru tentang bangsa Indonesia asli sebagai akibat perubahan paradigma berbangsa dan bernegara. Pasal 2 Undang-Undang Kewarganegaraan menyatakan : “Yang menjadi Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga

negara”. Selanjutnya penjelasan Pasal 2 menyebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan “bangsa Indonesia asli” adalah orang Indonesia yang menjadi Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendak sendiri. Hal tersebut menunjukkan bahwa bangsa Indonesia asli tidak hanya berdasarkan atas etnisitas tetapi juga diperoleh berdasarkan undang-undang. Secara khusus Slamet Effendi Yusuf, menyatakan :

“Undang-undang ini revolusioner karena dari aspek substansial mengubah dari undang-undang yang lebih menitikberatkan pada sistem patriarkal menjadi sistem yang mengakomodir kepentingan isteri dan anak. Secara prosentase hampir 80% substansi berubah dari rancangan undang-undang yang disebabkan oleh terbukanya partisipasi masyarakat. Anggota DPR dapat mendengar langsung dari masyarakat (*stake holders*)”⁵¹.

Dengan tingginya partisipasi masyarakat dalam pembahasan undang-undang, tidak menurunkan eksistensi anggota DPR karena masyarakatlah yang akan terkena dampak dengan diberlakukannya suatu undang-undang. Anggota DPR tidak merasa terkurangi keberadaannya karena fungsi DPR adalah untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat. Anggota DPR justru merasa terbantu dengan adanya partisipasi masyarakat. Masalah bangsa terlalu besar untuk hanya diselesaikan oleh DPR, sehingga seluruh masyarakat harus ikut memikirkan.

Partisipasi masyarakat sampai dengan merumuskan pasal, tetapi perlu disadari bahwa secara kelembagaan pembentuk undang-undang adalah DPR. Terhadap masukan masyarakat, kewajiban anggota DPR menyimpulkan substansi untuk dirumuskan sesuai dengan kaidah pembentukan undang-undang. Sebagai ketua pansus berusaha mendengar kepentingan dan kehendak masyarakat untuk dirumuskan. Keberhasilan undang-undang ini merupakan hasil interaksi intensif antara *law maker* dengan masyarakat.

⁵¹ Slamet Effendi Yusuf, wawancara tanggal 1 April 2009.

Masyarakat mempunyai hak untuk memberi masukan sehingga apabila masyarakat tidak menggunakan haknya maka tidak mendapat sanksi. Kata berhak mengindikasikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi tanpa mengurangi peran DPR sebagai pembuat kebijakan. Apabila masyarakat diharuskan memberi masukan justru tidak demokratis. Dengan hak tersebut maka masyarakat diberi pilihan untuk menggunakan hak berpartisipasi atau tidak menggunakan haknya. Kondisi berbeda bagi anggota DPR, yang tidak melaksanakan masukan masyarakat berarti tidak dapat berfungsi sebagai penyalur aspirasi masyarakat. DPR harus merasakan terbantu atas partisipasi masyarakat.

Kedepan pembahasan dalam rapat panitia khusus dan panitia kerja agar terbuka untuk umum. Terkait dengan pembiayaan, Ketua secara resmi (sebagai keputusan rapat) mendeklarasikan bahwa penggunaan anggaran untuk kepentingan anggota DPR merupakan beban anggaran DPR. Artinya tidak diperlukan anggaran dari pemerintah sepanjang untuk pembiayaan di DPR. Apabila pemerintah untuk kepentingan pembahasan internal pemerintah perlu anggaran maka anggaran tersebut disediakan oleh pemerintah sendiri.

Undang-Undang ini termasuk salah satu undang-undang yang pembahasannya melibatkan partisipasi masyarakat yang sangat baik⁵². Penjaringan aspirasi masyarakat dilaksanakan melalui *public hearing* (rapat dengar pendapat umum) dengan dihadiri perorangan dan lembaga swadaya masyarakat yang memperjuangkan pembaruan hukum di bidang kewarganegaraan dan menginginkan undang-undang yang dihasilkan aspiratif. Aspirasi masyarakat tersebut disebabkan undang-undang yang berlaku diskriminasi, terdapat standar ganda, tidak sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat, dan tidak memberikan perlindungan maksimal terhadap warga negara Indonesia.

⁵² Qomaruddin, wawancara tanggal 7 Mei 2009.

Pada tahap rapat rapat Panitia Kerja dilaksanakan secara terbuka. Hal ini sebagai respon atas keinginan masyarakat untuk mengetahui secara langsung pembahasan. Aspirasi masyarakat ditampung dan diserap, serta dirumuskan menjadi bagian integral dari undang-undang. Keterbukaan sifat rapat Panitia Kerja ini baru pertama terjadi karena pada dasarnya rapat dalam Panitia Khusus bersifat tertutup kecuali dinyatakan terbuka oleh seluruh anggota. Dengan persetujuan seluruh anggota maka Ketua Panitia Kerja menyatakan rapat bersifat terbuka. Fasilitas apa yang didapat masyarakat dengan sifat terbuka? apakah dapat sebagai peserta rapat?

Masyarakat dapat mengikuti sebagai peserta rapat dan mempunyai hak suara untuk mengemukakan pendapat hanya terjadi pada rapat dengar pendapat umum. Sedangkan pada rapat lainnya masyarakat hanya dapat menghadiri sebagai pemantau. Meskipun tidak mempunyai hak suara tetapi dengan terbukanya rapat pada Panitia Kerja, merupakan suatu kemajuan ditinjau dari kesempatan masyarakat untuk mengetahui proses pembahasan.

Keuntungan masyarakat dapat mengikuti rapat Panitia Kerja adalah mengetahui perdebatan substansi dan argumentasi peserta rapat. Masyarakat dapat memberi masukan melalui forum informal kepada anggota Panitia Kerja. Aspirasi disampaikan pada waktu rehat dengan memanfaatkan teknologi komunikasi telephon atau layanan pesan singkat. Dalam rapat Panitia Kerja diselesaikan semua permasalahan substantif, sedangkan perumusan yang lebih teknis dilaksanakan dalam rapat Tim Perumus.

Pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam pembahasan rancangan undang-undang ini sedemikian baik disebabkan beberapa faktor, antara lain materi yang akan diatur akan berkenaan langsung dengan masyarakat (masyarakat dominan). Masyarakat perlu tahu materi yang akan diatur dengan harapan tidak merugikan kepentingan masyarakat. Secara formal ketentuan Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 telah sesuai dengan kebutuhan. Ketentuan tersebut telah jelas dan tidak diperlukan peraturan

pelaksanaan karena justru lebih memberi keleluasaan kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya.

Frasa “berhak” memberikan keluasaan kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan merupakan hak pembentuk undang-undang untuk memilah dan memilih materi yang disampaikan sebagai bahan perumusan kebijakan. Hak yang diberikan kepada masyarakat tidak mengurangi kekuasaan pembentuk undang-undang. Sebagaimana diketahui bahwa kewenangan membentuk undang-undang adalah DPR, yang dalam pembahasannya dilakukan bersama Presiden. Masyarakat berhak menyampaikan aspirasi tetapi kewenangan menentukan kebijakan berada pada lembaga pembentuk undang-undang.

Partisipasi masyarakat dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan masih dalam batas-batas koridor. Proses pembahasan tidak terganggu karena telah tersedia rambu-rambu tentang tata cara menyampaikan aspirasi sebagaimana diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPR. Selain itu, masyarakat yang menyampaikan aspirasi cukup memahami proses pembentukan undang-undang. Di lain pihak, adanya kemauan DPR untuk menyerap sebanyak-banyaknya aspirasi yang muncul dari masyarakat tanpa mengurangi kewenangannya. Sebagai pimpinan pembahasan adalah DPR, sedangkan posisi Pemerintah sebagai partner pembahasan.

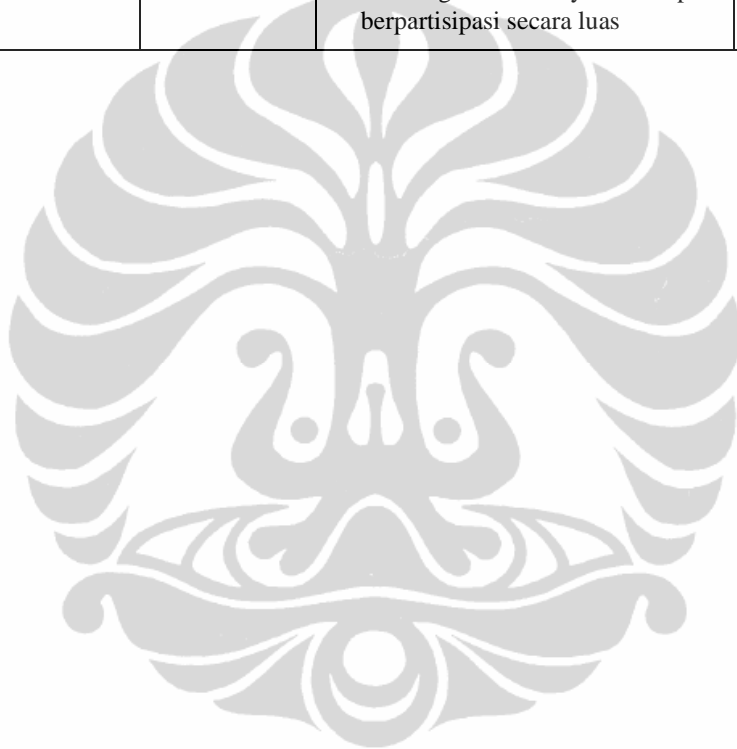
Secara ringkas persepsi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan dideskripsikan dalam tabel berikut :

Tabel 4.4.
Ringkasan persepsi terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan

NO.	LEMBAGA	PERSEPSI	KRITERIA/ALASAN	SUMBER DATA
1.	PSHK	Cukup partisipatif dan terbuka	<ul style="list-style-type: none"> • kesesuaian tahapan dan waktu pembahasan dengan standar atau jadwal; • kemudahan akses publik terhadap 	Media online

			<p>informasi;</p> <ul style="list-style-type: none"> • keterlibatan secara aktif para pihak pemangku kepentingan; • keterbukaan rapat-rapat pembahasan; • seberapa sering dilaksanakan forum-forum publik dalam proses pembahasan. 	
2.	LSM Gandhi	Cukup baik secara proses	<ul style="list-style-type: none"> • masyarakat dapat memberi masukan; • masyarakat dapat mendorong pembahasan; • masyarakat dapat mengontrol pembahasan; • keterbukaan DPR. 	Wawancara
3.	Koalisi Perempuan Indonesia	Partisipasinya relatif baik.	<ul style="list-style-type: none"> • partisipasi terbuka; • masyarakat boleh mendengarkan dalam proses, • masyarakat bisa memberikan input; • DPR bisa menerima aspirasi masyarakat dengan baik; • masyarakat diberikan ruang partisipasi; • masyarakat didengar sampai ke pembahasan di tim sinkronisasi 	Wawancara
4.	JKP3	Keberatan	<ul style="list-style-type: none"> • pengaturan tentang kehilangan kewarganegaraan karena tidak menyatakan kembali kewarganegaraan Indonesia dalam lima tahun; • pengaturan tentang perkawinan campur; • terdapat sejumlah pasal yang bertentangan dengan UUD 1945 dan undang-undang lain; • materi yang berpotensi mengancam keutuhan keluarga kawin beda kewarganegaraan. 	Media online
5.	LBH Jakarta	Bersiap mengajukan pengujian apabila ada pelanggaran	<ul style="list-style-type: none"> • melegitimasi kehilangan kewarganegaraan; • tidak melindungi kewarganegaraan sebagai hak warga negara. 	Media online
6.	APAB	Prihatin	<ul style="list-style-type: none"> • mempertanyakan asas perlindungan maksimal terhadap warganegara bagi mereka (buruh migran) yang dianggap lalai 	Koresponden atas bahan wawancara

			dengan risiko kehilangan kewarganegaraan; <ul style="list-style-type: none"> • khawatir aura keterbukaan dan aura anti diskriminasi tidak dapat diimplementasikan dalam peraturan pelaksanaan. 	
7.	Ketua Panitia Khusus	Bagus	<ul style="list-style-type: none"> • mengetahui problem langsung dari masyarakat; 	Wawancara
8.	Wakil pemerintah	Cukup bagus	<ul style="list-style-type: none"> • ditunjukkan dengan pembahasan yang terbuka; • memungkinkan masyarakat dapat berpartisipasi secara luas 	Wawancara



BAB V
FAKTOR-FAKTOR YANG MENDORONG
PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMBENTUKAN
UNDANG-UNDANG KEWARGANEGARAAN

Upaya pembaharuan Undang-Undang Kewarganegaraan dilakukan dengan adanya faktor-faktor yang membuka peluang partisipasi masyarakat. Pada bab ini dideskripsikan faktor-faktor yang mendorong partisipasi masyarakat, dan hubungan antara faktor yang satu dengan faktor lainnya. Mengawali paparan akan disampaikan pertimbangan yang melatarbelakangi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.

5.1. Latar belakang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.

Berdasarkan analisis data yang berhasil dikumpulkan, diperoleh berbagai faktor yang melatarbelakangi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Partisipasi masyarakat diberikan sejak awal sebelum rancangan undang-undang dilakukan pembahasan oleh DPR.

5.1.1. Perlunya pembaruan kebijakan.

Undang-Undang Kewarganegaraan dibentuk pada masa reformasi dengan penguatan demokratisasi. Dalam negara transisi demokrasi, Rofiandri menyimpulkan terdapat dua persoalan utama yang muncul dalam upaya menerapkan partisipasi publik yaitu :

”menentukan model dan proses pelibatan yang cocok dengan kebijakan yang akan diambil; dan menentukan siapa/lembaga apa yang perlu dilibatkan”¹.

¹ Ronald Rofiandri, Memperluas Cakupan Partisipasi dalam Proses Legislasi : Persoalan Partisipasi di Negara Transisi, <http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=2acd2c72cfad02871202270143026e01&docid=pantauan>

Lebih lanjut disampaikan bahwa partisipasi publik dalam proses legislasi mencakup 3 (tiga) hal pokok yaitu : hak dan tindakan masyarakat menyampaikan aspirasi terkait dengan proses penyusunan suatu rancangan dengan tujuan mempengaruhi proses legislasi. Permasalahan berikutnya, akses yaitu ruang dan kapasitas masyarakat dalam arena legislasi untuk mempengaruhi dan menentukan kebijakan yang pro masyarakat. Ada dua hal penting dalam akses yaitu keterlibatan secara terbuka dan keikutsertaan.

Keterlibatan menyangkut siapa yang terlibat, sedangkan keikutsertaan berbicara tentang bagaimana masyarakat terlibat. Keterlibatan berarti ketersediaan ruang dan kemampuan bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses politik. Kontrol warga masyarakat terhadap proses legislasi, termasuk memantau dan mengawal secara terus menerus pengelolaan aspirasi masyarakat oleh DPR. Kondisi ketidakseimbangan antara kebutuhan dan kesempatan partisipasi, mengakibatkan terbentuknya akumulasi kebutuhan masyarakat untuk berpartisipasi. Kebutuhan masyarakat adanya perubahan kebijakan tidak direspon secara proporsional oleh pembentuk kebijakan. Hal ini terjadi pula pada kebutuhan masyarakat terhadap kebutuhan pembaruan peraturan dibidang kewarganegaraan.

Pemerintah sebenarnya telah mulai menggagas perubahan Undang-Undang Kewarganegaraan Nomor 62 Tahun 1958 sejak tahun 1994 dengan dibentuknya Tim Pengkajian Undang-Undang Kewarganegaraan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional. Namun demikian sampai dengan era reformasi, rumusan tersebut belum berhasil diselesaikan. Untuk mengatasi kondisi tersebut, masyarakat melalui berbagai organisasi menyusun strategi untuk melaksanakan perubahan dengan cara dan media yang beragam baik secara formal maupun informal.

Aliansi Pelangi Antar Bangsa (APAB), dalam mendengar pendapat dengan Badan Legislasi DPR mengajukan usulan untuk mengamandemen Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1998 tentang Keimigrasian. APAB merupakan perkumpulan yang melakukan advokasi untuk terciptanya undang-undang/hukum/peraturan/kebijakan pemerintah yang non diskriminatif. Aliansi ini terbentuk karena keprihatinan para anggota dengan semakin kompleksnya masalah yang dihadapi sebagai akibat perkawinan antar bangsa ini terutama di Indonesia. Menurut juru bicara APAB Dewi Tjakrawinata: “kedua undang-undang tidak sesuai dengan UUD 1945, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984, Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak Asasi Manusia, dan tidak sesuai dengan perubahan jaman”².

Dalam publikasinya menyatakan banyak UU/hukum/kebijakan pemerintah/peraturan yang konsekwensinya merugikan keluarga perkawinan campur antar bangsa.

Perjuangan APAB didasari adanya keprihatinan adanya ketidakadilan atas dasar kebijakan³. Pada saat ini ketika emansipasi perempuan telah menjadi suatu keharusan dalam perikehidupan bernegara, perempuan Indonesia masih harus merasakan diskriminasi yang mengakar⁴. APAB memperjuangkan implementasi konvensi *CEDAW (The Convention on The Elimination of Discrimination Against Women)* atau Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan yang telah diratifikasi tahun 1984.

² Mengusulkan Amandemen UU Kewarganegaraan dan UU Keimigrasian, Kompas, Senin 16 Mei 2005, <http://www.aliansipelangi.org/i13.doc>

³ Dewi Tjakrawinata, *Human Rights In The Citizenship Bill*, Artikel

⁴ Dewi Tjakrawinata, Makalah Kewarganegaraan Ganda : siapkah kita? disampaikan dalam seminar yang diselenggarakan ICRP di Cilember tanggal 19 November 2005

Bertolak dari analisis kebijakan, LSM Gandi menemukan bahwa penyebab permasalahan terletak pada sumbernya yaitu kebijakan sebagai landasan bukan pada tataran implementasi kebijakan. Hal ini dapat dipahami karena terdapat beberapa alasan utama yaitu undang-undang yang ada merupakan kebijakan pemerintahan yang didasarkan pada Konstitusi Sementara (Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950).

Sebagaimana diketahui bahwa sejak kemerdekaan Indonesia telah beberapa kali mengalami pergantian konstitusi, sejak diberlakukannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 antara tanggal 19 Agustus 1945 sampai dengan tanggal 27 Desember 1949. Pada masa berikutnya antara tanggal 27 Desember 1945 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950 berganti pemerintahan Indonesia Serikat yang menggunakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat. Pada pemerintahan inilah dibentuk Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Selanjutnya pada tahun 1959 berdasarkan Dekrit Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959, dinyatakan kembali menggunakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kebijakan dasar negara mengalami perubahan fundamental pada periode tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 dengan adanya perubahan yang lebih mengarah pada demokratisasi pemerintahan. Alasan berikutnya adalah adanya dinamika kehidupan bangsa Indonesia yang menuntut terjadinya perubahan kebijakan di bidang kewarganegaraan. Dinamika masyarakat tersebut dilatarbelakangi adanya permasalahan yang sering muncul dan tidak pernah diselesaikan secara tuntas. Permasalahan tersebut antara lain adalah penerapan asas dalam penentuan kewarganegaraan, dan adanya unsur diskriminasi jender maupun keturunan atas warga negara keturunan.

Pendapat yang sama disampaikan Hallet, pelaku perkawinan campuran (antar negara) yang berpendapat bahwa :

“undang-undang yang hampir setengah abad dan beberapa pasal tidak relevan dengan perubahan jaman⁵.

Dinyatakan tidak sesuai dengan perkembangan jaman karena belum mengadopsi nilai-nilai, prinsip-prinsip, dan praktik yang dilaksanakan di berbagai negara. Dengan demikian ia berpendapat bahwa perlunya mengadopsi praktik dan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan di negara lain.

Dari penelitian tersebut dapat disimpulkan bahwa keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan dilatarbelakangi berbagai alasan yaitu keberadaan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 dinilai diskriminatif, dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950, munculnya berbagai permasalahan yang dialami masyarakat, tuntutan hak asasi manusia, dan perlunya pembaruan kebijakan.

5.1.2. Adanya diskriminasi dan bias jender.

Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3) secara jelas dan tegas menyatakan bawa latar belakang melakukan advokasi disebabkan adanya diskriminasi terhadap hak asasi perempuan dan berpotensi merusak keutuhan keluarga⁶.

⁵ Perjalanan Panjang Perempuan Memperoleh Status Kewarganegaraan yang Independen, Nuning Hallett, Kompas, 22 November 2004, <http://www.aliansipelangi.org/i13.doc>

⁶ Dewi Tjakrawinata, UU/RUU Kewarganegaraan Dari Perspektif Perempuan, Makalah workshop JKP3 : Amandemen UU N0.62 Tahun 1958 Tentang Kewarganegaraan : Nasionalisme sempit versus Penegakan Hak Asasi Perempuan dan Anak yang merupakan hasil kerja dan pemikiran tim JKP3 RUU Kewarganegaraan

Partisipasi masyarakat dalam konteks ini disebabkan adanya ketidakpuasan atas upaya perubahan yang dilaksanakan pemerintah. Hal ini disimpulkan dari pendapat yang publikasikan bahwa :

“Pada tahap awal penyusunan draft Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan yang disiapkan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dinilai masih mengandung unsur diskriminatif terhadap perempuan, penyandang cacat, anak-anak, dan etnis⁷.

Dikatakannya, seharusnya undang-undang yang akan dibentuk juga mempertegas penghilangan Surat Bukti Kewarganegaraan Republik Indonesia (SBKRI), karena SBKRI merupakan bentuk diskriminasi terhadap kedudukan warga negara antara warga negara Indonesia keturunan asing dengan warga negara Indonesia asli. Seharusnya kepada warga negara diperlakukan sama sesuai konstitusi baru.

Pendapat sama disampaikan LSM Gandi yaitu organisasi masyarakat yang secara aktif berperan serta dalam proses pembentukan undang-undang ini, mengemukakan :

“... undang-undang kewarganegaraan pada waktu itu kesimpulan kita undang-undang ini harus direform, bukan hanya direvisi tapi harus diganti keseluruhan karena terdapat unsur diskriminasi terkait dengan kewarganegaraan...”⁸.

Diskriminasi terjadi karena adanya perbedaan perlakuan antara warga negara keturunan asing dengan warga negara asli terkait dengan surat bukti kewarganegaraan. Pada kesempatan lain, Effendi melalui media massa menyampaikan pentingnya redefinisi dan reaktualisasi konsepsi kewarganegaraan Indonesia dalam konteks sosial saat ini dengan bersandarkan prinsip kesetaraan warga negara⁹.

⁷,Draft RUU Kewarganegaraan Harus Tegaskan Penghilangan SBKRI, Kompas, 30 Januari 2003, <http://64.203.71.11/kompas-cetak/0301/30/NASIONAL/105396.htm>

⁸ Wawancara dengan Wahyu Effendi tanggal 19 Pebruari 2009.

⁹ Wahyu Effendi, Ketua Umum Gandi, Redefinisi Konsepsi Kewarganegaraan Indonesia, Kompas, 21 Juli 2005.

Ditinjau dari aspek jender, undang-undang yang ada bias jender sehingga memberi masukan pada saat bertemu dengan Badan Legislasi DPR sehubungan dengan inisiatif membuat Undang-Undang Kewarganegaraan baru¹⁰. Dikatakan bias jender karena status kewarganegaraan perempuan warga negara Indonesia lemah. Hal ini disebabkan perempuan yang melangsungkan perkawinan dengan laki-laki warga negara asing mengikuti kewarganegaraan suaminya.

Penilaian adanya diskriminatif juga disampaikan oleh anggota Badan Legislasi DPR dalam surat usul yang disampaikan kepada Pimpinan DPR Alasan tersebut tercantum dalam pertimbangan ketiga yang mendasari penyampaian usul yaitu :

“implementasi Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 terdapat banyak permasalahan terutama diskriminasi dan ketidakjelasan kewenangan yang akan menjalankannya”¹¹.

Secara kelembagaan penilaian ini dapat dimaknai sebagai pendapat masyarakat yang diwakilinya, meskipun tidak seluruh pendapat masyarakat dapat diakomodir. Hal tersebut tidak berlebihan karena anggota Badan Legislasi terdiri atas berbagai fraksi sebagai kepanjangan tangan partai politik yang merupakan organisasi penyalur aspirasi masyarakat.

Dengan adanya penilaian tersebut, Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan mengedepankan tiga prinsip utama yaitu : non diskriminatif, penghargaan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan persamaan di depan hukum. Hal ini sesuai pernyataan Ketua Panitia Khusus DPR RUU Kewarganegaraan, bahwa :

"undang-undang kewarganegaraan yang akan dibahas ini akan mengedepankan prinsip non diskriminatif, penghargaan dan

¹⁰ Sudah Saatnya Undang-Undang Kewarganegaraan Ditinjau Kembali, Kompas, 8 November 2004, <http://www.aliansipelangi.org/i13.doc>.

¹¹ Surat Badan Legislasi DPR tanggal 27 Mei 2005.

penghormatan terhadap HAM, serta persamaan warga negara di mata hukum¹².

Berdasarkan pendapat tersebut, secara akontrario dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Kewarganegaraan yang saat itu berlaku mengandungn unsur diskriminasi, kurang penghargaan dan penghormatan terhadap HAM, serta belum adanya persamaan warga negara di mata hukum. Dengan pembentukan undang-undang yang baru, maka masyarakat akan mendapatkan persamaan dan perlindungan dari negara secara sosial politik dan dalam kehidupan sehari-hari.

5.1.3. Permasalahan status kewarganegaraan anak.

Sekretaris Jenderal Koalisi Perempuan Indonesia (KPI), mengemukakan bahwa latar belakang masyarakat berpartisipasi adanya permasalahan status kewarganegaraan anak hasil perkawinan campur antara warga negara Indonesia dengan warga negara asing. Menjawab pertanyaan latar belakang berpartisipasi, mengemukakan :

“cukup banyak teman-teman misalkan perempuan dari Indonesia yang punya suami asing atau orang asing yang beristeri orang Indonesia atau bersuami orang Indonesia pada datang ke kantor kami meminta dukungan kaitannya dengan hak atas kewarganegaraan anak. Karena susahnya ketika punya anak, kenapa anaknya selalu mengikuti kewarganegaraan ayahnya, padahal anak itu secara emosi lebih dekat dengan ibunya, dan ibunya yang mengandung 9 bulan dan seterusnya. Alasan-alasan itu yang sebenarnya menjadi penting karena ini juga berkaitan apa dengan hak anak kepada ibunya atau ibunya kepada anaknya itu yang mendasari kawan-kawan yang memperjuangkan itu cukup keras”¹³.

¹² RUU Kewarganegaraan akan Kedepankan Tiga Prinsip Utama, Jakarta, 23 Oktober 2005, [HTTP://M.INFOANDA.COM/READNEWSID.PHP](http://M.INFOANDA.COM/READNEWSID.PHP)

¹³ Masruchah, wawancara tanggal 12 Maret 2010.

KPI menampung aspirasi masyarakat yang berkembang dan memfasilitasi untuk memperjuangkan kepentingan kelompok yang merasa dimarjinalkan.

5.2. Faktor-faktor yang mendorong partisipasi masyarakat.

Berdasarkan analisis terhadap data yang dikumpulkan, maka faktor-faktor yang mendorong partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan adalah adanya peran aktor, pemanfaatan media massa, lobi, soliditas masyarakat, adanya dinamika masyarakat, dan adanya keterbukaan.

5.2.1. Faktor aktor.

Dari berbagai sumber sekunder maupun sumber primer didapat data bahwa aktor yang mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan terdiri atas tiga aktor utama. Pihak-pihak yang dimaksud sebagai pemangku adalah¹⁴ : aktor atau kelompok yang berperan dalam mempengaruhi proses pengambilan keputusan pada sebuah organisasi atau pada kebijakan tertentu. Mereka memiliki kepentingan dan posisi dalam sebuah kebijakan atau isu tertentu; dan mereka memiliki sumber daya.

Aktor tersebut terdiri atas masyarakat, DPR, dan Pemerintah. Masing-masing aktor secara simultan memiliki peran sesuai dengan kapasitas masing-masing. Peran masyarakat dilaksanakan oleh organisasi kemasyarakatan maupun perseorangan yang dapat dikategorikan sebagai kelompok penekan (*pressure group*). Organisasi kemasyarakatan baik yang bersifat permanen maupun insidental turut berperan dengan cara dan jalur yang bermacam-macam dengan intensitas yang berbeda pula.

¹⁴ Ronald Rofiandri, op cit

Masyarakat yang berpartisipasi dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan secara garis besar diklasifikasikan dalam dua kelompok yaitu individu dan masyarakat yang terorganisasi. Individu-individu yang berpartisipasi adalah warga negara yang mempunyai kepentingan untuk mengatasi permasalahan yang dialami atau dialami oleh orang lain. Perhatian perorangan terhadap kepentingan orang lain disebabkan lingkup tugasnya meliputi perlindungan terhadap kelompok dirugikan.

Kelompok kedua adalah lembaga swadaya masyarakat. Kelompok masyarakat yang sangat aktif berpartisipasi antara lain kelompok *trans national couple*, kelompok etnis tertentu, dan warga negara Indonesia yang berada di luar negeri yang kurang mendapatkan perlindungan kewarganegaraannya¹⁵. Kelompok organisasi masyarakat sebagian memperjuangkan secara mandiri, sedangkan kelompok yang lain bergabung dalam suatu organisasi kemasyarakatan. Sebagian organisasi kemasyarakatan membentuk kelompok yang lebih besar dalam bentuk jaringan yaitu Jaringan Keja Prolegnas JKP3 yang dibentuk April 2005.

JKP3¹⁶ terdiri dari: APAB (Aliansi Pelangi Antar Bangsa), Bupera PSPSI Reformasi, CETRO (*Centre for Electoral Reform*), Derap Warapsari, ICMC (*International Catholic Migration Commission*), ICRP (*Indonesian Conference on Religion and Peace*), Institut Perempuan, Jangka PKTP, Jaringan Amandemen UUP, LBH Jakarta, Kaki Lima, Kalyanamitra, Komnas Perempuan, KOWANI, KPI (Koalisi Perempuan Indonesia) Jakarta, KPI Jabotabek, LBH Apik Jakarta, LBH Jakarta, LKBH PeKA, Mitra Perempuan, Perempuan Mahardhika, PKT RSCM, PP Muslimat NU, PSHK (Pusat

¹⁵ Wawancara dengan Slamet Effendi Yusuf tanggal 1 April 2009.

¹⁶ Perempuan :: Prolegnas Dan Perjuangan Perempuan, 20 Maret 2006, <http://www.icrp-online.org/wmprint.php?ArtID=128>

Studi Hukum & Kebijakan), Puan Amal Hayati, Pulih, Rahima, Rekan Perempuan, Rumah Kita, Rumpun Gema Perempuan, SEKAR (Senjata Kartini), SIKAP (Sekretariat Informasi Korban Kekerasan terhadap Anak dan Perempuan), *The Asia Foundation*, Yatriwi, YKP (Yayasan Kesehatan Perempuan).

Aktor perseorangan yang turut berperan adalah perseorangan yang memiliki kemampuan dan kemauan yang melebihi kemampuan dan kemauan masyarakat pada umumnya. Mereka secara intensif memberikan masukan, pendapat, dan dorongan sesuai dengan kapasitas melalui mekanisme yang memungkinkan. Peran masyarakat dipengaruhi oleh kemampuan untuk memahami dan menggunakan instrumen akademis dan pengalaman dalam praktik agar masukan yang diberikan dapat mengakomodasikan kepentingan masyarakat seluas-luasnya dan dapat diterima oleh masyarakat.

Aktor tersebut memiliki keterampilan menggerakkan masyarakat sehingga kebijakan dirumuskan sesuai kepentingan masyarakat. Secara filosofis masyarakatlah yang mengetahui secara riil kebutuhannya. Elit dituntut memiliki kepekaan terhadap permasalahan yang dihadapi masyarakat. Selain itu elit juga dituntut memiliki kemampuan manajerial untuk menjaga soliditas antar kelompok masyarakat karena apabila terjadi kesalahan pengelolaan bisa menimbulkan pertentangan di dalam kelompok.

Menurut PSHK¹⁷, kedekatan dan relasi yang baik terhadap para aktor dalam proses legislasi adalah hal efektif dalam pemantauan dan advokasi. Salah satu sebabnya, tidak semua pembahasan RUU bersifat terbuka untuk umum. Misalnya pembahasan di Panitia Kerja (Panja) yang sifatnya tertutup dan tahap rawan politik dagang sapi. Sedangkan

¹⁷ Ayo, *Rame-Rame* Pantau Legislasi, <http://hukumonline.com/detail.asp?id=17239&cl=Resensi>

tertutupnya pembahasan dalam tim perumus, disebabkan dalam rapat ini dilakukan perumusan kata per kata, sedangkan secara substansial telah disepakati dalam panitia kerja/panitia khusus. Artinya dalam tim perumus tidak mengubah substansi pengaturan sehingga keterlibatan masyarakat tidak diperlukan. Namun demikian masyarakat (aktor-elit) tetap berusaha mengikuti pelaksanaan persidangan, meskipun dari luar ruang sidang dengan berbagai cara yang bermacam-macam.

Peran DPR dan Pemerintah dalam kapasitas sebagai pemegang kewenangan membentuk undang-undang meskipun dalam posisi yang berbeda. DPR sebagai bentuk representasi masyarakat berfungsi sebagai penampung dan penyalur aspirasi masyarakat, kemudian mengolah untuk diwujudkan menjadi kebijakan publik. Seharusnya pendapat DPR tidak berbeda dengan pendapat masyarakat, tetapi hal ini tidak selalu identik karena DPR harus memilah dan memilih aspirasi masyarakat untuk diakomodasikan. Tingkat kepekaan anggota DPR untuk menerima aspirasi masyarakat juga merupakan faktor penting.

Dinamika masyarakat menghendaki diberikannya ruang yang luas kepada masyarakat untuk terlibat dalam pemerintahan. Pemerintah sebagai pelaksana kebijakan memiliki sumber daya dan pengalaman yang dapat dijadikan sebagai bahan penentuan kebijakan yang akan datang berdasarkan evaluasi atas pelaksanaan suatu kebijakan. Pemerintah juga berfungsi sebagai penjaga harmonisasi dan keselarasan suatu kebijakan dengan kebijakan lain atau kebijakan yang akan dibentuk dengan visi pemerintah. Peran aktor tersebut membangkitkan perjuangan masyarakat mempengaruhi pembentukan kebijakan.

Secara ringkas, aktor yang berpartisipasi dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan terdiri atas unsur sebagai berikut :

Tabel 5.1.
Aktor yang berpartisipasi dalam
pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan

NO	AKTOR	UNSUR	RINCIAN
1.	Masyarakat	Individu	- aktivis; dan - non-aktivis.
		Terorganisasi	- organisasi mandiri; dan - membentuk jaringan.
2.	DPR	Anggota DPR	- perseorangan anggota DPR; - inisiator RUU Kewarganegaraan; - anggota Badan Legislasi; - anggota Panitia Khusus; - anggota Panitia Kerja; - anggota Tim Perumus; dan - anggota Tim Sinkronisasi.
3.	Pemerintah	Wakil Pemerintah dalam pembahasan RUU Kewarganegaraan	tim pembahasan RUU Kewarganegaraan.

5.2.2. Faktor media massa.

Peran serta lembaga swadaya masyarakat lebih menonjol dengan berfungsinya salah satu elemen lembaga swadaya masyarakat yang bergerak di bidang komunikasi massa yaitu media. Ditinjau dari media yang digunakan, masyarakat memanfaatkan media yang ada yaitu media cetak, media elektronik, maupun secara langsung. Masing-masing media tersebut memiliki kelebihan dan kekurangan sehingga penggunaan seluruh media merupakan pilihan tepat untuk mencapai tujuan yang diharapkan.

Melalui media massa masyarakat berinteraksi secara efektif menghemat ruang dan waktu namun memiliki kecepatan. Media cetak yang sangat berperan meliputi surat kabar baik dalam bentuk pemberitaan maupun penyebarluasan opini. Media elektronik yang digunakan meliputi radio, televisi, internet, telephon, dan layanan

pesan singkat. Media massa dengan keluasan sirkulasi sangat efektif sebagai pembentuk opini publik, dan melaksanakan fungsi kontrol. Keunggulan tatap muka, dapat berargumentasi secara mendalam dan memahami suasana psikologis lawan bicara sehingga informasi yang diperoleh lebih lengkap. Tatap muka memiliki kelemahan memerlukan pengorbanan ruang, waktu, biaya lebih besar, dan keterbatasan peserta.

Pasca era reformasi dan sebagai dampak kemajuan teknologi informasi maka partisipasi masyarakat memberikan masukan/pendapat terhadap pembentukan undang-undang sangat beragam dan makin signifikan. Berbagai media yang ada dimanfaatkan masyarakat, baik media massa elektronik termasuk internet maupun media cetak, media audio, dan media audio visual. Strategi terbaik dengan membangun kepedulian publik serta membuat opini publik sebagai upaya membangkitkan dorongan publik yang lebih besar dalam proses pembuatan hukum di parlemen.

Selain pemberitaan melalui media cetak, publikasi juga dapat dilihat melalui media elektronik. Selain berfungsi sebagai sarana pemberitaan, media juga dapat berfungsi sebagai media penyampaian pendapat yang ditujukan kepada suatu lembaga. Hal ini terjadi ketika salah seorang warganegara menyampaikan petisi melalui media elektronik yang ditujukan kepada MPR/DPR yang mendukung konsep dwikewarganegaraan diterapkan di Indonesia¹⁸. Dukungan tersebut diberikan dalam rangka melindungi para TKI di negara tempat bekerja dengan memungkinkan yang bersangkutan memiliki nasionalitas negara tempat bekerja tanpa harus melepas kewarganegaraan RI-nya.

Forum yang disediakan oleh pemerintah sebagai sarana masyarakat menyampaikan aspirasi adalah media cetak dan media

¹⁸ Herman Syah, Dukung Konsep Dwikewarganegaraan, <http://www.petitiononline.com/4dwi/petition.html>

elektronik yang dikelola Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan. Jurnal Legalitas yang terbit setiap tiga bulan memuat rancangan undang-undang yang selesai disusun untuk mendapatkan masukan atau tanggapan masyarakat. Di lain pihak, masyarakat dapat menyampaikan pendapat atas suatu rancangan untuk mendapatkan tanggapan masyarakat. Melalui jurnal tersebut diharapkan terjalin komunikasi dua arah antara pemerintah dengan masyarakat.

Sebagai lembaga yang dinamis dan mengikuti perkembangan jaman maka Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan memanfaatkan media elektronik sebagai media interaksi dengan masyarakat melalui website <http://www.djpp.go.id>. Masyarakat secara terbuka dapat menyampaikan aspirasi dalam rangka membentuk peraturan perundang-undangan yang responsif. Partisipasi masyarakat penting dikembangkan karena dapat mempengaruhi kualitas undang-undang.

Media massa dapat menjadi sarana strategis bagi masyarakat untuk menyampaikan kepentingan publik. Media sering disebut sebagai pilar keempat demokrasi¹⁹: Kehadirannya melengkapi eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Melalui media berbagai peristiwa yang dipublikasikan dapat membentuk dan menyuarakan opini publik. Di negara-negara yang telah menerapkan sistem demokrasi secara mapan, fungsi tersebut bisa berjalan relatif baik. Untuk negara yang masih berada dalam transisi demokrasi, peran ideal pers tersebut masih belum sepenuhnya berjalan. Namun sebaik apapun pers, tidak akan berhasil menjalankan fungsinya, jika tidak didukung oleh ketiga pilar lainnya yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

¹⁹ Widya P. Setyanto, Menggugat Fungsi Pers Sebagai Pilar Demokrasi IV, 20 Agustus 2008, http://percik.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=84&Itemid=1

Fungsi pilar keempat dalam ranah demokrasi bagi pers adalah menjadi *watchdog* bagi kinerja tiga pilar lainnya. Fakta-fakta yang disajikan media, menyangkut korupsi misalnya, harus diproses secara hukum oleh lembaga yudikatif. Bersamaan dengan itu eksekutif wajib meningkatkan kinerja aparatnya. Sedangkan legislatif juga meningkatkan pengawasannya, dan pers wajib memberitakannya kepada publik.

Selanjutnya Setyanto memaparkan empat fungsi yang harus dilaksanakan dengan baik agar pers dapat menjadi pilar keempat demokrasi. Fungsi-fungsi tersebut adalah penyampaian dan penyebaran informasi, pendidikan, kontrol sosial, dan penetapan agenda (*agenda setting*). Fungsi-fungsi tersebut dapat saling tumpang tindih tetapi dapat dibedakan. Tidak mudah bagi pers untuk melakukan fungsi penyampaian dan penyebaran informasi dengan baik, karena informasi yang diperlukan masyarakat adalah informasi yang akurat dan jujur. Pelaksanaan fungsi ini haruslah didukung oleh seluruh komponen masyarakat, terutama pejabat publik.

Sikap membuka akses terhadap informasi publik merupakan tugas *inheren* setiap pejabat publik. Kesulitan pers memperoleh informasi yang akurat dan yang dapat dipercaya dari pejabat publik dapat menyebabkan terjadinya bias akurasi dan objektivitas berita. Namun harus diakui, bahwa pers mempunyai fungsi yang jauh lebih besar daripada hanya sekadar alat penyebaran dan penyampaian informasi. Fungsi pers yang lain, yaitu pers sebagai fungsi pendidikan. Harus diakui, bahwa tidak semua orang siap untuk berdemokrasi.

Dasar pemikiran pelibatan masyarakat dalam proses pemerintahan agar demokrasi menjadi suatu kenyataan dan bukan slogan biasa. Bila masyarakat tidak menyadari dan tidak menjalankan *spirit* demokrasi, maka masyarakat demokratis dan *free society* tidak

akan pernah terwujud. Hal ini tampak dari fungsi pendidikan yang harus dibebankan pada pers sebagai medium yang mencapai sebanyak mungkin orang. Fungsi pers berikutnya adalah sebagai kontrol sosial.

Fungsi kontrol sosial pers mempunyai aspek yang amat luas. Pers berfungsi untuk mengawasi pemerintah, lembaga legislatif, serta yudikatif. Agar segala kebijakan dan aktifitas yang dilakukan lembaga-lembaga tersebut tidak menyimpang dari ketentuan hukum yang berlaku. Pers akan memberikan peringatan bila terjadi penyimpangan. Fungsi lain yang harus dilakukan oleh pers adalah fungsi *agenda setting*. Banyak isu yang berkembang di masyarakat. Dalam kondisi seperti ini pers harus bisa memilih isu yang akan ditampilkan dan isu yang akan diabaikan.

Keputusan pers dalam pemilihan isu ini dapat mempengaruhi persepsi masyarakat mengenai isu apa yang dianggap paling penting. Namun di dalam masyarakat demokratis, pers tidak dapat memanipulasi atau mengabaikan isu sesuai kepentingannya sendiri. Hal ini dikarenakan persaingan di antara sesama media. Selain itu masyarakat juga mempunyai kebebasan untuk menetapkan agenda yang berbeda. Ketidaktepatan media dalam penentuan agenda akan menyebabkan media yang bersangkutan kehilangan kredibilitas dan ditinggalkan masyarakat.

Menurut Undang-Undang Pers Nomor 40 Tahun 1999, pers berfungsi sebagai alat kontrol sosial untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Pers seharusnya dapat bekerja secara profesional sesuai dengan kode etik jurnalistik. Sebagai upaya membentuk opini publik yang akan mendorong terciptanya perbaikan hukum, masyarakat harus dibekali pengetahuan yang cukup tentang proses legislasi dan hal-hal yang berkaitan dengan proses.

Jika tidak cukup pengetahuan, maka pemanfaatan ruang partisipasi menjadi tidak maksimal dan bisa berujung pada produk legislasi yang memiliki cacat bawaan. Media memiliki peran yang sangat penting sebagai penyampai informasi dan sarana edukasi yang membekali masyarakat, demi terciptanya masyarakat yang kritis dan mampu memberikan masukan dan mengontrol kinerja wakilnya di parlemen. Dengan dorongan kuat dari luar, diharapkan DPR akan memperbaiki kekurangannya.

Media massa sangat penting untuk menjaring opini masyarakat dan mendorong opini publik memberikan dukungan. Kelebihan media massa adalah memiliki jangkauan yang sangat luas dan sangat efektif sebagai sarana komunikasi. Media dapat diklasifikasikan menjadi tiga kelompok yaitu media cetak, media elektronik, dan media lainnya. Masing-masing media tersebut mempunyai keunggulan dan kekhasan dalam melaksanakan fungsinya. Media yang telah dikenal luas oleh masyarakat dan berperan dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan antara lain buku, surat kabar, majalah, buletin, jurnal, famlet, dan banner.

Keunggulan media cetak adalah dapat dokumentasikan sebagaimana bentuk aslinya dan diulang baca untuk meningkatkan pemahaman. Kelemahan media cetak adalah peredarannya belum menjangkau semua lapisan masyarakat dan untuk mendapatkan memerlukan pengorbanan material. Media dengan jangkauan sangat luas adalah media elektronik antara lain radio, televisi, audio visual lainnya, dan internet. Media elektronik berupa radio dan televisi memiliki jangkauan luas dan digunakan masyarakat banyak dengan keunggulan murah, cepat dan jangkauan sangat luas. Kekurangan media ini adalah tidak mudah untuk dilakukan pengulangan informasi dan didokumentasikan, dan interaksi terbatas.

Media elektronik yang tengah berkembang adalah internet dengan jangkauan sangat luas, dapat berinteraksi tetapi fasilitas akses terbatas dan relatif tidak murah. Kelompok media yang ketiga adalah media tatap muka berupa seminar, workshop, diskusi, dan kegiatan sejenis. Media tatap muka dapat dilakukan interaksi lebih intensif dan mendalam, tetapi peserta sangat terbatas dengan biaya mahal. Media ini dimanfaatkan sebagai sarana sosialisasi kepada masyarakat dan dalam rangka menjaring aspirasi masyarakat. Selain itu, sebagai sarana diskusikan berbagai permasalahan dengan para ahli dan narasumber.

Memperhatikan keunggulan dan kekurangan media maka untuk mencapai hasil maksimal perlu dilakukan penggabungan media. Untuk melakukan diskusi mendalam dengan jangkauan luas maka dilaksanakan melalui media elektronik. Internet dimanfaatkan sebagai sarana penyebarluasan informasi yang disiarkan melalui media cetak, media audio maupun media audio visual dan digunakan sebagai sarana interaksi/diskusi. Peran penting media massa, tampak dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Ketika terjadi isu penting yang terkait dengan kewarganegaraan maka hal tersebut segera dapat disimak melalui berbagai sarana media.

5.2.3. Faktor lobi.

Terdapat satu faktor yang memerlukan kemampuan unik dalam berhubungan dengan orang lain yaitu lobi. Kata lobi merupakan terjemahan dari Bahasa Inggris *lobby* yang berarti : “Orang atau kelompok yang mencari muka untuk mempengaruhi anggota Parlemen”. Dalam upaya memperjuangkan aspirasi, lobi dilakukan dengan pendekatan kepada anggota DPR yang berkepentingan dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan. Pendekatan dilakukan terhadap anggota panitia kerja, panitia khusus,

tim perumus, maupun anggota yang memiliki pengaruh dalam pembahasan antara lain Ketua Fraksi atau Ketua Komisi.

Salah satu keberhasilan yang dicapai adalah terbukanya pembahasan pada tingkat panitia kerja dan panitia khusus. Diakui oleh Ketua Panitia Kerja bahwa keterbukaan pembahasan rancangan undang-undang seperti itu belum pernah terjadi²⁰. Komunikasi di era global dengan ketersediaan media elektronik dapat dilakukan secara efektif sebagai suplementari tatap muka. Komunikasi antara elit masyarakat dengan anggota tim perumus dilakukan melalui telepon dan/atau layanan pesan singkat (SMS). Meskipun dibatasi ruang tetapi komunikasi terus dilaksanakan. Kesempatan itu juga membuktikan bahwa komunikasi sulit dibatasi ruang dan waktu karena pada saat yang sama meskipun lokasi berbeda tetapi dapat berkomunikasi secara baik meskipun tidak dapat secara langsung mengalami suasana psikologis yang ada. Pendapat dan ide penting disampaikan kepada para anggota tim perumus.

Kemampuan dan pemanfaatan lobi masyarakat berpengaruh terhadap hasil akhir Undang-Undang Kewarganegaraan. Lobi diadakan sebagai upaya untuk saling meyakinkan, mempertemukan perbedaan pendapat, menyamakan persepsi, dan menyelesaikan permasalahan yang ada. Dalam proses demokratik, tekanan merupakan dinamika bermusyawarah yang penting tidak melakukan pemaksaan²¹. Apabila terjadi pemaksaan, akan ditolak karena musyawarah merupakan upaya mencari titik temu dari berbagai kepentingan yang berbeda. Masyarakat demokratik tidak saja harus menghargai hak dan pikiran diri sendiri, tetapi juga harus mampu menghargai hak dan pikiran orang lain. Ketika terjadi kepentingan yang berbeda maka harus dikompromikan.

²⁰ Slamet Effendi Yusuf, wawancara tanggal 20 Maret 2009

²¹ Slamet Effendi Yusuf, wawancara tanggal 1 April 2009.

5.2.4. Faktor soliditas masyarakat.

Soliditas merupakan kemampuan kelompok untuk membangun kekompakan antara kelompok, sehingga terwujud kesatuan pendapat terhadap suatu permasalahan. Soliditas sangat penting untuk penyatuan pendapat dari berbagai pendapat yang beragam. Tanggapan masyarakat terhadap rancangan undang-undang biasanya dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu kelompok pendukung dan kelompok penolak. Dalam terminologi PSHK sebagai mitra dan lawan tanding²². Untuk menjaga kekompakan antar para pemangku kepentingan, sangat penting memetakan siapa “mitra” dan “lawan tanding” (*play maker*). Lawan tanding diartikan sebagai pihak yang secara substansi maupun metode berpotensi menolak atau mengadakan perlawanan terhadap media advokasi.

Untuk memperkuat pendapat perlu alasan dan argumentasi serta data dan informasi, termasuk kajian atau penelitian yang mengulas materi advokasi. Menajamkan kemampuan media advokasi dalam mencapai target yang diinginkan menjadi keharusan saat kita berhadapan dengan lawan tanding. Advokasi digunakan sebagai kritikan terhadap pendapat yang bergulir pada proses pembahasan RUU. Misalnya masukan bahwa apa yang disampaikan lawan tanding bukan sesuatu yang dibutuhkan oleh undang-undang.

Selain itu, advokasi dapat dilakukan dengan menjalin kerja sama bersama pihak yang kita kelompokkan sebagai “mitra”. Yang dimaksud dengan mitra adalah pihak yang mendukung dan memiliki keterikatan langsung terhadap substansi RUU yang diadvokasikan. Mereka ikut memantau, meskipun model advokasinya berbeda.

²² Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK, MEMANTAU PARLEMEN, MENDORONG LAHIRNYA LEGISLASI : Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi, www.parlemen.net

Umumnya adalah para kelompok kepentingan yang terkadang dirugikan terhadap pengaturan dalam RUU yang sedang dibahas, apakah ada pengebirian terhadap hak dan kewajiban atau meniadakan peran yang selama ini dijalankan. Untuk menjaga agar seluruh potensi partisipasi masyarakat berada pada jalur perjuangan yang sama, diperlukan soliditas masyarakat.

5.2.5. Faktor dinamika masyarakat.

Dinamika sosial politik masyarakat, tidak berdiri sendiri tetapi merupakan suatu sistem yang terbentuk bersamaan berlangsungnya era reformasi. Dinamika masyarakat dalam pembentukan kebijakan publik, sangat terkait dengan persoalan partisipasi dan demokrasi. Permasalahan partisipasi masyarakat telah banyak dibicarakan, namun tetap menjadi problematika, disebabkan antara lain pemaknaan yang bias oleh penguasa. Menjadi pemahaman bahwa berdemokrasi berarti rakyat menjadi penentu pemerintahan, justru pejabat yang merumuskan agenda-agenda publik.

Dengan dibukanya partisipasi masyarakat sejak persiapan sampai dengan tahap pembahasan, maka masyarakat memiliki kesempatan memberikan pendapat dan masukan terhadap materi Undang-Undang Kewarganegaraan. Hal ini ditunjukkan dengan adanya berbagai lapisan masyarakat yang dikenal sebagai aktor baik secara individual maupun secara berkelompok menyampaikan pendapat, masukan, kritikan, dan argumentasi dalam berbagai kesempatan yang tersedia. Masyarakat secara individual terdiri dari masyarakat yang dapat dikategorikan sebagai elit dan masyarakat awam (non-elit). Kedua kelompok individu tersebut (elit dan non-elit) dengan kemampuan yang berbeda tetapi mempunyai peran saling mendukung.

Elit yang berpartisipasi terdiri atas elit yang bergerak di bidang hak asasi manusia, dan kebijakan publik khususnya yang menghendaki adanya pembaruan kebijakan. Kelompok ini biasanya memiliki kemampuan dan pengetahuan melebihi masyarakat memberikan argumentasi secara komprehensif secara akademis. Masyarakat non-elit meliputi individu yang mengalami permasalahan sebagai dampak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Indonesia. Kelompok non-elit menyampaikan permasalahan secara aktual yang dialami untuk diselesaikan secara komprehensif, melalui pembaruan kebijakan.

Selain masyarakat yang berpartisipasi secara individu, terdapat masyarakat yang bergabung dalam kelompok yang dikenal dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Sebagaimana halnya individu, LSM yang secara intensif melaksanakan partisipasi adalah LSM yang ruang lingkup kegiatannya bergerak di bidang pengarusutamaan gender, advokasi di bidang peraturan perundang-undangan, hak asasi manusia, organisasi kewanitaan, organisasi keagamaan, dan kebijakan publik. Untuk menyatukan daya dukung berbagai kelompok lembaga masyarakat tersebut maka mereka berhimpun dalam sebuah jaringan kerja yang dinamakan Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3).

Ketika partisipasi dimaknai sebagai keikutsertaan dalam menunaikan agenda-agenda pemerintah, maka medium yang disediakan adalah media birokratis-teknokratis : mekanisme perencanaan dari bawah, penjangkaran aspirasi dan sejenisnya. Media partisipasi masyarakat dalam keseharian tidak dikelola dengan baik, bahkan cenderung diabaikan dan dimusuhi. Fakta menunjukkan bahwa keinginan masyarakat untuk berpartisipasi sangat tinggi, namun tidak diimbangi dengan keterbukaan pemerintah memberikan peluang yang

cukup. Di satu sisi media partisipasi hendak dikelola dalam rangka pelembagaan sistem pemerintahan yang demokratis. Di sisi lain kapasitas kultural masyarakat untuk berpartisipasi di arena publik tidak terapresiasi. Masyarakat belum setara dengan pemerintah dalam perumusan kebijakan. Partisipasi masyarakat hanya diberikan hak, tetapi tidak disertai adanya kewajiban di pihak pemerintah.

5.2.6. Faktor keterbukaan.

Dinamika partisipasi masyarakat diawali dengan dilaksanakan pertemuan dengan *stake holders* terutama dengan tokoh-tokoh masyarakat. Keterlibatan masyarakat tersebut berlanjut pada pembahasan tingkat panitia khusus. Pada tahap ini masyarakat masih dapat mengikuti dan memberi masukan dalam rapat pembahasan. Pada tingkat pembahasan berikutnya yaitu pada rapat panitia kerja dilakukan secara tertutup. Namun pada saat pembahasan Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan terjadi hal yang diluar kebiasaan. Ketua panitia khusus mengajak agar pada rapat panitia kerja juga terbuka untuk umum.

Hal tersebut dimaksudkan agar masyarakat dapat memberikan masukan sehingga perbedaan pendapat dan perdebatan yang terjadi pada rapat panitia kerja dapat diketahui secara langsung oleh masyarakat. Tawaran tersebut diterima oleh peserta rapat sehingga pada pembahasan panitia kerja dinyatakan terbuka untuk umum sehingga masih memberi kesempatan kepada masyarakat untuk mengikuti rapat dan memberi masukan terhadap materi yang dibahas. Kejadian ini merupakan kejadian yang tidak lazim dan sampai dengan saat ini merupakan satu-satunya pembahasan pada tingkat panitia kerja yang melibatkan masyarakat.

Keterlibatan masyarakat tersebut merupakan suatu cara agar dalam membahas suatu rancangan undang-undang diketahui tiap tahap

dan seluk beluk pembahasan serta hasil yang dicapai oleh mereka yang paling berkepentingan yaitu masyarakat. Sebuah undang-undang merupakan produk kebijakan dalam rangka memecahkan permasalahan masyarakat bukan kepentingan pembuat hukum sehingga alangkah baiknya apabila dalam perumusannya melibatkan masyarakat sebagai subyek hukum ketika undang-undang diberlakukan.

Keterbukaan pembahasan pada rapat panitia kerja tidak terlepas dari faktor pimpinan. Begitu membuka rapat pertama, untuk menjaga netralitas dalam pembahasan maka dibuat kesepakatan tertulis dengan semua anggota untuk tidak menerima bantuan uang dari mitra kerja²³. Untuk meningkatkan kontrol publik dan menghindari praktik setengah kamar, Pansus RUU Kewarganegaraan yang dipimpin Slamet Effendi Yusuf, Benny K Harman, dan Murdaya Poo itu juga membuat kesepakatan. Isi kesepakatan tersebut antara lain bahwa seluruh pembahasan bersifat terbuka, termasuk saat memasuki pembahasan di forum yang lebih kecil, yaitu Rapat Panitia Kerja. Terobosan ini merupakan yang pertama kali sepanjang sejarah DPR dan diapresiasi masyarakat.

Banyak anggota panitia kerja yang visioner untuk mengakomodir kepentingan bangsa meskipun juga terdapat sebagian anggota yang difensif namun setelah diberikan argumentasi kemudian dapat memahami. Terhadap etnis tertentu diberlakukan diskriminatif antara lain dengan pertimbangan ekonomi, padahal diakui sebagai warga negara atau tidak apabila berkompetensi tetap menang sehingga perlu diakui sebagai warga negara yang setara.

²³ Sutta Dharmasaputra, Reformasi Legislasi Setengah Matang, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0605/18/Politikhukum/2660499.htm>

Menanggapi adanya pendapat masyarakat yang sangat beragam, maka anggota DPR berkewajiban memilah dan memilih untuk dirumuskan menjadi kebijakan. Pendapat masyarakat tidak semata-mata dapat dilihat dari rumusan tetapi yang lebih penting adalah substansinya, karena rumusan kadang-kadang dipengaruhi oleh selera bahasa. Pendapat masyarakat harus ditinjau dari berbagai aspek untuk mengetahui substansi yang terkandung di dalamnya. Keputusan untuk merumuskan dalam undang-undang merupakan kewenangan DPR sebagai *law maker*. Secara substantif partisipasi masyarakat meningkatkan kualitas undang-undang. Demikian pula proses pembentukan hukum memerlukan partisipasi masyarakat.

Salah satu contoh substansi yang dirumuskan dari masukan masyarakat adalah perlunya perlindungan warga negara Indonesia di luar negeri. Substansi tersebut diperoleh Ketua panitia khusus dari wartawan saat rehat rapat, yang kemudian dirumuskan menjadi asas perlindungan maksimal. Pada saat disahkan menjadi berita internasional sebagai kejadian yang luar biasa. Undang-undang ini disambut antusias oleh masyarakat antara lain berkat partisipasi masyarakat.

5.3. Keterkaitan antar faktor yang mendorong partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.

Sebagaimana telah dipaparkan terdahulu, faktor-faktor yang mendorong partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan adalah peran aktor, media massa, lobi, soliditas masyarakat, dan adanya dinamika masyarakat. Berbagai faktor tersebut selanjutnya akan dikaji secara kualitatif keterkaitan antara satu faktor dengan faktor yang lain. Aktor merupakan sumber daya paling dominan khususnya masyarakat karena subyek yang mempunyai kepentingan langsung terhadap terbentuknya undang-undang ini khususnya masyarakat. Peran penting aktor dari

pemerintahan adalah kesediaan menerima masukan masyarakat untuk dirumuskan menjadi kebijakan.

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan muncul dilatarbelakangi pengalaman sejarah terhadap penyelesaian permasalahan kewarganegaraan secara parsial memunculkan bola salju penumpukan permasalahan yang memerlukan penyelesaian secara komprehensif melalui perubahan kebijakan. Para aktor mengadakan kajian dan perbandingan dengan undang-undang di berbagai negara. Berdasarkan kajian yang dilakukan disimpulkan bahwa undang-undang tersebut dinilai diskriminatif, dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950 dengan sistem ketatanegaraan yang tidak sesuai, menimbulkan berbagai permasalahan yang dialami masyarakat, adanya tuntutan hak asasi manusia, dan perlunya pembaruan kebijakan. Diskriminasi, hak asasi manusia, dan pengabaian perlindungan warga negara merupakan permasalahan yang perlu mendapatkan penyelesaian dengan segera dan komprehensif.

Salah satu kebijakan yang mengakibatkan permasalahan tersebut adalah keberadaan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Indonesia. Bertitik tolak dari pengalaman masyarakat dan kajian akademis tersebut para aktor mengadakan kajian dan berusaha memberi masukan tentang perlunya pembaruan kebijakan. Aktivitas para aktor tersebut bersamaan dengan dimulainya periode pertama era reformasi. Era reformasi berdampak pada munculnya tuntutan peningkatan peran serta masyarakat dalam pemerintahan dan adanya penerapan aspek transparansi dan peluang partisipasi yang dibuka oleh pembentuk kebijakan. Kesempatan tersebut dimanfaatkan dengan baik oleh masyarakat untuk menyalurkan aspirasi melakukan pembaruan kebijakan.

Aktor dengan latar belakang yang berbeda tersebut pada satu sisi memberikan informasi yang beragam dan menyeluruh sehingga mampu menyediakan informasi lengkap. Namun demikian pada sisi yang lain dengan

keberagaman aktor khususnya masyarakat memiliki resistensi karena adanya perbedaan kepentingan. Tidak dapat dipungkiri adanya perbedaan pendapat antar aktor yang ada. Sebagian aktor berfungsi sebagai mitra yang mendukung pembaruan kebijakan di bidang kewarganegaraan, tetapi sebagian yang lain berpendapat berbeda. Perbedaan pendapat tersebut dipahami sebagai kekuatan untuk memperkaya khasanah argumentasi. Untuk menjaga agar kebhinekaan tersebut menjadi potensi diperlukan soliditas antar aktor. Soliditas tersebut dapat terjaga melalui manajemen dalam bentuk aliansi antar aktor. Melalui forum aliansi perbedaan pendapat dapat dikendalikan sehingga tujuan akhir dapat tercapai, meskipun tidak seluruh kepentingan dapat diakomodir.

Pasca reformasi terhadap aspirasi yang tidak diakomodir, dapat menempuh jalur konstitusional yaitu melalui pengujian (*judicial review*). Masyarakat mempunyai hak untuk menguji konstitusionalitas suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Sampai dengan saat ini Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan belum terdapat masyarakat yang mengajukan pengujian di Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 secara formal maupun substansi tidak terdapat pertentangan dengan Undang-Undang Dasar.

Dominasi peran aktor tersebut tidak dapat tersebar luas tanpa peran media massa. Media massa berperan sebagai sarana sosialisasi, pembentuk opini publik, dan memerankan fungsi kontrol terhadap aktivitas aktor. Tanpa peran media massa maka keberadaan aktor tidak dipublikasikan meluas. Sebagai bentuk keterbukaan maka dalam pembentukan kebijakan publik diperlukan dukungan masyarakat yang dapat diperoleh apabila masyarakat mengetahui rancangan kebijakan yang akan ditempuh. Melalui peran media massa, rancangan suatu kebijakan dapat dikaji dan dianalisis secara terbuka oleh masyarakat. Dengan keterbukaan dan partisipasi masyarakat diharapkan kualitas kebijakan yang akan dirumuskan sesuai kebutuhan masyarakat.

Berdasarkan pendapat masyarakat yang disampaikan melalui media massa, pembentuk undang-undang harus menemukan substansi untuk dirumuskan dalam undang-undang. Media massa di era keterbukaan dapat berfungsi sebagai laboratorium masyarakat. Mengacu pendapat Lasswell, institusi tersebut disebut dengan planetarium sosial. Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan karena dalam implementasi kebijakan mendapat dukungan masyarakat.

5.4. Kendala partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu aspek yang mempengaruhi kualitas suatu undang-undang. Namun demikian, PSHK menyimpulkan berbagai permasalahan dalam proses legislasi, sebagai berikut :

”Permasalahan dalam proses legislasi terletak pada permasalahan substansi, masalah dalam proses pembentukan yang kurang partisipatif, lemahnya sumber daya manusia Anggota DPR maupun sumber daya manusia yang mendukung proses legislasi. Selain itu, pengelolaan anggaran legislasi yang tidak efektif dan efisien juga mempengaruhi kualitas produk legislasi DPR”²⁴.

Terdapat beberapa permasalahan dalam perumusan undang-undang yang meliputi permasalahan substansial, proses, sumber daya manusia dan manajerial. Partisipasi masyarakat dalam proses perumusan sangat penting karena merupakan salah satu aspek yang mempengaruhi kualitas undang-undang. Hal ini sangat terkait dengan upaya responsivitas dan aspirativitas pembentukan suatu kebijakan. Makin banyak pihak yang terlibat, maka makin baik pula output yang dihasilkan.

Secara kelembagaan belum mendukung proses partisipasi. Kendala tersebut disampaikan Eva Sundari, Tim Kajian Peningkatan Kinerja DPR.

²⁴ Talk Show Legislasi Kerjasama PSHK & KBR 68H, <http://talkshows.pshk.or.id/tentangtalkshow.php>

”masih buruknya sistem pendukung kerja legislator (*supporting system*), baik dalam hal staf pendukung maupun prosedur. Banyak cara informal yang mesti dilakukan agar partisipasi masyarakat bisa terjadi, padahal seharusnya hal ini diinstitusionalisasikan²⁵.

Belum adanya lembaga partisipasi tersebut mengakibatkan ketidakjelasan prosedur dan metode partisipasi masyarakat. Dalam negara demokrasi, masyarakat diberikan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pemerintahan tetapi memang tidak mungkin dapat menyalurkan aspirasi terhadap seluruh kepentingannya. Pemerintah harus memilih dan memilah kebijakan tertentu yang harus meminta pendapat rakyat. Tidak mungkin setiap kebijakan dimintakan pendapat rakyat secara langsung karena apabila hal ini terjadi akan menghambat pemerintahan.

Permasalahan sumber daya manusia, juga disampaikan APAB ketika bersinggungan dengan parlemen, mengingat sedikitnya anggota yang betul-betul membela kepentingan rakyat. Bahkan beberapa anggota parlemen perempuan tidak punya ketertarikan sama sekali terhadap isu perempuan dan anak. Untuk mengatasi hambatan tersebut, maka selama masa sidang diusahakan melihat, mendengar, mendekati, dan bertemu dengan anggota DPR yang berpihak kepada yang lemah dan kelompok rentan, orang miskin, perempuan, anak atau kepada rakyat pada umumnya.

Partisipasi masyarakat dalam pembahasan rancangan undang-undang secara terbuka dilaksanakan sampai pada rapat panitia khusus. Sudah saatnya “kebiasaan” ini diubah, dengan membuka seluruh tahap pembahasan, termasuk di tingkat Panja. Namun dalam praktik terdapat hambatan dengan adanya Pasal 95 ayat (2) Peraturan Tata tertib DPR. Meskipun untuk rapat panitia kerja, berpeluang dilaksanakan secara terbuka dengan terlebih dahulu mendapat persetujuan anggota rapat.

²⁵ Siregar, Lukas, op cit

BAB VI

KESIMPULAN, IMPLIKASI, DAN SARAN

Pada bab terakhir ini dideskripsikan kesimpulan hasil penelitian, implikasi penelitian secara teoritis maupun praktis, dan saran sebagai upaya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Saran diberikan kepada masyarakat dan pembentukan undang-undang baik mengenai institusi maupun mekanisme partisipasi.

6.1. Kesimpulan.

Masyarakat merupakan obyek yang akan terkena dampak atas diberlakukannya suatu kebijakan, sehingga aspirasi masyarakat perlu direspon dan diolah untuk dirumuskan menjadi kebijakan publik. Dengan partisipasi masyarakat diharapkan kebijakan yang akan dirumuskan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan R.I. disimpulkan sebagai berikut :

Pertama, partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang diperlukan sebagai sarana kontrol kelembagaan dan kebijakan. Kontrol kelembagaan untuk menjaga agar DPR melaksanakan fungsi lembaga perwakilan, sedangkan kontrol kebijakan ditujukan agar kebijakan yang dihasilkan sesuai kebutuhan masyarakat

Kedua, intensitas dinamika partisipasi masyarakat menunjukkan suatu gerak (aktivitas) masyarakat yang dinamis dengan melibatkan *stake holders* terkait.. Setelah melalui proses dalam sebuah pola interaksi masyarakat, dihasilkan berbagai pendapat/masukan tentang perlunya pembaruan kebijakan dengan output berupa draft rancangan undang-undang. Partisipasi masyarakat terjadi pada titik-titik penting dalam pembentukan undang-undang yaitu tahap

persiapan, tahap formulasi, dan paska pembentukan bersesuaian dengan proses pembentukan kebijakan publik.

Ketiga, partisipasi masyarakat dilaksanakan melalui mekanisme menyampaikan pendapat, memberi masukan, menjawab permasalahan, menyampaikan petisi, sebagai narasumber dalam diskusi, menyusun draft rancangan undang-undang, peserta dengar pendapat dengan DPR, turut membahas rancangan undang-undang di DPR dalam rapat panitia khusus dan dalam rapat panitia kerja, ”mengawal” pembentukan undang-undang secara formal dan informal, maupun sebagai pelobi.

Keempat, faktor-faktor yang mendorong partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan adalah aktor, media, lobi, soliditas masyarakat, adanya dinamika masyarakat. Aktor yang terlibat secara aktif dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan terdiri atas perseorangan dan kelompok warga negara dan pembentuk undang-undang (anggota DPR dan wakil Pemerintah). Dinamika masyarakat sebagai pemicu partisipasi masyarakat, sedangkan berperan sebagai pemacu (katalisator) adalah peran media massa. Seluruh faktor yang mendorong partisipasi bekerja saling sinergi yang dilandasi paradigma baru tata pemerintah yang baik untuk menghasilkan undang-undang yang aspiratif dan responsif.

Kelima, adanya keterbukaan saluran aspirasi. Masyarakat mendapat kesempatan untuk melakukan pembahasan secara formal sampai pada tahap rapat panitia kerja padahal biasanya masyarakat dapat mengikuti pembahasan sampai pada tahap panitia khusus. Secara informal masyarakat berpartisipasi dalam pembahasan pada rapat Tim Perumus dan Tim Sinkronisasi. Dalam pembahasan, masyarakat selalu mengikuti dan menjaga agar materi yang telah disampaikan tidak berubah. Masyarakat sebagai pilar infra struktur dihargai oleh supra struktur dalam menyalurkan aspirasi dan kepentingannya. Masyarakat sebagai kekuatan sosial jika dikelola dengan baik mempunyai kekuatan politik sehingga mampu mempengaruhi kebijakan publik.

Keenam, dengan partisipasi maka aspirasi dan informasi masyarakat dapat diungkapkan secara komprehensif untuk kemudian direspon oleh pembuat kebijakan dan dirumuskan menjadi kebijakan. Masyarakat dalam berpartisipasi dapat berfungsi sebagai planetarium sosial untuk membantu ketersediaan bahan. Masyarakat berkepentingan bahwa aspirasinya diterima oleh pembentuk undang-undang. Pada sisi lain, pembentuk kebijakan berkewajiban merespon secara proporsional aspirasi yang berkembang untuk dirumuskan dalam undang-undang.

Ketujuh, partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan, dilaksanakan mengacu pada Pasal 53 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara operasional partisipasi diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden, dan Peraturan Tata Tertib DPR. Pengabaian partisipasi masyarakat menegasikan prinsip responsif dan aspiratif dalam pembentukan undang-undang. Dengan demikian apabila masyarakat menganggap dirugikan dengan keberlakuan suatu undang-undang mempunyai hak konstitusional mengajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi.

Kedelapan, partisipasi sebagai salah satu unsur dalam *good governance* dapat menjadi pemicu (*trigger*) mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

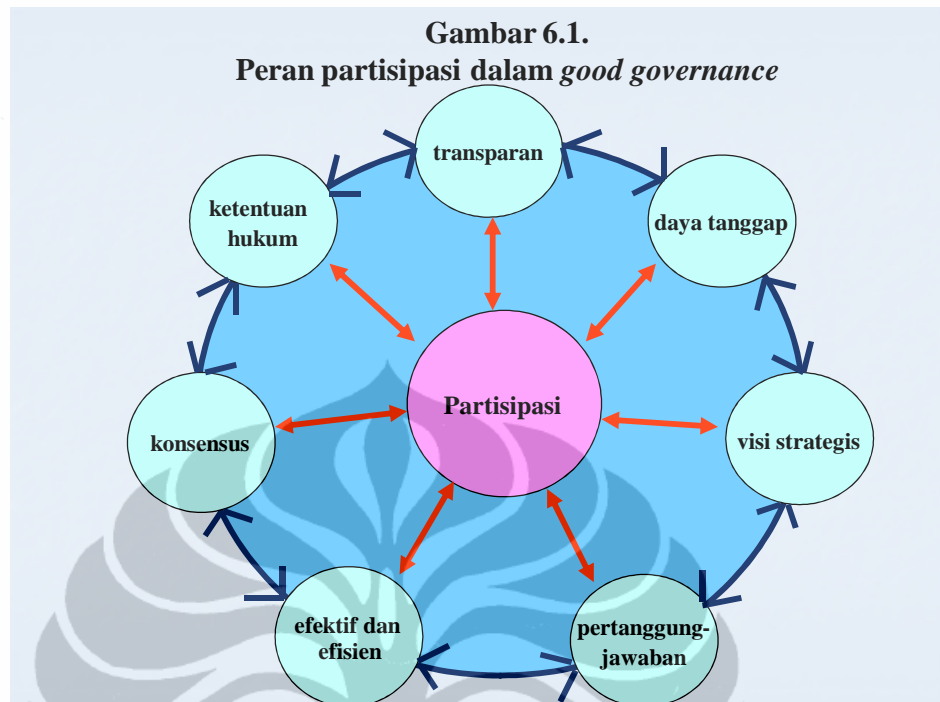
6.2. Implikasi teoritis.

Dinamika partisipasi yang melibatkan *stake holders* secara luas dapat menciptakan proses pembentukan undang-undang yang transparan. Kajian tentang urgensi undang-undang dilakukan secara terbuka dengan melibatkan para aktor sebagai sarana menampung dan merespons kepentingan masyarakat. Interaksi masyarakat dalam sebuah pola partisipasi mampu menghasilkan kesepakatan bersama yang sangat penting dan strategis bagi kepentingan masyarakat. Partisipasi yang dikelola dengan baik mengarah pada proses pembentukan undang-undang yang efektif dan efisien. Efektivitas ditandai dengan waktu yang dibutuhkan untuk menghasilkan undang-undang relatif tidak terlalu lama.

Dengan keterlibatan masyarakat maka biaya yang dibutuhkan lebih efisiensi karena bahan-bahan yang diperlukan dalam perumusan disediakan oleh masyarakat secara memadai. Kecukupan ketersediaan bahan secara tidak langsung akan mempengaruhi kualitas yang dihasilkan. Dengan transparansi proses, maka pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan dapat diketahui secara terbuka oleh masyarakat. Hal ini merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban publik.

Setelah seluruh data sekunder maupun data primer dengan dianalisis menggunakan teknik triangulasi, dapat disimpulkan bahwa partisipasi merupakan salah satu unsur *good governance* dapat menjadi pemicu mewujudkan *good governance*. Peran partisipasi tidak hanya sebagai salah satu unsur *good governance*, tetapi lebih besar yaitu sebagai pemicu mewujudkan *good governance*. Peran partisipasi dalam *good governance* digambarkan sebagai berikut :

Gambar 6.1.
Peran partisipasi dalam *good governance*



Dengan partisipasi yang baik dapat mewujudkan pemerintahan yang baik. Dinamika partisipasi masyarakat mampu mengartikulasikan kepentingan perseorangan atau kelompok masyarakat menjadi kepentingan bersama. Pada tataran sosial, masyarakat berjuang untuk mewujudkan kepentingan sosial yang kemudian diperjuangkan pada tingkat struktur politik. Masyarakat sebagai salah satu aktor dalam *good governance*, berperan penting mewujudkan *good governance* tentunya disertai sinergi aktor yang lain. Sebagai perbandingan antara *good governance* dan peran partisipasi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, berikut digambarkan unsur *good governance*. Masing-masing unsur secara bersama-sama mempunyai kontribusi dalam mewujudkan *good governance*.

6.3. Implikasi praktis.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan R.I dilaksanakan dengan kemampuan mengorganisasikan potensi masyarakat. Masyarakat mengusulkan berbagai materi dan terlibat dalam pembahasan di DPR. Secara substansial aspirasi masyarakat sebagian besar direspon dan diakomodasikan dalam rumusan undang-undang. Pola interaksi partisipasi masyarakat dapat dijadikan sebagai contoh (*best practice*) dalam pembentukan undang-undang yang baik (*good regulatory governance*). Dalam rangka mewujudkan *good regulatory governance* terdapat 5 aspek penting yaitu pola hubungan antara masyarakat dengan pemerintah, pilihan proses yang ditempuh, bentuk keluaran partisipasi, faktor-faktor yang mendorong partisipasi, dan aspirativitas dan responsivitas pembentuk undang-undang.

Hubungan antara masyarakat dengan pemerintah tidak sebatas pada konteks keterwakilannya dalam institusi pemerintahan maupun partai politik sebagaimana *representative democracy*. Keterlibatan masyarakat dalam pemilihan umum tidak selalu menciptakan keterwakilan kepentingan masyarakat dalam lembaga perwakilan. Hal ini disebabkan adanya kepentingan politik yang mengakibatkan bias kepentingan publik. Untuk itu diperlukan partisipasi masyarakat sebagai sarana kontrol kelembagaan dan kebijakan. Kontrol kelembagaan untuk menjaga agar DPR melaksanakan fungsi lembaga perwakilan, sedangkan kontrol kebijakan ditujukan agar kebijakan yang dihasilkan sesuai kebutuhan masyarakat.

Masyarakat mengartikulasikan kepentingan melalui kajian peraturan perundang-undangan (*legal reform analysis*) untuk mencari solusi yang dihadapi masyarakat. Proses yang ditempuh melalui tahapan penjarangan permasalahan, mengidentifikasi dan mengklasifikasi permasalahan, melakukan uji publik, mengidentifikasi dan mengklasifikasi ulang permasalahan dikaitkan dengan prinsip yang berlaku di negara lain,

melakukan uji publik kembali. Proses kebijakan publik dapat dilaksanakan melalui penyampaian pikiran dan pendapat dalam bentuk merumuskan alternatif solusi.

Alternatif bentuk yang dihasilkan meliputi opini di media massa, audiensi, surat, petisi, dengar pendapat, menyusun naskah akademis, menyusun draft rancangan undang-undang, pembahasan pada rapat panitia khusus, pembahasan pada rapat panitia kerja, pembahasan pada rapat tim perumus dan tim sinkronisasi (secara informal). Diperlukan ketepatan lembaga yang dipilih untuk menyalurkan aspirasi. Alternatif lembaga yang dituju adalah DPR. Pilihan ini tepat, karena menurut sistem pemerintahan di Indonesia sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang adalah DPR.

Penyampaian pendapat masyarakat dapat dilakukan melalui unsur-unsur perseorangan atau terorganisasi. Kelompok-kelompok tersebut berjuang secara personal, terorganisasi, atau berhimpun dalam kluster. Dalam kasus ini peran kluster Jaringan Kerja Prolegnas Pro Perempuan (JKP3) sangat penting. Pembentukan jaringan tersebut meningkatkan soliditas internal dan solidaritas eksternal. Melalui proses internal, dicapai kesepakatan tujuan bersama. Berdasarkan kesamaan tujuan, perjuangan berlanjut dalam struktur politik dengan melibatkan diri dalam merumuskan undang-undang.

Media massa berperan penting dalam rangka penyebaran informasi dan penjangkauan opini publik. Dengan jangkauan yang luas, media juga berperan sebagai media diskusi efektif. Media yang digunakan meliputi media cetak, media elektronik, dan media tatap muka.

Dinamika partisipasi masyarakat tersebut dapat terwujud dengan adanya keterbukaan pembentuk undang-undang. Pemerintah dapat memanfaatkan planetarium sosial atau *think-tank* sosial. Planetarium sosial memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan suaranya (*voice*)

menyikapi kebijakan publik yang diterapkan. Planetarium sosial menjadi tempat bagi komunitas berkumpul untuk mengeksplorasi problem, mengajukan argumen, gambaran, ide, dan rencana aksi. Masyarakat bertindak sebagai produsen sekaligus konsumen kebijakan. Planetarium sosial merupakan sarana memberdayakan masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan. Menjadi kewajiban pembentuk undang-undang untuk menerima dan merespon aspirasi masyarakat sehingga terbentuk kebijakan yang responsif dan aspiratif.

6.4. Saran.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan R.I. dapat dijadikan sebagai contoh (*best practice*) dalam pembentukan undang-undang baik (*good regulatory governance*). Agar partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang lebih efektif, disarankan :

Pertama, terhadap kelembagaan partisipasi masyarakat. Perlunya institusionalisasi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Perlu adanya pedoman yang rinci dan jelas sejak perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengundangan, penyebarluasan, dan pelaksanaan. Keterbukaan ruang bagi masyarakat untuk memberi masukan disertai sanksi bagi pembuat kebijakan (*policy maker*) apabila masyarakat tidak mendapat akses yang cukup dalam perumusan kebijakan.

Sifat rapat Panitia Kerja menjadi terbuka untuk menjamin agar masyarakat mendapatkan akses dalam rapat pembahasan substansi. Keterbukaan tersebut perlu diakomodir dalam rapat-rapat pembahasan sejak rapat dengar pendapat umum badan legislasi, rapat dengar pendapat umum fraksi, rapat dengar pendapat umum panitia khusus, rapat pembahasan panitia khusus, rapat pembahasan panitia kerja, dan secara informal dibuka kesempatan memberi masukan dalam tim perumus dan tim sinkronisasi.

Diperlukan seperangkat rambu-rambu yang efektif untuk memberi batasan dalam menerbitkan regulasi atau kebijakan. Salah satu rambu tersebut adalah *regulation impact assessment* (RIA) sebagai alat evaluasi kebijakan yang bertujuan menilai secara sistematis dampak suatu kebijakan. Terdapat 4 prinsip yang dapat digunakan dalam RIA, yaitu netralitas dalam persaingan, kebutuhan regulasi minimum yang efektif, transparansi partisipasi, dan efektivitas biaya keuntungan.

Kedua, terhadap masyarakat. Peningkatan kemampuan masyarakat dan kejelian mekanisme yang dipilih agar isu yang dikehendaki dapat diterima dan dipahami sebagai permasalahan sosial yang memerlukan solusi berupa kebijakan. Upaya sungguh-sungguh masyarakat melalui mekanisme formal dan informal (dalam bentuk lobi). Spesialisasi lingkup kegiatan lembaga swadaya masyarakat. Klusterisasi organisasi untuk membangun soliditas masyarakat. Keterlibatan narasumber yang kompeten pada setiap tahapan penyusunan rancangan undang-undang.

Ketiga, terhadap pembentuk undang-undang. Sebagai kelompok elit politik (*supra struktur politik*) perlu lebih terbuka terhadap aspirasi masyarakat untuk kepentingan nasional. Sebagai bentuk keterbukaan terhadap aspirasi masyarakat maka perlu mekanisme untuk menjelaskan proses pengambilan keputusan diantara alternatif yang ada. Keputusan tersebut harus disertai argumentasi yang logis melalui analisis kebijakan.

Demikian saran yang dapat diberikan, kiranya dapat meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Andreo Wahyudi, *Dinamika Knowing Organization : Model Organisasi Adaptif untuk Lingkungan Dinamis*, Yayasan RABI (Ragi Anak Bangsa Indonesia), Jakarta, 2010.
- Badudu, J.S. dan Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Cetakan keempat, Jakarta, 2001.
- Bambang Sunggono, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.
- Bickers, Kenneth N., dan Williams, John T., *Public Policy Analysis : A Political Economy Approach*, Houghton Mifflin Company, Boston, 2001.
- Bovaird, Tony, and Elke Loffler, *Public Management and Governance*, Ed., Routledge, London, 2003.
- Budi Winarno, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, MedPress, Yogyakarta, 2002.
- Burhan Bugin, *Analisis Data Penelitian Kualitatif : Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Brinkerhoff, Derick W., dan Crosby, Benjamin L., *Managing Policy Reform : Concepts and Tools for Decision-Makers in Developing and Transitioning Countries*, Kumarian Press, USA, 2002.
- Caiden, Gerald E., *Public Administration, Second Edition*, Palisades Publishers, California, 1982.
- Chandler, J.A., Editor, *Comparative Public Administration*, Routledge, Cambridge, 2000
- Cochran, Charles F., and Malone, Eloise F., *Public Policy : Perspectives and Choices*, McGraw-Hill, USA, 1995.

- Conner, Daryl R., *The Next Generation of Fire Walkers* dalam Lance A. Berger and Martin J. Sikora with Dorothy R. Berger, *The Change Management Handbook : A Road Map to Corporate Transformation*, Irwin Professional Publishing, Chicago, 1994.
- Creswell, John W., *Research Design : Qualitative & Quantitative Approaches*, Sage Publications, California, 1994.
- Denzin, Norman K. dan Lincoln, Yvonna S., *Handbook of Qualitative Research*, Editors, Sage Publications, California, 1994.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia 2004-2009, *leaflet*, Biro Humas dan Pemberitaan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, tanpa tahun.
- Dewi S Tjakrawinata, Makalah Kewarganegaraan Ganda : siapkah kita? disampaikan dalam seminar yang diselenggarakan ICRP, Cilember, 19 November 2005
- , *International Marriages in Indonesia: A Struggle for Identity and Security*, Makalah disampaikan dalam *Conference on International Marriage, Rights and the State in Southeast and East Asia*, Singapore, 22 September 2006.
- , UU/RUU Kewarganegaraan Dari Perspektif Perempuan, Makalah workshop JKP3 : Amandemen UU N0.62 Tahun 1958 Tentang Kewarganegaraan : Nasionalisme sempit versus Penegakan Hak Asasi Perempuan dan Anak yang merupakan hasil kerja dan pemikiran tim JKP3 RUU Kewarganegaraan.
- , Refleksi Perjalanan UU No. 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan : Pengecilan makna perjuangan bagi kesetaraan jender dan pengkerdilan masalah yang diperjuangkan oleh keluarga perkawinan campuran antar bangsa.
- Dokumentasi Undang-Undang Kewarganegaraan, LBH APIK, Jakarta.
- Dunsire, A., *Administration : The Word and The Science*, Martin Robertson, Great Britain, 1973.
- Dunn, William N., Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Terjemahan Wibawa Samodra dkk, Gadjahmada Univesity Press, Yogyakarta, 2003.

- EKM Masinambow, Koentjaraningrat dan Antropologi di Indonesia, Editor, Asosiasi Antropologi Indonesia-Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1977.
- Edwards, Georges C., *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington DC, 1980.
- Frederickson, George H., , *Administrasi Negara Baru*, Terjemahan Al-Ghozei Usman, LP3ES, Jakarta, 2003.
- F. Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif : Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*, Kanisius, Jakarta, 2009.
- Giddens, Anthony, *The Third Way : The Revewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998.
- Grindle, Merille S., *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, 1980.
- Grindle, Merilee S., dan John W. Thomas, *Public Choices and Political Change : The Political Economy of Reform in Developing Countries*, The Johns Hopkins Univercity Press, Baltimore and London, tt.
- Gortner, Harold F., *Administration in the Public Sector*, Second Edition, John Wiley and Sons, Canada, 1981.
- Hendra Nurtjahjo, *Filsafat Demokrasi*, Bumi Aksara, Cetakan ke-2, Jakarta, 2008.
- Hetifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance : 20 Prakarsa Inovatif dan Parisipatif di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, 2009.
- Hsueh, S.S., *Ecology and Adminisrative Reform in Honkong* dalam Lee, Hahn-Been dan Samonte, Abelardo G., *Administrative Reforms in Asia*, Edited, Eastern Regional Organizaion for Public Administration, Manila, 1970.
- Howlett, Michael dan Ramesh, M., *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, New York, 1995.
- Huntington, Samuel P. dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

- Jones, Charles O., Pengantar Kebijakan Publik (*Public Policy*), Penerjemah Ricky Istamto, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Kerlinger, Fred N., Asas-Asas Penelitian Behavioral, Gajah Mada University Press, Penerjemah Landung R. Simatupang, Yogyakarta, Cetakan VIII, 2002.
- Koentjaraningrat, Pengantar Ilmu Antropologi, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.
- Kristian Widya Wicaksono, Administrasi dan Birokrasi Pemerintah, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006.
- Lubis, M. Solly, Kebijakan Publik, CV. Mandar Maju, Bandung, 2007.
- Marshall, Catherine dan Rossman, Gretchen B., *Design Qualitative Research*, Sage Publications, California, 1990.
- Miftah Thoha, Administrasi Negara, Demokrasi dan Masyarakat Madani, Ed, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1999.
- Montevideo Convention on Rights and Duties of States*, 1933.
- Moore, Mark Harrison, *Creating Public Value : Strategic Management in Government*, Harvard University Press, Cambridge, 1996.
- Nasution, Faisal Akbar, Peran Politik Warga Negara Dalam Pemerintahan Setelah Perubahan UUD 1945, Makalah disampaikan dalam kegiatan Pemahaman Peraturan Perundang-undangan dengan tema “Mewujudkan Pemerintahan Demokratis melalui Pemilu DPR, DPRD, dan DPRD” di Medan pada tanggal 28 Mei 2009.
- Nye, Joseph Jr., Phillip D Zelokow, and David C King, *Why People Don't Trust Government*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997
- OECD, *Governance in the 21st Century*, Paris, 2001.
- Osborne, David, and Gaebler, Ted, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, A Plume Book, New York, 1993.

Person, Wayne, *Public Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan*, alih bahasa Tri Wibowo Budi Santoso, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, Cetakan ke-3, 2008.

Pocut Eliza, Materi Pendidikan dan Pelatihan Teknis Penyusunan dan Perancangan Peraturan Perundang-undangan, disajikan dalam kegiatan Pendidikan dan Pelatihan Teknis Penyusunan dan Perancangan Peraturan Perundang-undangan, tanggal 21 Desember 2008.

Prasetya Irawan, Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial, Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2006.

Qomaruddin, Makalah Pembentukan Undang-Undang yang Aspiratif dan Responsif, disampaikan pada kegiatan Pemahaman Peraturan Perundang-undangan di Batam, Pangkalpinang, Bengkulu, Banjarmasin, dan Palu.

Risalah Rapat Panja III RUU Kewarganegaraan Republik Indonesia tanggal 7 September 2005, DPR-RI, Jakarta, 2006.

Risalah Rapat Panja III RUU Kewarganegaraan Republik Indonesia tanggal 21 September 2005, DPR-RI, Jakarta, 2006.

Risalah Rapat Panja III RUU Kewarganegaraan Republik Indonesia tanggal 21 November 2005, DPR-RI, Jakarta, 2006.

Rosenbloom, David H., *Public Administration : Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Random House, New York, 1989.

Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.

-----, Purifikasi Proses Legislasi melalui Pengujian Undang-Undang, Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2010.

-----, Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Makalah disampaikan dalam seminar “Pemahaman Terhadap

Peraturan Perundang-undangan”, Diselenggarakan Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM, Padang, 1 April 2010.

Sedarmayanti, *Good Governance* dalam rangka Otonomi Daerah, CV. Mandar Maju, Bandung, 2003.

-----, Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik), PT. Refika Aditama, Bandung, 2009.

Sekaran, Uma, *Research Methods for Business : Metodologi Penelitian untuk Bisnis* (Penerjemah Kwan Men Yon), Salemba Empat, 2006.

Siagian, Sondang P., *Administrasi Pembangunan : Konsep, Dimensi, dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005.

Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan : Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008.

Smith, B.C., *Decentralization : The Territorial Dimension of the State*, George Allen and Unwin-Boston, Sydney, 1985.

Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung, Cetakan kesembilan, 2002.

Surya Fermana, *Kebijakan Publik : Sebuah Tinjauan Filosofis*, Ar-ruzz Media, Yogyakarta, 2009.

Taliziduhu Ndraha, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) 2*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.

Turner, Mark dan Hulme, David, *Governance, Administration, & Development : Making The State Work*, Kumarian Press, Connecticut, USA, 1997

United Nations, *Public Administration and Democratic Governance : Governments Serving Citizens*, United Nations Publication, New York, 2007.

- Wahyudi Kumorotomo, *Etika Administrasi Negara*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Weimer, David L., dan Vining, Aidan R., *Policy Analysis : Concept and Practice*, Prentice Hall, Englewood, New Jersey, 1989.
- Wood, B. Dan dan Waterman, Richard W., *Bureaucratic Dynamics : The Role of Bureaucracy in a Democracy*, Westview Press, San Francisco, 1994.
- Yeremias T. Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik : Konsep, Teori, dan Isu*, Penerbit Gaya Media, Yogyakarta, 2004.
- Zafarullah, Habib, *Administrative Reform in Bangladesh : An Unfinished Agenda* dalam Ali Farazmand, *Administrative Reform in Developing Nation*, Editor, Praeger, London, 2002.

PENELITIAN

- Erwin Fahmi, *Pengaturan dan Pengurusan Sendiri di Desa Pulau Tengah Jambi dan Kontribusinya bagi Administrasi Publik*, Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Disertasi, Jakarta, 2002.
- Iberamsyah, *Elit Desa Dalam Perubahan Politik : Kajian kasus Pengambilan Keputusan di Desa Gede Pangrango Kecamatan Kadudampit, Kabupaten Sukabumi, Jawa Barat pada Masa Awal Penerapan Otonomi Daerah 2000-2001*, Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Disertasi, Jakarta, 2002.
- Irfan Ridwan Maksum, *Desentralisasi Dalam Pengelolaan Air Irigasi Tersier : Suatu Studi dengan Kerangka Konsep Desentralisasi Teritorial dan Fungsional di Kabupaten dan Kota Tegal-Jawa Tengah, di Kabupaten Jembrana-Bali, serta di Hulu Langat Selangor Malaysia*, Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Disertasi, Jakarta, 2007.
- Jamal Bake, *Analisis Pelembagaan Demokrasi dalam Proses Perencanaan dan Pelaksanaan Program Pemberdayaan Masyarakat : Studi Kasus Pengelolaan*

PPMK di Jakarta, Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Disertasi, Jakarta, 2007.

Mulhadi, Relevansi Teori *Sociological Jurisprudence* dalam Upaya Pembaharuan Hukum di Indonesia, Universitas Sumatera Utara, Medan, 2005.

Mujibur Rahman Khairul Muluk, Partisipasi Masyarakat dalam Pemerintahan Daerah dengan Pendekatan Berfikir Sistem (Studi Administrasi Publik di Kota Malang), Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Disertasi, Jakarta, 2006.

Roy Valiant Salomo, *Scenario planning* Reformasi Administrasi Pemerintah subnasional di Indonesia : Sebuah *Grand Strategy* menuju Tahun 2025, Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Disertasi, Jakarta, 2006.

Setiarini, Partisipasi Publik dalam Proses Pembahasan Undang-Undang di DPR-RI Periode 1997-1999, Studi kasus Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Tesis, Jakarta, 2000.

Siregar, Mara Oloan, Institusionalisasi Peran Serta Masyarakat dalam Perencanaan Tata Ruang Kota Jakarta, Departemen Ilmu Administrasi Universitas Indonesia, Disertasi, Jakarta, 2007.

SERIAL

Jurnal Bisnis & Birokrasi, Azhar Kasim, Perubahan Pendekatan Ilmu Administrasi Publik dan Implikasinya terhadap Studi Kebijakan, Nomor 03 volume IX September 2001.

-----, Tantangan terhadap Pengembangan Administrasi Publik di Indonesia, Jurnal Bisnis & Birokrasi Nomor 2 volume I Maret 1994.

-----, Eko Prasajo, *Decentralization and Changing Governance* : Peranan Kepemimpinan dalam Peningkatan Kapabilitas Kewirausahaan Lokal (Studi di Kabupaten Jembrana Bali Indonesia), Volume XIV/Nomor 2/Mei/2006.

Kompas, Nuning Hallett, Perjalanan Panjang Perempuan Memperoleh Status Kewarganegaraan yang Independen, 22 November 2004.

-----, Sudah Saatnya Undang-Undang Kewarganegaraan Ditinjau Kembali, 8 November 2004.

-----, Wahyu Effendi, Ketua Umum Gerakan Anti Diskriminasi (Gandi), Redefinisi Konsepsi Kewarganegaraan Indonesia, 21 Juli 2005.

-----, Mengusulkan Amandemen UU Kewarganegaraan dan UU Keimigrasian, Senin 16 Mei 2005.

Melati E-Newsletter, Ghinami, Julie, Merespon Rencana Pengesahan RUU Kewarganegaraan, Pernyataan Sikap, Vol.1 No.3, Juli 2006.

OECD, *Engaging Citizens in Policy-Making : Information, Consultation, and Public Participation*, OECD, PUMA Policy Brief No.10, Juli, 2001.

Suara Pembaruan Daily, Todung Mulya Lubis, Ketua Perhimpunan Pendidikan Demokrasi (P2D), 24 September 2005.

The Culture Mandala, Caoili, Rachel, *Reflections on Democracy and Development in Southeast Asia: Why do the Philippines and Singapore differ?*, Volume 6 No 2, 2004-2005.

UNDP, Pengharmonisasian, Pembulatan, dan Pemantapan Konsepsi Rancangan Peraturan Perundang-undangan, UNDP Indonesia, Jakarta, 2010.

WAWANCARA

Masruchah, Sekretaris Jenderal Koalisi Perempuan Indonesia, wawancara pada tanggal 12 Maret 2010.

Nasution, Faisal Akbar, Kepala Perwakilan Ombudsman Republik Indonesia Sumatera Utara – Nanggroe Aceh Darussalam berkedudukan di Medan, wawancara pada tanggal 24 Maret 2009.

Qomaruddin, Perancang/Direktur Litigasi Perundang-undangan, wawancara pada tanggal 30 Desember 2008.

-----, Direktur Litigasi Perundang-undangan, (saat pembahasan Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan sebagai Pelaksana Harian Direktur Perancangan Peraturan Perundang-undangan) Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia R.I., wawancara pada tanggal 7 Mei 2009.

Saldi Isra, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas, wawancara pada tanggal 21 Maret 2010.

Slamet Effendi Yusuf, Mantan Ketua Panitia Kerja Pembahasan Rancangan Undang-Undang Kewarganegaraan, wawancara pada tanggal 20 Maret 2009.

Wahyu Effendi, Ketua Umum Gerakan Anti Diskriminasi (GANDI), wawancara pada tanggal 19 Pebruari 2009.

Walujo Iman Iswara, diskusi pada tanggal 10 Januari 2009.

PUBLIKASI ELEKTRONIK

A. Patra M. Zen dan Angelique Jaime, [Partisipasi Masyarakat Dalam Pembuatan Hukum : Menguntungkan Pejabat!](http://apatra.blogspot.com/2008/11/partisipasi-masyarakat-dalam-pembuatan.html), <http://apatra.blogspot.com/2008/11/partisipasi-masyarakat-dalam-pembuatan.html>

Ackerman, Susan Rose-, *From Elections to Democracy in Central Europe: Public Participation and the Role of Civil Society*, The International Center for Not-for-Profit Law, <http://www.icnl.org/knowledge/ijnl/vol8iss2/art1.htm>.

Adam, Rainer, Kerja Politik Seorang Politisi, 20 November 2006, www.forum-politisi.org.

Agusta, Ivanovich, Aneka Metode Partisipasi Untuk Pembangunan Desa, ([Participatory Methods on Rural Development in Indonesia](http://iagusta.blogspot.com/2007/05/aneka-metode-partisipasi-untukhtml)), 20 Mei 2007, <http://iagusta.blogspot.com/2007/05/aneka-metode-partisipasi-untukhtml>.

- Arief, [Pengaruh Sistem Politik Dalam Pembentukan Hukum di Indonesia](http://chaplien77.blogspot.com/2008/05/pengaruh-sistem-politik-dalam.html), 5 Mei 2008, <http://chaplien77.blogspot.com/2008/05/pengaruh-sistem-politik-dalam.html>.
- Arnstein, Sherry R, *A Ladder of Citizen Participation*, <http://lithgowschimdt.dk/sherry-Arnstein/ladder-ofcitizen-participation.html>
- Abdullah Assyari, Pers, Opini publik dan Pembentukan Kebijakan Publik,<http://referensiassyariabdullah.blogspot.com/2008/12/pers-opini-publik-dan-pembentukan.html>
- Ayo, *Rame-Rame* Pantau Legislasi, <http://hukumonline.com/detail.asp?id=17239&cl=Resensi>.
- Beberapa Pemikiran Tentang Good Governance : Pandangan Lembaga Bilateral/Multilateral, http://www.goodgovernancebappenas.go.id/publikasi_files/buku_saku_files/beberapa_pemikiran_tentang.pdf.
- Beda utama dari Pemerintah (*Government*) denganTata Pemerintahan (*Governance*), <http://www.ireyogya.org/ire.php?about=booklet-10.htm>.
- Bivitri Susanti, Catatan Terhadap Metode dan Mekanisme Pembahasan RUU di DPR, www.pshk.org.
- , Direktur Executive Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), Perspektif Baru Dalam Membuat Undang-Undang, Masyarakat Harus Dilibatkan, <http://www.perspektifbaru.com/wawancara/443>.
- , Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Undang-Undang Tak Jalan, 18 Mareet 2005, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=12468&cl=Berita>.
- , Kadafi, Binziad; Pasaribu, Reny Rawasita, Struktur DPR Yang Merespon Peran dan Fungsi Lembaga Perwakilan, *DRAFT 23Nov05*, <http://www.aph.gov.au/house/pubs/ar04-05/pdf/overviews.pdf>.
- Coglianesi, Cary, *Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and Future*, John F. Kennedy School of Government Harvard University, June 2006

[http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP06-027/\\$File/rwp_06_027_coglianesepdf](http://ksgnotes1.harvard.edu/Research/wpaper.nsf/rwp/RWP06-027/$File/rwp_06_027_coglianesepdf).

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, <http://www.mem.dk/aarhus-conference/issues/public-participation/ppartikler.htm>.

Denny Ade Putra, Lapisan Pemaknaan Kebijakan Publik, [http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/MODAL SOSIAL DAN KEBIJAKAN SOSIA.pdf](http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/MODAL%20SOSIAL%20DAN%20KEBIJAKAN%20SOSIA.pdf)

Djani Luky, Efektivitas-Biaya dalam Pembuatan Legislasi, <http://www.antikorupsi.org/docs/tulisanluky1.pdf>.

Draft RUU Kewarganegaraan Harus Tegaskan Penghilangan SBKRI, Kompas, 30 Januari 2003, <http://64.203.71.11/kompas-cetak/0301/30/NASIONAL/105396.htm>.

Erni Setyowati dan Sholikin, M. Nur, Bagaimana Undang-Undang Dibuat, <http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?docid=bagaimana>

Examining The Normative Aspects Of Public Participation In Community Planning: A Case Study Of The Big Bend Scenic Byway, <http://etd.fcla.edu/UF/UFE0000968/standridgen.pdf>, University of Florida, 2003.

Fernandez, Jose-Luis, *Ethics and The Board of Directours in Spain : The Olevencia Code of Good Governance*, Journal of Business Ethics, Dordrecht, November, Volume 22, 1st Part 2 page 232, <http://proquest.umi.com>, 2003

Gaventa, John, Kewargaan, Partisipasi dan Akuntabilitas : Sebuah Pengantar, [http://www.ipd.ph/logolinksea/resources/Mengkaji Kewarganegaraan Partisipasi dan Akuntabilitas](http://www.ipd.ph/logolinksea/resources/Mengkaji_Kewarganegaraan_Partisipasi_dan_Akuntabilitas).

Herman Syah, Dukung Konsep Dwikewarganegaraan, <http://www.petitiononline.com/4dwi/petition.html>

<http://www.groups.or.id/wikipedia/id/m/a/s/Masyarakat.html>.

- Kandyawan WP, Pembentukan Kluster Kebijakan Lebih Bermanfaat, Suara Merdeka, 9 Agustus 2005, <http://www.suamerdeka.com/harian/0508/09/slo09.htm>.
- Kiranawati, [Proses Penyusunan RUU](http://Gurupkn.Wordpress.Com/2007/11/23/Proses-Penyusunan-Ruu/), 23 Nopember 2007, [HTTP://Gurupkn.Wordpress.Com/2007/11/23/Proses-Penyusunan-Ruu/](http://Gurupkn.Wordpress.Com/2007/11/23/Proses-Penyusunan-Ruu/).
- Kompas, 18 Februari 2002, <http://www2.kompas.com/kompascetak/0202/18/NASIONAL/soro07.htm>.
- Kurdinar, Partisipasi Publik Itu Penting, <http://kurdinar.blogspot.com/2008/03/peluang-dan-tantangan-mendorong.html>.
- Lemahnya Kondisi Masyarakat Sipil Indonesia, <http://www.yappika.or.id/cari.php>.
- Malvicini, Cindy F. dan Sweetser, Anne T., Cara-cara Partisipasi Pengalaman dari RETA 5894: Kegiatan Pembinaan Kapasitas dan Partisipasi II, Asian Development Bank, http://www.adb.org/Documents/Translations/Indonesian/Modes_Participation_ID.pdf.
- Maria Hartiningsih, Utang dalam Proses Legislasi, <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0702/19/swara/3328621.htm>
- Massofa, Fungsi Artikulasi Kepentingan, 17 November 2008, <http://massofa.wordpress.com/2008/11/17/fungsi-artikulasi-kepentingan/>.
- Mas Wigrantoro Roes Setiyadi, Paradoks Pemahaman Kebijakan Publik, <http://insteps.or.id/File/media/Paradoks%20Kebijakan%20Publik.pdf>.
- Misbahul Hasan, Partisipasi Warga dalam Perumusan Kebijakan Publik, <http://www.lakpesdam.or.id/publikasi/253/partisipasi-warga-dalam-perumusan-kebijakan-publik>.
- Mengapa Legislasi?, http://www.parlemen.net/ind/program_pshk.php.
- Nasution, Rusly ZA, Kemampuan Lobi dan Negosiasi Menjadi Suatu Keharusan Global, <http://educare.e-fkipunla.net/index.php?option=comcontent&task=iew&id=17&Itemid=7>

Pakar Hukum Tegaskan Perlunya Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-undang, 23 April 2004, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=10167&cl=Berita>.

Participation (decision making), <http://id.wikipedia.org/wiki/Partisipasipolitik>.

Participation and Civic Engagement, <http://www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT>.

Participation at Project, Program & Policy Level, <http://www.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT>.

Partisipasi Masyarakat dalam Proses Penyusunan Kebijakan oleh Eksekutif : Urjensi Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Kebijakan Eksekutif, <http://209.85.175.132/search?q=cache:2qyZ3uD8vbsJ:www.fppm.org/Publikasi/Buku/Konsultasi%2520Publik/Bab%25203.pdf+www.pembentukan+kebijakan+publik&hl=id&ct=clnk&cd=53&gl=id>

Partisipasi politik, <http://id.wikipedia.org/wiki/Partisipasipolitik>.

Partisipasi, Syarat Mendongkrak Kualitas Legislasi, 17 Maret 2008, <http://talkshows.pshk.or.id/jadwaltalkshow.php>.

Parwoto, Dari Partisipasi Komunitas Menuju Partisipasi Warga, Info Urdi Vol. 16 [http://www.urdi.org/urdi/InfoURDINew/Vol.%2016%20\(2\).pdf](http://www.urdi.org/urdi/InfoURDINew/Vol.%2016%20(2).pdf).

Pendekatan Partisipatif, <http://www.deliveri.org/Guidelines/implementation/ig3/ig32i.htm>.

Pendekatan Teoritis dan Pokok-pokok Pengertian Komunikasi Politik, 17 Pebruari 2008, <http://massofa.wordpress.com/2008/02/17/teori-pendekatan-komunikasi-politik>.

Penghapusan Diskriminasi di RUU Kewarganegaraan Dinilai Masih Setengah Hati, 3 Agustus 2005, <http://www.aliansipelangi.org/i9.doc>.

Perdana, Aditya, Lemahnya Kondisi Masyarakat Sipil Indonesia, Rabu 26 Juli 2006, <http://www.yappika.or.id/cari.php>.

Perempuan ::Prolegnas dan Perjuangan Perempuan, 20 Maret 2006, <http://www.icrp-online.org/wmprint.php?ArtID=128>

PEREMPUAN: Prolegnas dan Perjuangan Perempuan - 20 Maret 2006, , <http://www.icrp-online.org/wmprint.php?ArtID=128>.

Prinsip Tata Pemerintahan Yang Baik, <http://www.ireyogya.org/ire.php?about=booklet-12.htm>.

Prinsip-prinsip Partisipasi, <http://www.deliveri.org/guidelines/implementation/ig3/ig33i.htm>.

Pro Kontra Draft UU Bukti Partisipasi Publik Meningkat, <http://www.fpkd-dpr.or.id/new/main.php?op=isi&id=1489>.

Pusat Informasi Tata Pemerintahan yang baik di Indonesia, <http://www.goodgovernance.or.id/prinsippartisipasi.asp>.

Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia (PSHK), Memantau Parlemen, Mendorong Lahirnya Legislasi : Panduan Praktis Pemantauan Proses Legislasi, www.parlemen.net.

Rakyat Harus Lebih Banyak Terlibat dalam Penyusunan UU, Sinar Harapan Sabtu, 04 September 2004, <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0409/04/nas10.html>.

Regional Environmental Center, Awakening Participation Building Capacity for Public Participation in Environmental Decisionmaking, <http://www.rec.org/REC/Publications/PPTraining/cover.html>.

Riris, Menormakan Model Partitipasi, 13 Agustus 2008, <http://perancangprogresif.blogspot.com/2008/08/menormakan-model-partisipasi.html>

Riset Pembentukan dan Penguatan *Civil Society* di Indonesia : Studi Kasus Jakarta , http://www.incis.or.id/babIII_1.htm#top.

Rizky Argama dan Wahyu Prabowo Aji, Pembentukan Kebijakan Birokrasi dan Aspek-Aspek yang Mempengaruhinya, <http://argama.files.wordpress.com/>

[2007/08/pembentukankebijakanbirokrasidan aspek-aspek yang mempengaruhinya.pdf.](#)

Ronald Rofiandri, Memperluas Cakupan Partisipasi dalam Proses Legislasi : Persoalan Partisipasi di Negara Transisi, <http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=2acd2c72cfad02871202270143026e01&docid=pantauan>.

RUU Kewarganegaraan akan Kedepankan Tiga Prinsip Utama, Jak arta, 23 Oktober 2005, <HTTP://M.INFOANDA.COM/READNEWSID.PHP>.

RUU Kewarganegaraan Revolusioner, Kompas, 8 Juli 2006, <http://indozone.net/talk/thread/1313/>.

S. Indro Tjahjono, Dibutuhkan Dewan-Dewan Perumusan Kebijakan Publik, Sinar Harapan, <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0311/18/nas10.html>.

[Siklus Legislasi, http://perancangprogresif.blogspot.com/](http://perancangprogresif.blogspot.com/)

Silaban, Saut P., Partisipasi, 16 Oktober 2005, <http://www.silaban.net/2005/10/16/partisipasi/>.

Siregar, Lukas, Legislasi Minim Partisipasi, 2 Maret 2007, <http://www.kabarindonesia.com/berita.php?pil=14&dn=20070302172926>.

Sunyoto Usman, Peran *Civil Society* (Masyarakat Madani) Dalam Tata Pemerintahan, Makalah disampaikan pada seminar 'Membangun Kemitraan antara Pemerintah dan Masyarakat Madani untuk Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik', diselenggarakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 9 Oktober 2001, http://www.goodgovernance-bappenas.go.id/peristiwa_files/seminar/Civil%20Society.pdf.

Sutta Dharmasaputra, Reformasi Legislasi Setengah Matang, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0605/18/Politikhukum/2660499.htm>.

Talk Show Legislasi Kerjasama PSHK & KBR 68H, <http://talkshows.pshk.or.id/tentangtalkshow.php>.

Teknik Lobi dan Negosiasi, <http://massofa.wordpress.com/2008/04/08/teknik-lobi-dan-negosiasi/>.

TOTOcorner, *How to Manage Lobbying and Negotiating*, http://awrokeytoto.multiply.com/journal/item/18/HOW_TO_MANAGE_lobbying_negotiating.

UU Kewarganegaraan Baru, http://susilo.typepad.com/nurani/2006/08/uu_kewarganegar.html.

UU Kewarganegaraan Disahkan, LBH Ajukan *Judicial Review*, <http://www.menkokesra.go.id/content/view/1115/39/>.

Wahyu Effendi, MK dan Kinerja Legislasi Nasional, 21 November 2008, tidak dipublikasikan, <http://wahyueffendi.blog.friendster.com/2008/11/mk-dan-kinerja-legislasi-nasional>.

-----, UU Kewarganegaraan, Ada Apa?, <http://els.bappenas.go.id/upload/other/UU%20Kewarganegaraan.htm>

Widya P. Setyanto, Menggugat Fungsi Pers Sebagai Pilar Demokrasi IV, 20 Agustus 2008, http://percik.or.id/index.php?option=com_content&task=view&id=84&Itemid=1.

Zubairi Hasan, Memperbaiki Kualitas Pembentukan Undang-Undang (UU), <http://www.legalitas.org/?q=memperbaiki-kualitas-pembentukan-undang-undang-uu>

PEDOMAN WAWANCARA UNTUK NARASUMBER

Nama : Hartoyo
NPM : 8904030055
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Disertasi : DINAMIKA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN KEBIJAKAN (Fokus: Pembentukan Undang-
Undang Kewarganegaraan)

Penelitian ini difokuskan pada dinamika partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan dengan fokus pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Pemilihan fokus ini dengan pertimbangan : warganegara merupakan salah satu syarat pembentukan negara, kebijakan di bidang kewarganegaraan merupakan amanat konstitusi, permasalahan kewarganegaraan terkait dengan kepentingan masyarakat secara langsung, merupakan salah satu bentuk pembaruan kebijakan, merupakan upaya penghapusan bentuk diskriminasi, dan merupakan upaya mengakomodasikan kepentingan global.

Penelitian dilakukan dengan pendekatan kualitatif bertipe deskriptif untuk mengetahui 3 hal pokok yaitu urgensi partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, dinamika masyarakat dalam mengartikulasikan kepentingan perorangan menjadi kepentingan bersama, dan menjelaskan faktor-faktor yang mendorong partisipasi.

Untuk memperoleh fakta dan data tersebut mohon penjelasan hal-hal berikut :

1. Apakah partisipasi masyarakat diperlukan dalam pemerintahan demokratis di Indonesia? mengapa?
2. Bagaimana dukungan peraturan perundang-undangan terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang?
3. Bagaimana dukungan/kerelaan pemerintah/DPR terhadap partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan?
4. Bagaimana penilaian tentang partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan?
5. Apakah partisipasi masyarakat mempengaruhi kualitas produk undang-undang?
6. Bagaimana kecenderungan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang?
7. Apakah akibatnya apabila masyarakat tidak diberikan kesempatan partisipasi dalam pembentukan undang-undang?
8. Bagaimana sebaiknya partisipasi masyarakat dilaksanakan dalam pembentukan undang-undang?

PEDOMAN WAWANCARA UNTUK MASYARAKAT

Nama : Hartoyo
NPM : 8904030055
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Disertasi : DINAMIKA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN KEBIJAKAN (Fokus: Pembentukan Undang-
Undang Kewarganegaraan)

Penelitian ini difokuskan pada dinamika partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan dengan fokus pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Pemilihan fokus ini dengan pertimbangan : warganegara merupakan salah satu syarat pembentukan negara, kebijakan di bidang kewarganegaraan merupakan amanat konstitusi, permasalahan kewarganegaraan terkait dengan kepentingan masyarakat secara langsung, merupakan salah satu bentuk pembaruan kebijakan, merupakan upaya penghapusan bentuk diskriminasi, dan merupakan upaya mengakomodasikan kepentingan global.

Penelitian dilakukan dengan pendekatan kualitatif bertipe deskriptif untuk mengetahui 3 hal pokok yaitu urgensi partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, dinamika masyarakat dalam mengartikulasikan kepentingan perorangan menjadi kepentingan bersama, dan menjelaskan faktor-faktor yang mendorong partisipasi.

Untuk memperoleh fakta dan data tersebut mohon penjelasan hal-hal berikut :

1. Apakah latar belakang turut partisipasi dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia?
2. Bagaimanakah proses terbentuknya (artikulasi) aspirasi dalam partisipasi tersebut?
3. Bagaimanakah bentuk-bentuk partisipasi tersebut?
4. Apakah hasil partisipasi tersebut telah sesuai dengan harapan?
5. Apakah faktor-faktor yang mendorong keberhasilan partisipasi?
6. Apakah peraturan perundang-undangan yang mendukung partisipasi masyarakat telah tersedia dengan cukup?
7. Bagaimana sebaiknya partisipasi masyarakat dilaksanakan dalam pembentukan undang-undang?

PEDOMAN WAWANCARA UNTUK PEMBENTUK UNDANG-UNDANG

Nama : Hartoyo
NPM : 8904030055
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Disertasi : DINAMIKA PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM
PEMBENTUKAN KEBIJAKAN (Fokus: Pembentukan Undang-
Undang Kewarganegaraan)

Penelitian ini difokuskan pada dinamika partisipasi masyarakat dalam pembentukan kebijakan dengan fokus pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan. Pemilihan fokus ini dengan pertimbangan : warganegara merupakan salah satu syarat pembentukan negara, kebijakan di bidang kewarganegaraan merupakan amanat konstitusi, permasalahan kewarganegaraan terkait dengan kepentingan masyarakat secara langsung, merupakan salah satu bentuk pembaruan kebijakan, merupakan upaya penghapusan bentuk diskriminasi, dan merupakan upaya mengakomodasikan kepentingan global.

Penelitian dilakukan dengan pendekatan kualitatif bertipe deskriptif untuk mengetahui 3 hal pokok yaitu urgensi partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, dinamika masyarakat dalam mengartikulasikan kepentingan perorangan menjadi kepentingan bersama, dan menjelaskan faktor-faktor yang mendorong partisipasi.

Untuk memperoleh fakta dan data tersebut mohon penjelasan hal-hal berikut :

1. Apakah urgensi partisipasi masyarakat dalam pemerintahan di Indonesia?
2. Bagaimanakah gambaran partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan?
3. Apakah faktor-faktor yang mendorong partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang tentang Kewarganegaraan?
4. Apakah peraturan perundang-undangan yang mendukung partisipasi masyarakat telah tersedia dengan cukup?
5. Bagaimana persepsi terhadap partisipasi masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang Kewarganegaraan?
6. Bagaimana sebaiknya partisipasi masyarakat dilaksanakan dalam pembentukan undang-undang?