

BAB IV

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR) DAN RUANG PUBLIK DALAM PENYUSUNAN KEBIJAKAN PUBLIK

Dalam suatu struktur masyarakat, selalu ada institusi-institusi kemasyarakatan. Salah satu institusi kemasyarakatan yang ada di Indonesia adalah lembaga perwakilan rakyat, yang disebut sebagai Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga legislatif memiliki peran sebagai pembuat undang-undang. Undang-undang merupakan salah satu bentuk kebijakan publik. Apabila merujuk pada Alcock sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya, suatu kebijakan publik tidak saja merujuk pada kajian akademis, melainkan juga merujuk pada aksi-aksi yang dibuat oleh pihak pengambil keputusan.

Terkait proses pembentukan kebijakan publik, bab ini akan menguraikan proses penyusunan perundang-undangan, mekanisme partisipasi yang dikembangkan oleh DPR, serta metode penyebarluasan informasi kepada publik yang telah dilakukan oleh DPR RI. Sebagai gambaran untuk lebih memahami kerja DPR, DPR RI periode 2004-2009¹ diperlengkapi dengan bagian-bagian:

1. pimpinan, Bamus (Badan Musyawarah);
2. Komisi DPR;
3. BURT (Badan Urusan Rumah Tangga);
4. BKSAP (Badan Kerjasama Antar Parlemen);
5. Badan Legislasi (Baleg);
6. Badan Kehormatan; dan
7. Panitia Anggaran².

Pimpinan DPR terdiri dari Ketua dan tiga (3) orang Wakil Ketua. Berdasarkan Tata Tertib DPR periode 2004-2009, kepemimpinan di DPR bersifat kolektif. Sedangkan Badan Musyawarah (Bamus) merupakan badan yang sangat berkuasa, karena Bamus-lah yang menentukan agenda untuk setiap sidang tahunan

¹ Lihat Peraturan Presiden nomor 23 tahun 2005 tentang Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI.

² Lihat <http://www.dpr.go.id/> dan diulas juga dalam Sherlock, Stephen. (2007). *Parlemen Indonesia Setelah Dua Pemilu: Apa yang telah Benar-benar Berubah?*. Jakarta: Friedrich Neumann Stiftung. Hal. 24-36.

DPR dan bagian-bagiannya; memberikan nasihat pada pimpinan DPR; berkonsultasi dengan badan lain dalam struktur DPR; serta berkonsultasi dan berkoordinasi dengan pemerintah dan DPR. Badan Musyawarah terdiri dari maksimal 100 orang anggota DPR sesuai dengan besarnya fraksi masing-masing.

Komisi merupakan badan pekerja yang paling utama yang menjadi pelaksana peran DPR. Dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan, komisi memiliki peran yang utama, karena disinilah setiap RUU akan dibahas dan dipertimbangkan. Pada DPR periode 2004-2009, ada 11 (sebelas) komisi, dan terkait RUU yang dikaji dalam penelitian ini, komisi yang terlibat adalah komisi 1 (urusan luar negeri, pertahanan, informasi) dan komisi 2 (urusan dalam negeri, otonomi daerah, aparatur Negara, masalah pertanahan). Panitia Anggaran merupakan panitia yang sifatnya tetap yang memiliki fungsi tunggal membahas RUU terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Panitia Khusus (Pansus) merupakan panitia yang sifatnya sementara (*ad hoc*) yang hanya dibentuk dalam keadaan tertentu. Panitia Khusus dibentuk secara resmi dalam Sidang Paripurna atas rekomendasi Badan Musyawarah. Badan Legislasi (Baleg) merupakan badan yang bertugas memfasilitasi pengembangan RUU yang berasal dari DPR (RUU inisiatif).

Baleg terdiri dari 48 orang anggota sesuai ukuran masing-masing fraksi. Badan Urusan Rumah Tangga (BURT) yang bertugas mengawasi masalah internal di DPR. Badan Kehormatan (BK) bertanggung jawab menyusun Kode Etik Anggota DPR. Badan Kehormatan bahkan diberi hak untuk memberikan rekomendasi pada Ketua DPR bahwa seorang anggota DPR harus diberhentikan dari jabatannya di DPR karena melakukan tindakan yang dianggap oleh badan ini sebagai melanggar kode etik. Badan Kerjasama Antar Parlemen (BKSAP) merupakan badan yang bertanggung jawab atas hubungan DPR dengan lembaga legislative asing dan organisasi-organisasi parlemen internasional.

Bagian-bagian yang ada di lembaga DPR ini menjadi penting untuk diketahui, mengingat dalam suatu proses pembahasan RUU, semua pihak harus mengetahui pada bagian manakah mereka bisa menjalin kontak.

4.1 Proses Penyusunan Perundang-undangan

Undang-undang Dasar 1945 Pasal 20A ayat (1) menyatakan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”. Dengan demikian, melalui fungsi-fungsi ini, DPR diberi hak untuk menjalankan tugasnya sebagai penyeimbang dalam relasi politik antara eksekutif dan legislative. Salah satu fungsi yang harus diperankan DPR sebagaimana dikaji dalam penelitian ini adalah fungsi legislasi. Undang-undang Dasar 1945 hasil amandemen juga memberikan mandat agar ketentuan lebih lanjut mengenai fungsi legislasi ini diatur dalam suatu Undang-undang, yaitu Undang-undang tentang tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan (lihat Pasal 22A UUD 1945 amandemen ke-2).

Dalam perjalanannya kemudian, amanat UUD tersebut direalisasikan melalui diterbitkannya Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-undang ini merupakan penjabaran langkah-langkah yang harus dilakukan oleh DPR (dan DPRD) dalam rangka menjalankan fungsi legislasi yang diembannya.

Adanya undang-undang masih tetap memerlukan adanya pengaturan lebih lanjut maupun pedoman-pedoman agar fungsi tersebut dapat secara maksimal diperankan oleh DPR. Mengawali masa kerja DPR periode 2004-2009, mandat sebagaimana diamanatkan Undang-undang nomor 10 tahun 2004 (lihat Penjelasan Pasal 53 UU nomor 10/2004) yaitu dengan diterbitkannya Tata Tertib DPR periode 2004-2009. Dalam Tata Tertib inilah tercantum proses-proses yang harus dilalui dalam perancangan suatu undang-undang. Dalam perjalanannya kemudian, tampaknya DPR masih memerlukan adanya pedoman-pedoman dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi legislasinya. Beberapa pedoman yang kemudian diterbitkan DPR adalah Modul Perancangan Undang-undang yang terbit pada tahun 2008 atau satu tahun menjelang berakhirnya masa kepengurusan DPR periode 2004-2009; serta Manual Pedoman Perancangan undang-undang.

Disamping berbagai pedoman, penjelasan lebih lanjut mengenai teknis legislasinya, dalam hal ini tata cara penyusunan peraturan perundang-undangan, dilakukan melalui penerbitan Peraturan Presiden (Perpres) no. 61 tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan dan Pengelolaan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) serta Perpres no. 68 tahun 2005 tentang Tata Cara Mempersiapkan

Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah, dan Rancangan Peraturan Presiden.

Proses legislasi di DPR membedakan antara RUU inisiatif DPR dan RUU usulan eksekutif (pemerintah). Meski demikian, perbedaan tersebut hanya berlaku dari segi pemrakarsanya saja; dengan pengertian, proses penyiapan awal dilakukan oleh pemrakarsa. Sedangkan proses-proses pembahasan selanjutnya di DPR, apakah itu RUU inisiatif DPR maupun RUU usulan eksekutif, sama-sama melalui pentahapan yang sama.

Menurut Tata Tertib DPR tahun 2005³, tingkatan proses penyusunan perundang-undangan di DPR RI yaitu:

Pada Tingkat I, proses yang dilalui adalah:

1. Pemandangan Umum Fraksi dan DPD (bila RUU termasuk wewenang DPD);
2. Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), yang merupakan arena dimungkinkannya keterlibatan masyarakat untuk memberikan input-input terhadap suatu rancangan undang-undang; pada arena ini, DPR akan mengundang kelompok-kelompok stakeholder untuk memberikan usulan terhadap suatu RUU;
3. Jawaban Pemerintah atas Pemandangan Umum Fraksi dan DPD;
4. Pembahasan berdasarkan DIM bersama pemerintah;

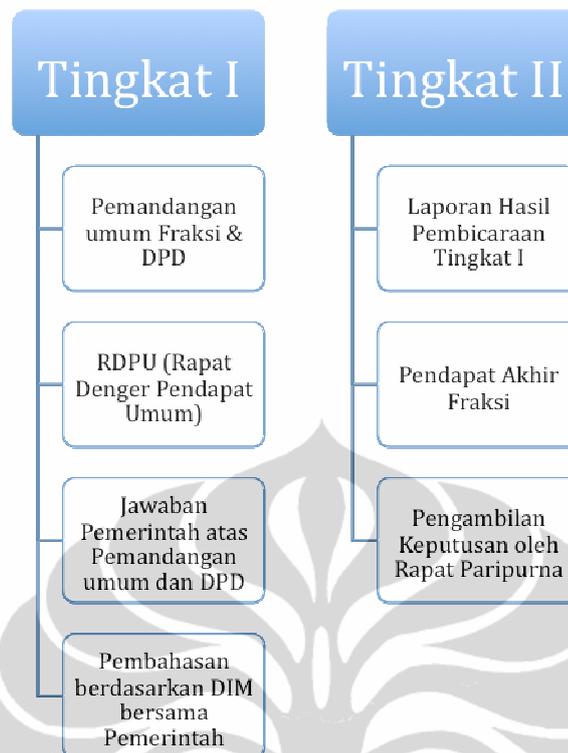
Setelah semua proses di Tingkat I selesai, pembahasan memasuki tingkat berikutnya, dimana proses yang harus dilalui adalah:

1. Laporan Hasil Pembicaraan Tingkat I
2. Pendapat Akhir Fraksi;
3. Pengambilan Keputusan oleh Rapat Paripurna;

Hasil pembicaraan di tingkat II inilah yang akan melalui proses pengesahan.

Apabila digambarkan, proses legislasi di DPR bisa dilihat sebagai berikut:

³ Sebagaimana diuraikan lebih detail dan jelas dalam: Setyowati, Erni, dkk. (2007). *Panduan Praktis Pemantauan Legislasi*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK). Hal. 11-68. PSHK atau Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia adalah salah satu lembaga yang memiliki concern dalam hal proses pembuatan legislasi di DPR



Gambar 4: Proses Pembahasan RUU di DPR

Dengan merujuk pada Tata Tertib DPR, secara formal, ruang publik yang disediakan dalam mekanisme ini ada pada tahapan Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) di Tingkat I. Meski demikian, dari proses penyusunan dua (2) RUU yang dilihat dalam penelitian ini, ada beberapa fakta yang bisa dicatat:

a. Rancangan Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik (RUU KIP)

Rancangan undang-undangan Keterbukaan Informasi Publik pada awalnya merupakan inisiatif dari sekelompok LSM di Jakarta yang *concern* pada masalah transparansi dan akuntabilitas, yang kemudian membentuk Koalisi KMIP (Kebebasan Memperoleh Informasi Publik/FOIA). Langkah awal koalisi ini adalah memberikan input terhadap amandemen Undang-undang Dasar 1945 terkait hak warga untuk berorganisasi. Input tersebut kemudian memang diakomodir menjadi Pasal 28f amandemen ke-2 Undang-undang Dasar 1945⁴. Pada periode DPR masa

⁴ Pasal 28 f ini berbunyi: “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”. Lihat juga UU Penyiaran no. 32 tahun 2002 yang dalam penjelasan umumnya menyatakan bahwa “kemerdekaan menyatakan pendapat, menyampaikan, dan

sidang 1999-2004, RUU KMIP ini telah menjadi RUU inisiatif DPR. Proses awal untuk menjadi RUU inisiatif DPR ini, tidak bisa dilepaskan dari kerja-kerja advokasi kebijakan yang dilakukan oleh Koalisi KMIP/FOIA. Sayangnya, sampai berakhirnya periode DPR tersebut pada tahun 2004, RUU ini tidak tuntas dibahas. Baru pada DPR periode 2004-2009, RUU KMIP ini diajukan kembali oleh DPR dan Departemen Komunikasi dan Informasi (Depkominfo) ditunjuk melalui Ampres (Amanat Presiden) untuk menjadi partner DPR dalam pembahasan RUU ini⁵.

Sebagai RUU Inisiatif, proses-proses penyiapan draft awal dilakukan oleh DPR. Dan selama proses penyiapan draft awal tersebut pihak Koalisi LSM telah menjalin kontak-kontak dalam rangka menyampaikan masukan-masukan terhadap naskah RUU. Dengan status yang tidak dibahas tuntas pada masa sidang 1999-2004, otomatis, bagi kalangan LSM – yang dalam hal ini direpresentasikan oleh Koalisi KIP – menganggap bahwa kerjasama yang terbangun antara LSM dengan DPR pada periode tersebut lebih merupakan masa-masa *trust building*⁶. Meski telah melalui jalan panjang, sebenarnya pembahasan intensif RUU KIP ini mulai sejak 2006. Itupun masih tersendat selama tahun 2007 karena DPR memiliki prioritas lain (harus menyelesaikan RUU Nangroe Aceh Darussalam⁷). Otomatis, sebenarnya masa pembahasan berlangsung cepat, karena pada akhir tahun 2008, RUU KIP telah disahkan dengan ada perubahan judul UU; dari RUU tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik menjadi UU tentang Keterbukaan Informasi Publik. Undang-undang ini baru akan diberlakukan secara efektif dua tahun sejak disahkannya (yaitu tahun 2010).

Dalam kaitannya dengan tiga prasyarat Habermas, dari proses penyusunan RUU KIP dapat dilihat bahwa:

memperoleh informasi, bersumber dari kedaulatan rakyat dan merupakan hak asasi manusia dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis”.

⁵ Wawancara dengan Dr. Drs. Suprawoto, S.H., MSi, Kepala Badan Informasi Publik Departemen Komunikasi dan Informatika pada tanggal 6 Mei 2009.

⁶ Wawancara dengan Agus Sudiby, Deputi Direktur Yayasan Sains Estetika dan Teknologi/SET; anggota koalisi KIP pada 10 April 2009.

⁷ Wawancara dengan Agus Sudiby, Deputi Direktur Yayasan Sains Estetika dan Teknologi/SET; anggota koalisi KIP pada 10 April 2009. Hal senada terungkap dari wawancara dengan Dr. Drs. Suprawoto, S.H., MSi, Kepala Badan Informasi Publik Departemen Komunikasi dan Informatika pada tanggal 6 Mei 2009.

a. kesetaraan; pada proses penyiapan RUU KIP, para pihak yang terlibat adalah Koalisi LSM dan DPR. Meski awalnya RUU KIP ini merupakan usul Koalisi yang kemudian diakomodasi menjadi RUU inisiatif DPR, namun dalam hal posisi para pihak terlihat bahwa DPR memiliki posisi yang lebih tinggi daripada Koalisi LSM. Secara prosedural formal, posisi Koalisi LSM sangat terbatas, dalam pengertian hanya dapat terlibat dan ikut dalam proses, sepanjang diundang oleh DPR. Dalam hal ini, terlihat ada ketidakmandirian posisi Koalisi LSM dalam proses penyusunan RUU. Namun, secara faktual, Koalisi LSM – dengan latar belakang historis sejak awal penyusunan draft RUU – justru memperlihatkan adanya posisi tawar yang seimbang, dimana dengan input-input yang diberikannya, Koalisi KIP dinilai oleh anggota DPR sebagai pemberi usul yang jelas dan kongkrit. Hal ini bisa dilihat dari kerjasama-kerjasama yang terbangun antara Koalisi KIP dengan anggota DPR⁸. Meski demikian, kedekatan personal antara para anggota Koalisi KIP dengan anggota DPR lebih menentukan pola relasi diantara mereka.

b. adanya masalah bersama; pada proses penyiapan RUU KIP, masalah bersama jelas terlihat dan ada. Apalagi pada kedua periode DPR dimana RUU ini dibahas, RUU KIP selalu disandingkan dengan RUU Rahasia Negara. Pada tahap penyiapan, baik Koalisi LSM maupun DPR sama-sama menyadari hal ini serta menjadikan isu ini sebagai masalah bersama. Selain itu, kasus-kasus yang menunjukkan pentingnya akses publik (seperti akses terhadap dokumen publik) juga merupakan masalah bersama yang diangkat baik oleh DPR maupun oleh Koalisi LSM selama proses penyiapan RUU KIP.

c. adanya inklusivitas; pada proses penyiapan RUU KIP, secara formal prosedural maupun faktual, tidak semua pihak dapat mengakses dan dapat berpartisipasi. Meski demikian, faktanya, hanya dengan adanya kedekatan personal antar individu anggota DPR dan LSM, maka inklusivitas ini bisa terbangun.

Dengan demikian, dari tiga criteria Habermas tersebut, pada proses penyusunan RUU KIP, dapat dikatakan bahwa meski secara formal prosedural, tidak terlihat adanya kesetaraan antara DPR dengan Koalisi KIP, namun faktanya, secara informal, kesetaraan tersebut sangat dipengaruhi oleh kedekatan dan relasi

⁸ Lihat dokumen wawancara dengan Prayekti dan Henry dari ICEL, Sulastio dari IPW, dan Agus Sudibyo Yayasan SET.

personal yang terbangun antara Koalisi KIP dengan anggota DPR. Pada proses penyusunan RUU KIP, masalah bersama ada dan telah memperoleh perhatian media, namun memang untuk memunculkan suatu isu sehingga bisa menjadi masalah bersama, perlu dilakukan pengemasan isu sehingga menjadi menarik. Kriteria inklusivitas pada proses penyusunan RUU KIP menunjukkan bahwa secara formal kurang terlihat, dimana proses yang terjadi tidak dapat begitu saja dengan mudahnya diakses oleh semua pihak. Namun dengan relasi personal yang terbangun antara Koalisi KIP dengan anggota DPR, secara informal, mulai terlihat proses-proses membangun inklusivitas antara Koalisi KIP dengan DPR, melalui anggota DPR.

b. Rancangan Undang-undang Pelayanan Publik (RUU PP)

Tidak seperti UU KIP, RUU PP merupakan RUU usul dari eksekutif. Dengan demikian penyusunan substansi RUU disiapkan sejak awal oleh pihak eksekutif. Sebagai RUU usul pemerintah, dapat dikatakan bahwa RUU ini mengalami dua “babak” pembahasan; yaitu pembahasan internal di pihak eksekutif sampai terbitnya Ampres (Amanat Presiden) dan pembahasan bersama-sama dengan DPR. Pembahasan di pihak eksekutif dalam RUU PP telah berlangsung sejak tahun 2003⁹ dimulai dengan penyusunan Naskah Akademik. Rangkaian Diskusi Publik dan seminar telah diselenggarakan oleh kantor Meneg PAN dalam rangka memperoleh masukan-masukan dari berbagai kalangan (*stakeholder*). Kantor Meneg PAN juga telah memfasilitasi untuk diselenggarakannya diskusi interdep (antar departemen dalam lingkungan pemerintahan). Tahapan interdep ini merupakan proses penting, karena pada akhirnya lembaga-lembaga pemerintahlah yang akan menjadi *stakeholder* utama dari RUU ini. Setelah naskah RUU dinilai memadai, kemudian dilakukan pembahasan bersama Departemen Hukum dan HAM serta Sekretariat Negara. Pembahasan bersama kedua instansi tersebut merupakan proses yang sekaligus digunakan sebagai arena sinkronisasi dengan peraturan perundang-undangan lain sehingga diharapkan untuk tidak terjadi saling tabrak dan tumpang tindih. Setelah proses tersebut selesai, baru dikirimkan kepada Presiden untuk

⁹ Wawancara dengan Ir. Cerdas Kaban, Deputi Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara pada 14 April 2009.

terbitnya Ampres (Amanat Presiden). Setelah ada Ampres inilah, RUU kemudian disampaikan kepada DPR untuk dibahas bersama.

Pada pembahasan-pembahasan di DPR, meski secara formal ruang yang disediakan bagi partisipasi publik hanya ada pada mekanisme RDPU, namun pada pembahasan RUU PP, Koalisi MP3 – dengan relasi yang terbangun baik pada beberapa anggota DPR dan pemerintah – ternyata berkesempatan untuk berpartisipasi menjadi pemantau pada diskusi-diskusi RUU, baik itu diskusi-diskusi di tim Panja maupun Pansus. Pada proses pembahasan RUU-RUU yang lain, diskusi-diskusi di Panja dan Pansus merupakan diskusi yang hanya bisa diikuti oleh anggota DPR dan pemerintah saja, karena seringkali sidang ditetapkan sebagai sidang tertutup. Karenanya, keikutsertaan Koalisi MP3 dalam diskusi di Panja dan Pansus – meskipun tidak memiliki hak suara - merupakan sesuatu yang sangat istimewa. Hal tersebut dapat terjadi karena kebijakan ketua sidang yang selalu menetapkan sidang-sidang pembahasan RUU PP sebagai sidang terbuka¹⁰.

Dalam kaitannya dengan tiga prasyarat Habermas, dari proses penyiapan RUU PP dapat dilihat bahwa:

- a. kesetaraan; pada proses penyiapan RUU PP, peran utama dimainkan oleh pemerintah. Posisi stakeholder lain – dalam hal ini LSM - lebih sebagai peserta. Dengan demikian, pada proses penyiapan RUU PP, tidak terlihat adanya kesetaraan diantara para pihak.
- b. Masalah bersama; pada proses penyiapan RUU PP, belum terlihat adanya masalah bersama. Hal tersebut menyebabkan diskusi-diskusi menjadi terbatas dalam lingkungan tertentu saja dan hanya diantara kalangan tertentu saja; yang tertarik pada isu pelayanan publik.
- c. Adanya inklusivitas; pada proses penyiapan RUU PP, dengan lebih besarnya peran yang dimainkan oleh pemerintah, adanya inklusivitas menjadi dipertanyakan. Hal ini diperkuat dengan data bahwa keterlibatan stakeholder pada proses penyiapan RUU PP hanya dimungkinkan apabila pihak pemerintah mengundang. Tanpa

¹⁰ Wawancara dengan Sulastio, S.H., Direktur IPC (Indonesian Parliamentary Center) pada 1 April 2009 dan Wawancara dengan Ajeng Kesumaningrum, Divisi Advokasi Yappika pada 2 April 2009

undangan tersebut, akses tidak dimungkinkan.

Dengan demikian, terhadap criteria Habermas, proses penyusunan RUU PP terlihat bahwa secara formal, kesetaraan antara DPR-Pemerintah dan Koalisi MP3 tidak terlihat. Namun, karena terdorong adanya relasi yang terbangun antara Koalisi MP3 dengan personal anggota DPR, secara informal, kesetaraan mulai terbangun. Kriteria masalah bersama agak sulit ditemukan pada proses pembahasan RUU PP. Kriteria masalah bersama agak sulit dilihat dari perjalanan proses penyusunan RUU PP. Adanya masalah bersama baru terjadi sebatas pada para pihak yang terlibat langsung dalam proses penyusunan RUU. Seperti juga pada proses penyusunan RUU KIP, pada proses penyusunan RUU PP juga terlihat bahwa criteria inklusivitas secara formal kurang terlihat. Namun secara informal, dengan relasi yang terbangun antara personal anggota DPR dengan Koalisi MP3 menunjukkan mulai terbangunnya inklusivitas.

Dari kedua studi kasus yang dilihat pada penelitian ini, terlihat bahwa proses penyusunan perundang-undangan di DPR hanya dibedakan dari faktor pemrakarsa atau pengusul. Prosedur formal yang kemudian harus dilalui di DPR – baik itu RUU inisiatif DPR maupun RUU usul pemerintah – adalah sama. Yang membedakan hanya proses penyiapan naskah RUU. Pada RUU KIP, sebagai RUU inisiatif DPR, proses penyiapan dilakukan dan difasilitasi oleh DPR. Sedangkan RUU usul pemerintah, proses awal dilakukan oleh pemerintah. Ruang publik yang bisa diakses pada tahap penyiapan ini sangat tergantung pada *political will* pemrakarsa dan relasi yang terbangun antara pemrakarsa dengan stakeholder. Pada tahap penyiapan RUU KIP, para anggota DPR telah membuka ruang publik tersebut, dengan mengundang keterlibatan Koalisi LSM untuk terlibat dalam diskusi-diskusi penyiapan naskah. Akses Koalisi LSM terhadap proses ini dipermudah dengan adanya relasi personal yang terbangun antara Koalisi KIP dengan anggota DPR¹¹. Sedikit berbeda, pada RUU PP, proses penyiapan naskah RUU sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah, dalam hal ini Kantor Kementrian Negara Pemberdayaan Aparatur Negara. Meski pada proses penyiapan tersebut Koalisi MP3 belum terbentuk, namun pihak pemerintah menegaskan bahwa pemerintah telah membuka ruang publik pada proses penyiapan naskah RUU sejak

¹¹ Wawancara dengan Prayekti Muharjanti dan Henry Subagio dari ICEL pada 31 Maret 2009.

mulai proses penyusunan Naskah Akademik RUU¹².

4.2 Mekanisme Partisipasi dan Penyebarluasan Informasi pada Publik

Pada dasarnya, setiap rapat di DPR sifatnya terbuka; demikianlah sebagaimana tercantum dalam setiap dokumen Tata Tertib DPR dari satu periode ke periode berikutnya. Dokumen Peraturan Tata Tertib Komite Nasional Pusat disahkan pada 1 Desember 1949 menyebutkan bahwa rapat dapat memutuskan untuk menetapkan sebagai rapat tertutup berdasarkan usul dari Pemerintah, Ketua, atau usul dari sekurang-kurangnya tiga orang anggota. Mekanisme seperti inilah yang kemudian berlaku secara turun temurun sampai periode Orde Baru¹³. Menariknya, dokumen-dokumen Tata Tertib DPR sampai periode Orde Baru memberikan judul “rapat terbuka” namun isi dari klausul tersebut justru mengatur bagaimana suatu rapat terbuka dapat ditetapkan menjadi rapat tertutup lengkap beserta sifat rahasia rapat dimana peserta rapat dilarang menyebarluaskan informasi apapun dari rapat tersebut pada pihak lain.

Public Hearing atau RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) merupakan mekanisme kerja di DPR yang telah ada sejak lama. Penelusuran terhadap naskah-naskah Tata Tertib DPR dari periode ke periode menemukan bahwa sejak berlakunya Peraturan Tata Tertib Badan Pekerja Komite Nasional Pusat yang disahkan pada tanggal 10 Juni 1947 sampai saat ini, di DPR telah ada ruang yang mengatur hubungan DPR dengan rakyat. Pada Tata Tertib 1947, ada bab tersendiri yang mengatur hubungan dengan rakyat, dimana rakyat dimungkinkan untuk menyampaikan keluhan, keberatan, pendapat, atau usul kepada dewan. Secara mekanisme formal, adanya ruang ini memungkinkan terjadinya komunikasi antara rakyat dengan para wakilnya. Begitulah gambaran normative yang bisa dilihat dari dokumen Tata Tertib DPR periode tersebut. Secara normative, tampaknya ruang ini ingin mengesankan bahwa DPR sebagai institusi perwakilan, secara formal, telah berupaya untuk memberikan penghormatan terhadap konstituen. Terkait situasi dan

¹² Wawancara dengan Ir. Cerdas Kaban, Deputi Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara pada 14 April 2009.

¹³ Meski Pasal 30 Peraturan Tata Tertib tersebut ada dibawah sub bagian Rapat Terbuka, yang justru diatur adalah soal Rapat Tertutup. Pada rapat tertutup, segala hal yang dibicarakan dalam rapat tersebut bersifat rahasia, yang hanya boleh diketahui oleh pihak-pihak yang ikut serta dalam rapat tersebut saja.

kondisi yang saat itu berkembang, adanya ruang publik ini, seakan mengesankan bahwa para wakil berkehendak untuk menjaga amanat rakyat sebagai wujud mengisi kemerdekaan.

Dalam perjalannya kemudian, istilah RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum) lebih ditegaskan dalam Tata Tertib yang disahkan pada 26 Februari 1983, yang kemudian selalu ada dalam Tata Tertib periode-periode berikutnya¹⁴. Tata Tertib DPR tahun 1983 juga memberikan definisi mengenai RDPU yang terus dipakai sampai kini, yaitu:

“rapat antara komisi, beberapa komisi dalam rapat gabungan komisi, atau panitia khusus, dengan *perseorangan, kelompok, organisasi, atau badan swasta*, baik atas undangan pimpinan DPR maupun atas permintaan yang bersangkutan, yang dipimpin oleh Pimpinan Komisi, Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau pimpinan Panitia Khusus”.

Dari mekanisme tersebut, tampaknya DPR berkehendak memunculkan gambaran bahwa secara legal formal, DPR menyediakan ruang komunikasi antara rakyat dengan wakilnya. Kemunculan ruang RDPU ini tampaknya ada kaitannya dengan kehendak untuk memberikan ruang-ruang bagi keterlibatan organisasi non pemerintah. Pada periode 1980-an, telah ada kelompok-kelompok non pemerintah (seperti AMPI, KNPI, Pemuda Pancasila, dsb) yang aktif dalam kehidupan politik. Pada tahun-tahun berikutnya pada periode Orde Baru, ruang ini memang dimanfaatkan dengan baik oleh berbagai ormas tersebut. Keterlibatan ormas-ormas tersebut sifatnya lebih merupakan ruang bagi terwujudnya legalisasi putusan-putusan pemerintah.

Terkait hubungan antara DPR dengan rakyat telah ada sejak 1947, pada dokumen Tata Tertib DPR tahun 1998 ditegaskan bahwa salah satu tugas DPR adalah menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat¹⁵. Pasal 147 Tata Tertib ini menyatakan:

¹⁴ Peraturan Tata Tertib DPR RI berdasarkan Keputusan DPR RI no. 10/DPR-RI/III/82-83 tanggal 26 Februari 1983 menyatakan bahwa salah satu tugas DPR adalah mengadakan RDPU, baik atas permintaan komisi maupun atas permintaan pihak lain (lihat Pasal 59 ayat (4) butir c).

¹⁵ Keputusan DPR RI nomor 9/DPR RI/I/1997-1998 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat RI Pasal 4 ayat (1) butir f yang kemudian dirinci lagi dalam bab khusus, yaitu bab XV tentang Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat yang terdiri atas 2 pasal, yaitu Pasal 147 dan 148, yang dijabarkan dalam masing-masing dua ayat.

- (1) DPR menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat tentang suatu permasalahan yang berada dalam ruang lingkup tugas dan wewenang DPR.
- (2) Selain melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) sebagaimana dimaksud Pasal 59 ayat (4) huruf c dan melalui kunjungan kerja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (4) huruf d, DPR menerima penyampaian aspirasi dan pengaduan masyarakat secara langsung dan/atau melalui surat.

Kemunculan pasal ini tidak terlepas dari situasi dan perkembangan yang ada pada saat itu. Hal ini dikuatkan dengan keluarnya Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia nomor 18/DPR RI/IV/1997-1998 pada tahun 1997 tentang Penetapan Ruang Lingkup Tugas dan Pasangan Kerja Komisi-komisi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dengan Kabinet Reformasi Pembangunan. Dokumen Laporan Ketua Pansus Perubahan Tata Tertib menyebutkan bahwa bab mengenai pengaduan dan aspirasi masyarakat merupakan suatu hal baru; dan jelas hal tersebut ada kaitannya dengan reformasi. Dan memang pada Tata Tertib DPR periode-periode berikutnya, ketentuan mengenai RDPU dan penampungan aspirasi masyarakat selalu tercantum. Meski demikian, pada tataran operasional, mekanisme penerimaan pengaduan dan penyerapan aspirasi masyarakat ini, lebih sering diberlakukan dalam kaitannya dengan tugas-tugas pengawasan DPR¹⁶; bukan dalam kaitannya dengan fungsi dan tugas legislasi DPR.

Pada Tata Tertib DPR tahun 2002, mekanisme penampungan aspirasi masyarakat ditambah dengan pengaturan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai teknis penyampaian aspirasi dan pengaduan masyarakat yang disampaikan secara langsung diatur lebih lanjut oleh Sekretariat Jendral dengan sepengetahuan pimpinan DPR¹⁷. Penambahan tersebut erat kaitannya dengan tidak jelasnya teknis penyampaian aspirasi yang bisa disampaikan oleh rakyat pada wakilnya.

Tata Tertib DPR tahun 2005 dibuat dengan merujuk pada Undang-undang nomor 10 tahun 2004. Meski dalam Undang-undang nomor 10 tahun 2004

¹⁶ Wawancara dengan Drs. Saifullah Maksum, Wakil Ketua Fraksi PKB, anggota DPR RI periode 2004-2009, pada 15 April 2009.

¹⁷ Lihat Tata Tertib DPR tahun 2002; Bab XVIII tentang Aspirasi dan Pengaduan Masyarakat Pasal 142 ayat 3.

ditetapkan bahwa ada hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan, tetapi secara umum, Tata Tertib 2005 tidak jauh berbeda dengan Tata Tertib DPR periode-periode sebelumnya. Memang ada penambahan di bagian tugas Badan Legislasi untuk mengadakan kunjungan kerja dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat dan studi banding untuk penyiapan Rancangan Undang-undang dengan persetujuan DPR yang hasilnya dilaporkan dalam Rapat Badan Legislasi untuk ditentukan tindak lanjutnya¹⁸.

Sesuai dengan amanat Undang-undang nomor 10 tahun 2004, Tata Tertib DPR tahun 2005 juga membuat bagian tersendiri untuk partisipasi masyarakat yang dimuat dalam Pasal 141-143. Pasal 141 mengatur perihal hak masyarakat untuk menyampaikan masukan, baik secara lisan maupun tulisan terhadap suatu rancangan undang-undang, yang bisa difasilitasi dalam mekanisme RDPU. Pasal 142 mengatur perihal masukan-masukan dari masyarakat kepada DPR yang disampaikan secara tertulis. Sedangkan Pasal 143 memberikan ruang bagi alat kelengkapan DPR untuk berinisiatif menggali masukan dari masyarakat yang dapat dilakukan melalui mekanisme RDPU, seminar, kunjungan, dll, dengan anggaran yang disediakan oleh DPR.

Secara formal, sejarah parlemen Indonesia sebagaimana diuraikan diatas, menunjukkan bahwa ruang partisipasi hanya diakui pada Tingkat I, melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU). Secara formal, tidak dimungkinkan adanya keterlibatan masyarakat pada tahapan-tahapan berikutnya¹⁹. Sementara, sebenarnya, pengalaman kalangan LSM menemukan bahwa perlu diberikan ruang partisipasi pada Tingkat II juga²⁰. Partisipasi yang hanya dibuka pada Tingkat I mengesankan formalitas semu pada partisipasi.

Namun demikian, pada prakteknya, tidak jarang anggota DPR yang memiliki komitmen tinggi – namun orang-orang seperti ini sangat terbatas – seringkali mendapatkan support dan supply informasi dari stakeholder meski telah memasuki

¹⁸ Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia nomor 08/DPR RI/2005-2006 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasal 42 ayat (2) point e

¹⁹ lihat Tata Tertib DPR tahun 2005. Wawancara dengan Rachmat Budiadji, SIP, MSi, Kepala Sub Bagian Tata Usaha Komisi 2 DPR RI, pada 1 April 2009; serta wawancara dengan Prayekti Muharjanti dan Henry Subagio dari ICEL pada 31 Maret 2009; menegaskan bahwa secara formal prosedur dan mekanisme yang diakui sebagai ruang publik hanya mekanisme RDPU.

²⁰ Wawancara dengan Prayekti Muharjanti dan Henry Subagio dari ICEL pada 31 Maret 2009.

pembahasan di Tingkat II. Nama-nama anggota DPR yang populer dikalangan LSM, seperti Bapak Saifullah Maksum, Bapak Ferry Mursidan Baldan, Ibu Eddy Mihati, Ibu Andi Juliani Paris, dan sedikit bapak/ibu anggota DPR lainnya, masih mau berbagi informasi dan diberi informasi oleh stakeholder maupun konstituennya. Bagi ibu Eddy Mihati, membuka ruang komunikasi melalui telpon dan sms merupakan bagian dari komitmen dan pertanggungjawabannya sebagai wakil masyarakat²¹. Pada umumnya, mereka membuka komunikasi melalui sms ataupun telpon. Dan memang pada akhirnya, yang akan berpengaruh adalah adanya pola relasi yang informal dan personal diantara LSM dengan anggota DPR. Jadi, meskipun secara legal formal ruang publik yang ada hanya diakui pada mekanisme RDPU saja, pada faktanya, ruang publik kemudian tercipta dari relasi informal dan personal antara anggota DPR dengan LSM.

Pada proses pembahasan RUU KIP maupun RUU PP, partisipasi LSM di Tingkat II hanya bisa dilakukan melalui para anggota DPR secara individual. Yang dilakukan oleh Koalisi KIP dan Koalisi MP3 adalah memberikan input dan bahan diskusi kepada para anggota DPR sehingga bahan-bahan tersebut memperkaya pengetahuan para anggota. Dalam proses ini, lobby dan kedekatan personal yang akan lebih menentukan. Bagi para anggota DPR yang mau membuka ruang komunikasi ini, mereka berpandangan bahwa input-input yang mereka terima merupakan tambahan pengetahuan yang memperkaya diskusi-diskusi di DPR. Hal ini tidak terlepas dari berbagai keterbatasan yang mereka miliki – keterbatasan waktu, keterbatasan tenaga, keterbatasan pengetahuan – sehingga input-input dari luar kalangan DPR merupakan amunisi penting bagi mereka. Dari wawancara terhadap dua orang anggota DPR²², mereka menyebutkan bahwa keterlibatan mereka tidak saja untuk RUU KIP atau RUU PP saja, melainkan ada beberapa RUU lain yang harus mereka tekuni dalam waktu yang bersamaan. Dengan demikian input yang substansial akan jelas sangat membantu anggota DPR untuk lebih memahami substansi RUU. Keterbukaan para anggota terhadap input-input dari kalangan luar DPR tidak terlepas dari kesadaran mereka, bahwa input tersebut

²¹ Wawancara dengan Dra. Eddy Mihati, MSi, Fraksi PDI-P DPR RI, pada 9 Juni 2009

²² Wawancara dengan Drs. Saifullah Maksum, Wakil Ketua Fraksi PKB, anggota DPR RI periode 2004-2009, pada 15 April 2009 dan Wawancara dengan Dra. Eddy Mihati, MSi, Fraksi PDI-P DPR RI, pada 9 Juni 2009

mampu mengatasi keterbatasan yang mereka hadapi.

Dalam kaitannya dengan proses penyebarluasan informasi pada publik yang lebih luas, selama ini proses penyebarluasan dilakukan dengan beberapa cara. Secara formal prosedural, berbagai Tata Tertib DPR dari periode ke periode selalu memberikan kesempatan kepada wartawan dan peninjau ikut bisa ikut hadir dalam rapat-rapat terbuka yang diselenggarakan oleh DPR. Pihak Sekjen DPR sendiri memiliki kerjasama dengan beberapa media massa.

Khusus mengenai penyebarluasan informasi keberadaan ruang publik sebagaimana telah menjadi hak masyarakat, DPR berpandangan bahwa sejalan dengan adagium dalam ilmu hukum, yang menyatakan bahwa setiap orang dianggap telah mengetahui adanya suatu peraturan manakala peraturan tersebut telah diundangkan dalam Lembaran Berita Negara. Dengan demikian, bagi DPR, penyebarluasan informasi mengenai adanya hak partisipasi masyarakat dinilai sudah memadai melalui jaringan LSM dan media internet (website DPR)²³.

Berdasarkan uraian diatas, secara formal prosedural, mekanisme partisipasi yang dibuka ada pada mekanisme RDPU. Terkait mekanisme tersebut penelitian ini menemukan bahwa:

a. Pada proses pembahasan RUU KIP

Mekanisme formal prosedural yang mengatur mekanisme partisipasi rakyat memang penting, tetapi pengalaman kalangan LSM menunjukkan bahwa adanya akses pada anggota Dewan merupakan hal yang lebih penting²⁴. Pada masa awal pembahasan RUU KMIP di DPR periode 1999-2004, akses pada Dewan akan menentukan apakah usulan dari kalangan LSM bisa masuk dalam pembahasan di dewan ataukah tidak.

Kegiatan-kegiatan yang pada umumnya dijadikan media partisipasi rakyat lebih banyak berupa kegiatan-kegiatan seminar, lokakarya, diskusi publik, *talkshow* radio maupun televisi, serta penerbitan (buku, *leaflet*, brosur, stiker, dll).

Pada mekanisme formal, ruang RDPU betul-betul dimanfaatkan, baik oleh DPR maupun oleh kalangan LSM, untuk menyampaikan usulan-usulan terkait

²³ Wawancara dengan Rachmat Budiadji, SIP, MSi, Kepala Sub Bagian Tata Usaha Komisi 2 DPR RI, pada 1 April 2009

²⁴ Wawancara dengan Prayekti Muharjanti dan Henry Subagio dari ICEL pada 31 Maret 2009. Prayekti adalah Koordinator Koalisi KMIP yang pertama, yang terlibat dalam proses advokasi RUU KIP sejak tahun 1999.

rancangan undang-undang.

Disamping mekanisme RDPU, kedua belah pihak, DPR maupun LSM, sangat memanfaatkan mekanisme kunjungan kerja. Pada periode 1999-2004, kalangan LSM dengan dukungan beberapa lembaga internasional yang bekerja di Indonesia mengadakan rangkaian studi banding ke beberapa Negara, dalam rangka melihat sistem keterbukaan informasi publik di beberapa Negara. Studi banding tersebut diikuti oleh anggota-anggota DPR yang terlibat dalam proses perancangan undang-undang KMIP dan juga kalangan LSM.

Pada periode 2004-2009, mekanisme serupa masih tetap dipergunakan. Mekanisme yang paling sering digunakan adalah seminar dan lokakarya. Ada juga beberapa kunjungan ke daerah, dimana pihak LSM diikutsertakan oleh DPR²⁵. Tetapi memang ada ketidakjelasan bagaimanakah kegiatan tersebut dilaksanakan, bagaimana pelaksanaannya, serta siapa saja yang terlibat²⁶.

Meski secara formal prosedural ruang partisipasi hanya dimungkinkan pada pembahasan Tahap I, dalam prakteknya, ruang publik kemudian terlahir dari pola relasi personal dan informal antara anggota DPR dengan LSM. Ruang publik yang terlahir kemudian ini kemudian telah digunakan oleh LSM pada pembahasan Tahap II. Proses seperti ini sangat tergantung pada kedekatan antara DPR dengan stakeholder terkait. Kalangan LSM lebih banyak menggunakan pendekatan personal dalam rangka “partisipasi diam-diam” ini. Bentuk “partisipasi diam-diam” ini ditunjukkan dengan adanya komunikasi personal dan intens dengan anggota DPR. Biasanya komunikasi yang digunakan salah satunya adalah dengan media SMS, dimana anggota dewan rajin menampung aspirasi yang disampaikan melalui SMS kepadanya. Terhadap praktek seperti ini, kalangan LSM juga seringkali menggunakan pola ini dan menyebutnya dengan istilah “teror SMS” dengan harapan agar input yang diusulkannya dapat disampaikan oleh anggota dewan yang bersangkutan pada rapat.

Ruang Partisipasi ini juga diterjemahkan oleh kalangan LSM dengan memberikan “panggung” pada anggota dewan dalam kegiatan-kegiatan yang

²⁵ Wawancara dengan Agus Sudibyo, Deputy Direktur Yayasan Sains Estetika dan Teknologi/SET; anggota koalisi KIP pada 10 April 2009

²⁶ Wawancara dengan Sulastio, S.H., Direktur IPC (Indonesian Parliamentary Center) pada 1 April 2009.

dilakukan oleh LSM. Panggung, karena kalangan LSM memberikan kesempatan pada anggota untuk menjadi narasumber dalam kegiatan diskusi ataupun seminar yang diliput media. Bagi anggota dewan, “panggung” seperti itu bermanfaat untuk memperoleh masukan dari publik yang lebih luas.

Pada RUU KIP, peran penyebar informasi pada publik yang lebih luas, dijalankan tidak saja oleh DPR yang bekerjasama dengan wartawan, melainkan juga dilakukan oleh kalangan LSM. Kegiatan-kegiatan LSM, terutama di tingkat daerah, telah menjadi sarana penyebarluasan informasi pada rakyat yang lebih luas. Dalam kaitannya dengan peran media, terkait isu informasi yang relatif dekat dengan kalangan media, maka respon media terhadap proses pembahasan RUU dapat dikatakan cukup baik.

Sehubungan dengan tiga prasyarat Habermas, pada proses pembahasan RUU KIP, dapat dilihat bahwa:

1. kesetaraan; secara formal prosedural, tidak terlihat adanya kesetaraan. Pada proses RDPU, posisi antara Koalisi LSM dan DPR dalam keadaan yang tidak setara. Koalisi LSM harus meminta kepada DPR untuk dapat diundang dalam suatu RDPU. Disisi lain, bila merujuk pada setting kegiatan RDPU, biasanya, pihak DPR akan lebih pada posisi mendengarkan masukan, jarang sekali terjadi diskusi. Namun, secara factual, dengan relasi personal yang terbangun antara Koalisi LSM dengan anggota DPR, kesetaraan antara Koalisi LSM dengan DPR dapat terlihat dengan keterlibatan Koalisi LSM dalam proses pembahasan. Namun, kesetaraan ini sangat tergantung pada relasi personal yang terbangun dan *political will* anggota DPR. Pada proses RUU KIP, dengan relasi yang terbangun lama antara Koalisi KIP dengan DPR, relasi personal tersebut memperlihatkan kesetaraan, dimana Koalisi KIP dapat memberikan input dan memperoleh informasi dari anggota DPR.
2. Masalah bersama; pada proses pembahasan RUU KIP, masalah bersama terlihat ada. Apalagi selama proses pembahasan RUU KIP, di DPR juga tengah didiskusikan RUU Rahasia Negara. Hal ini relatif memudahkan DPR maupun Koalisi LSM dalam menjaga

substansi RUU KIP tetap menjadi bahan diskusi publik. Kedekatan Koalisi LSM dan DPR dengan kalangan media, membuat pengemasan isu keterbukaan informasi menjadikan substansi ini sebagai masalah bersama yang didiskusikan masyarakat.

3. Adanya inklusivitas; pada pembahasan RUU KIP, hanya kalangan terbatas yang memiliki akses untuk terlibat. Kalangan terbatas ini adalah anggota-anggota Koalisi LSM – termasuk media – dan sebagian anggota DPR.

Dengan demikian, pada proses pembahasan RUU KIP, secara formal, prasyarat kesetaraan tidak terlihat ada. Namun secara informal, melalui relasi personal, mulai terbangun adanya kesetaraan. Prasyarat masalah bersama, telah ada, dimana hal ini terbantu dengan adanya relasi yang kuat dengan pihak media. Prasyarat inklusivitas secara formal tidak terlihat, karena hanya kalangan terbatas saja yang memiliki akses untuk terlibat.

b. Pada proses pembahasan RUU PP

Serupa pada proses RUU KIP, mekanisme partisipasi yang digunakan, selain melalui mekanisme formal prosedural (melalui RDPU, kunjungan kerja, dll) juga dengan mekanisme informal. Pada proses RUU PP, ruang partisipasi telah dibuka sejak penyusunan Naskah Akademik. Rangkaian kegiatan seminar, lokakarya, diskusi publik telah dijalankan oleh pengusul RUU (Kantor Meneg PAN) dalam rangka menjaring masukan dari masyarakat. Setelah RUU masuk dalam pembahasan di DPR pun mekanisme seminar, lokakarya, diskusi publik, dll, masih tetap dilaksanakan, secara bersama dengan DPR.

Untuk RUU PP, mekanisme yang juga digunakan adalah kerjasama antara DPR dengan kalangan LSM. Bagaimanapun juga DPR memiliki berbagai keterbatasan²⁷, sehingga pada beberapa kesempatan, kerjasama tersebut terwujud dengan keikutsertaan anggota DPR dalam kegiatan diskusi publik yang diselenggarakan oleh LSM, dimana LSM tersebut tidak memberikan support (transportasi, dll) kepada anggota dewan, karena anggota dewan yang bersangkutan

²⁷ Wawancara dengan Rachmat Budiadji, SIP, MSi, Kepala Sub Bagian Tata Usaha Komisi 2 DPR RI, pada 1 April 2009. Wawancara dengan Dra. Eddy Mihati, MSi Anggota Fraksi PDI-P DPR RI pada 9 Juni 2009.

dapat memanfaatkan dananya sendiri sebagai anggota²⁸.

Seperti juga pada proses pembahasan RUU KIP, pada pembahasan RUU PP, ruang partisipasi yang dibuka bagi masyarakat adalah pada tahap RDPU di Tingkat I. Secara formal prosedural, ruang tersebut telah dimanfaatkan semaksimal mungkin oleh Koalisi MP3.

Menindaklanjuti RDPU, Koalisi MP3 melakukan rangkaian lobby kepada fraksi-fraksi maupun individu-individu anggota DPR. Ternyata, dampak dari pendekatan tersebut memberikan akses pada Koalisi MP3 untuk memperoleh informasi perkembangan pembahasan RUU PP serta memberikan input dan rekomendasi pada DPR. Bahkan, pada pembahasan RUU PP, Koalisi MP3 juga beberapa kali ikut serta dalam rapat-rapat panja maupun pansus, dimana pada umumnya, rapat panja dan pansus sifatnya sangat tertutup. Wawancara terhadap anggota sekretariat Komisi 2, anggota DPR, dan Koalisi MP3 menyatakan²⁹ bahwa RUU PP merupakan salah satu contoh pembahasan RUU, dimana ruang partisipasi LSM telah dibuka sampai pada Tingkat II.

Dalam kaitannya dengan tiga prasyarat Habermas, pada proses pembahasan RUU PP dapat dilihat bahwa:

1. kesetaraan; pada proses pembahasan RUU PP, kesetaraan antara pihak pemerintah dan DPR dapat dilihat. Pemerintah sebagai pengusul RUU, selalu terlibat dalam posisi yang setara dengan DPR. Sedangkan Koalisi LSM, secara prosedural formal, memiliki posisi berbeda. Koalisi LSM diposisikan sebagai pihak yang terundang atau diundang; artinya tergantung pada kesediaan DPR dan pemerintah, apakah Koalisi MP3 dapat dilibatkan ataukah tidak. Pada kenyataannya, meskipun Koalisi MP3 ada di posisi terundang, namun kegigihan dan komitmen Koalisi MP3 terhadap substansi RUU membuat pihak DPR maupun pemerintah menyadari bahwa Koalisi MP3 telah berkontribusi input-input positif terhadap substansi RUU PP. Dengan demikian, kesetaraan Koalisi MP3 diperoleh dengan menunjukkan

²⁸ Wawancara dengan Ajeng Kesumaningrum, Divisi Advokasi Yappika pada 2 April 2009.

²⁹ Wawancara dengan Rachmat Budiadji, SIP, MSi, Kepala Sub Bagian Tata Usaha Komisi 2 DPR RI, pada 1 April 2009; Wawancara dengan Sulastio, S.H., Direktur IPC (Indonesian Parliamentary Center) pada 1 April 2009; dan Wawancara dengan Drs. Saifullah Maksum, Wakil Ketua Fraksi PKB, anggota DPR RI periode 2004-2009, pada 15 April 2009

bukti nyata secara substansi.

2. Masalah bersama; isu pelayanan publik yang sifatnya general, bagi Koalisi MP3 merupakan tantangan tersendiri dalam pengemasan isu agar menarik diskusi publik. Secara substansi, masalah bersama dalam proses pembahasan RUU PP masih sebatas masalah bersama antara DPR, pemerintah, dan Koalisi MP3, serta pihak-pihak yang memahami masalah pelayanan publik. Hal ini terlihat dari kesulitan yang diperoleh Koalisi MP3 dalam mendiseminasikan gagasan pelayanan publik melalui kalangan media. Substansi pelayanan publik baru memperoleh *media coverage* setelah Koalisi, MP3 melakukan pengemasan isu dengan kasus-kasus kongkrit.
3. Inklusivitas; Pada proses pembahasan RUU PP, meski pihak pengusul – dalam hal ini pemerintah – telah membuka ruang keterlibatan masyarakat, namun informasi dan akses yang diketahui masyarakat sangat terbatas. Pada proses di DPR pun, kelompok-kelompok yang mengetahui adanya ruang diskusi untuk substansi RUU PP juga ini terbatas kalangan tertentu saja.

Dengan demikian, pada pembahasan RUU PP, kriteria kesetaraan, meski secara formal kurang terlihat, namun sebagai akibat dari adanya relasi yang terbangun, pada akhirnya kesetaraan itu muncul secara informal. Kriteria masalah bersama tidak terlalu terlihat pada proses pembahasan RUU PP. Sedangkan kriteria inklusivitas, dapat dilihat bahwa hanya kalangan tertentu yang terbatas saja yang memiliki kesempatan dan kemungkinan untuk terlibat.

Sedikit berbeda dengan RUU KIP, pada pembahasan RUU PP, penyebaran informasi pada publik yang lebih luas dilakukan dengan penuh keterbatasan³⁰. Hal ini terkait dengan pengalaman kantor MenegPAN yang relatif belum punya pengalaman memadai dalam proses penyusunan RUU, karena RUU PP merupakan RUU pertama yang diusulkan oleh kantor Meneg PAN³¹. Bahkan,

³⁰ Berdasarkan wawancara dengan Ajeng Kesumaningrum, Divisi Advokasi Yappika pada 2 April 2009 dan wawancara dengan Sulastio, S.H., Direktur IPC (Indonesian Parliamentary Center) pada 1 April 2009.

³¹ Wawancara dengan Sulastio, S.H., Direktur IPC (Indonesian Parliamentary Center) pada 1 April 2009.

terkait substansi RUU PP yang dinilai kurang populer³², proses menjalin kerjasama dengan kelompok media menjadi relatif lebih sulit. Pada proses RUU PP ini pada akhirnya, justru kalangan LSM yang memfasilitasi proses diseminasi ini melalui kegiatan *road show* media dan kegiatan *press release* yang mereka lakukan³³.

Dengan demikian, secara umum, peran-peran diseminasi informasi yang dilakukan oleh DPR masih dilaksanakan secara sangat terbatas. Anggota DPR juga menyatakan bahwa tampaknya ada kesulitan dari wartawan untuk mengakses informasi pada sekretariat³⁴, karena para wartawan lebih sering berburu berita pada anggota dewan yang bersangkutan, bukan pada sekretariat yang seharusnya merupakan pihak yang bertanggungjawab untuk menjalin relasi dengan media. Bagi DPR, tampaknya masalah fasilitas penunjang merupakan salah satu faktor yang membuat kondisi ini terjadi. Pada kenyataannya, peran-peran diseminasi informasi justru malah lebih banyak dilakukan oleh LSM.

Dari uraian diatas, dengan menggunakan model analisa SWOT terhadap keberadaan ruang publik di DPR, berdasarkan dua kasus RUU pada penelitian ini dapat dilihat bahwa:

1. Faktor internal DPR:

▪ Kekuatan:

Ruang publik telah ada dan digunakan pada proses-proses penyusunan perundang-undangan di DPR. Bahkan ruang publik tersebut telah terinstitusionalisasi dan memperoleh jaminan hukum, yaitu jaminan berdasarkan undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang Tata Cara Penyusunan Peraturan Perundang-undangan. Bagi DPR, diakui bahwa berbagai kelemahan dari sisi DPR membuat keberadaan ruang publik ini merupakan upaya untuk menghasilkan kebijakan yang dapat diterima masyarakat; dalam rangka meminimalisir kemungkinan terjadinya potensi konflik.

▪ Kelemahan:

³² Keluhan “kurang populer” muncul dari wawancara dengan Ajeng Kesumaningrum, Divisi Advokasi Yappika pada 2 April 2009.

³³ Wawancara dengan Ajeng Kesumaningrum, Divisi Advokasi Yappika pada 2 April 2009.

³⁴ Wawancara dengan Drs. Saifullah Maksum, Wakil Ketua Fraksi PKB, anggota DPR RI periode 2004-2009, pada 15 April 2009.

Meski keberadaan ruang publik ini telah disertai berbagai dokumen, seperti Tata Tertib DPR, peraturan pelaksana sebagaimana termuat dalam Peraturan Presiden, serta berbagai pedoman dan panduan, ternyata, belum disertai dengan adanya teknis dan mekanisme yang jelas untuk berpartisipasi. Hal ini ditunjukkan dari pengalaman Koalisi KIP dan Koalisi MP3 yang pada awal proses menjalin komunikasi dengan DPR, harus melalui berbagai pintu sekaligus; yaitu melalui anggota secara personal, melalui komisi, melalui fraksi. Disisi lain, hak partisipasi masyarakat ini ternyata belum diimbangi dengan adanya kewajiban penyelenggara untuk menjamin berjalannya hak tersebut. Selain itu, terbatasnya kalangan masyarakat yang mengetahui keberadaan hak berpartisipasi ini memperlihatkan bahwa proses-proses penyadaran akan adanya hak berpartisipasi ini masih sangat kurang. Dengan kata lain, proses pendidikan politik terhadap masyarakat masih kurang dilakukan. Disamping itu, definisi masyarakat yang anonim juga menyulitkan penerjemahan siapa yang bisa disebut masyarakat. Semua orang bisa menyebut masyarakat. Sehingga perlu ada definisi yang lebih tegas mengenai subjek masyarakat ini.

2. Faktor Eksternal DPR

▪ Peluang:

Partisipasi politik masyarakat telah lebih meningkat saat ini. Hal ini bisa dilihat dari berbagai obrolan masyarakat dari seluruh lapisan yang sangat antusias membicarakan masalah politik. Isu politik telah menjadi bahan pembicaraan dan obrolan berbagai kalangan: supir bis, kondektur, para penjual di pasar, ibu-ibu, dsb. Ketertarikan masyarakat pada isu politik bisa menjadi peluang dilakukannya pendidikan politik dalam pengertian *daily politics*. Disamping itu, dalam kaitannya dengan tataran global, dukungan terhadap proses demokratisasi masih cukup kuat. Dukungan global tersebut bisa menjadi peluang; terutama bagi upaya-upaya pendidikan politik pada warga.

▪ Tantangan:

Pemahaman bahwa stakeholder yang harus dihadapi DPR itu sangat beragam; kesadaran politik warga juga beragam; merupakan hal penting

yang menjadi pertimbangan manakala mendesain program pendidikan politik bagi warga. Dari tataran global, dukungan global terhadap demokratisasi juga bisa menjadi tantangan, dalam pengertian bagaimana dukungan tersebut tidak serta merta melahirkan ketergantungan baru terhadap aktor global.

Hasil dari analisis SWOT memperlihatkan bahwa ruang partisipasi yang telah dijamin undang-undang merupakan bekal penting bagi keberadaan ruang publik. Dengan analisa terhadap peluang dan tantangan yang dihadapi DPR, kedepan tentu saja DPR diharapkan untuk dapat lebih membuka ruang publik secara lebih baik dan jelas. Semuanya tidak terlepas dari tujuan besar dalam kerangka terciptanya ketertiban bersama.

4.3 Ruang Publik dan Akuntabilitas Politik

Dengan merujuk pada analisa SWOT sebagaimana telah dikemukakan, sejauh ini, ruang publik yang telah terbangun di DPR ternyata masih dipenuhi berbagai ganjalan. Ruang publik – hak masyarakat untuk berpartisipasi - yang telah tersedia; secara formal prosedural, masih belum dibarengi dengan adanya kewajiban Negara untuk memfasilitasi dijalankannya hak tersebut³⁵. Tidak adanya fasilitasi tersebut menimbulkan kesulitan-kesulitan pada saat pelaksanaannya. Yang juga penting adalah ketiadaan tolok ukur (*benchmark*) partisipasi yang seperti apa yang dimaksud. Tidak adanya tolok ukur ini telah menyulitkan pencapaian hak. Sehingga, partisipasi yang telah diterapkan menjadi diragukan sebagai partisipasi yang *full and meaningfull*. Berbagai dokumen legal tidak pernah menjelaskan apa konsekuensi apabila ruang publik ini tidak dipenuhi. Dengan demikian, menjadi tidak jelas pula, apakah adanya hak partisipasi ini cukup diterjemahkan dengan sekedar memenuhi dan hadir dalam RDPU ataukah lebih jauh lagi. Disamping itu, ada ketidakjelasan pula dengan status input yang telah disampaikan, seperti apakah prosedurnya. Tampaknya pertanyaan-pertanyaan ini masih mengganjal karena sejauh ini, prosedur formal untuk partisipasi di DPR masih sangat kabur. Hanya kalangan tertentu yang kebetulan memiliki akses yang memiliki kemampuan dan

³⁵ Wawancara dengan A. Patra M. Zen, Ketua Dewan Pengurus YLBHI, pada tanggal 5 Mei 2009.

kesempatan untuk berpartisipasi saja yang mampu memanfaatkan hak ini. Pada penelitian ini, terlihat bahwa Koalisi KIP dan Koalisi MP3 memiliki dan telah memanfaatkan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pembahasan RUU, karena mereka memiliki akses pada proses tersebut. Kedua Koalisi ini pun memiliki informasi mengenai proses tersebut. Bagi DPR, adanya partisipasi kedua koalisi LSM dalam proses pembahasan RUU dianggap telah mewakili masyarakat. Hal ini terjadi karena ketidakjelasan definisi masyarakat. Masyarakat memang kerap didefinisikan sebagai anonim. Dengan demikian, bagi DPR, secara prosedural, adanya keterlibatan kedua Koalisi LSM telah memenuhi syarat partisipasi dalam proses pembahasan suatu RUU. Secara yuridis formal, bisa jadi demikian: bahwa partisipasi telah terjadi. Namun, secara sosiologis, bisa dianalisa betulkah Koalisi LSM dapat disebut sebagai wakil masyarakat. Analisa lebih lanjut terkait Koalisi LSM dapat dilihat pada bab berikutnya.

Dengan adanya ruang publik, dalam pandangan logika, akuntabilitas anggota terhadap konstituennya bisa lebih meningkat. Faktanya, sampai saat ini, seorang anggota DPR tidak dapat “menjual” prestasinya atas kerja-kerja legislasi yang telah dilakukannya untuk memperoleh dukungan suara pada pemilu berikutnya³⁶. Hal ini erat kaitannya dengan pengetahuan pemilih dan informasi yang sampai pada pemilih, bahwa pemilih tidak pernah diberi informasi mengenai prestasi kerja seorang anggota DPR. Menjadi pertanyaan disini, siapakah yang sebenarnya berkewajiban melakukan komunikasi ini, apakah anggota dewan yang bersangkutan, DPR, ataukah partai politik.

Dalam kaitannya dengan mekanisme kerja legislasi, kinerja personal anggota DPR jarang sekali menjadi mekanisme yang sistemik dengan kinerja parpol³⁷. Dapat dikatakan bahwa ada keterputusan antara parpol (DPP) dengan kerja-kerja legislasi yang dijalankan anggotanya. Kerja-kerja legislasi dianggap sebagai kerja fraksi dan komisi. Parahnya, ternyata ada keterbatasan anggota DPR yang memiliki

³⁶ Wawancara dengan Drs. Saifullah Maksum, Wakil Ketua Fraksi PKB, anggota DPR RI periode 2004-2009, pada 15 April 2009.

³⁷ Wawancara dengan Drs. Saifullah Maksum, Wakil Ketua Fraksi PKB, anggota DPR RI periode 2004-2009, pada 15 April 2009.

kemauan dan kemampuan substansi dalam pembahasan berbagai RUU³⁸. Akibatnya, hanya anggota yang itu itu saja yang terbebani beragam tugas berat dalam beberapa pembahasan RUU sekaligus. Partai Politik tampaknya juga belum menjalankan peran sebagai jembatan antara anggotanya yang ada di DPR dengan pemilihnya. Meski demikian, tampaknya hanya satu parpol yang menunjukkan gejala adanya peran jembatan itu. Parpol yang dikecualikan itu adalah PKS, yang terlihat dari adanya kemauan untuk mendengarkan dan relatif lebih terbuka³⁹. Gejala ini juga bisa dilihat dengan semakin meningkatnya dukungan pemilih terhadap PKS dari 3 kali pemilu ini. Bagi parpol lain, tampaknya mesin partai hanya berjalan 5 tahun sekali, untuk pemilu saja.

Terkait mekanisme kunjungan kerja, meski ruang formal telah menyediakannya, faktanya mekanisme kunker lebih banyak digunakan untuk menjalankan fungsi pengawasan dibandingkan peran sebagai legislator. Meski demikian, selain mekanismenya tidak jelas, dan tindak lanjut dari kunker tersebut juga tidak jelas, sehingga mekanisme ini belum dapat diandalkan sebagai ruang partisipasi. Disisi masyarakatnya, situasi, kondisi, dan tingkat pengetahuan politik masyarakat masih belum mencapai titik matang⁴⁰. Hal ini terbukti dengan masih terjadinya transaksi-transaksi material antara pemilih dengan caleg.

Dengan demikian, secara sistem, ruang publik memang telah tersedia di DPR. Berbagai keterbatasan dan kendala masih membuat ruang publik kurang bisa diakses oleh masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa inklusivitas belum terlihat dalam keberadaan ruang publik di DPR. Hanya kelompok-kelompok tertentu yang memiliki akses saja yang telah memperoleh manfaat dari adanya ruang publik ini. Dan diantara kelompok-kelompok tertentu yang memiliki akses tersebut adalah kalangan LSM. Untuk melihat lebih jauh mengenai keterlibatan LSM dalam proses penyusunan RUU, bab berikut ini akan memberikan gambaran yang lebih jelas.

³⁸ Kompas edisi tanggal 11 Mei 2009 menurunkan artikel berjudul DPR 2009-2014: Kualitas Dewan Semakin Turun yang mengungkapkan pendapat beberapa kalangan bahwa pada DPR periode 2004-2009 saja, dari 550 anggota, tidak lebih dari 50 anggota DPR yang mau dan mampu menjalankan tugas.

³⁹ Wawancara dengan A Patra M. Zen, Ketua Pengurus YLBHI, pada tanggal 5 Mei 2009

⁴⁰ Wawancara dengan Drs. Saifullah Maksum, Wakil Ketua Fraksi PKB, anggota DPR RI periode 2004-2009, pada 15 April 2009; dan muncul juga pada wawancara dengan A. Patra M. Zen, Ketua Dewan Pengurus YLBHI, pada tanggal 5 Mei 2009

BAB V

PARTISIPASI *CIVIL SOCIETY* DALAM PROSES PENYUSUNAN KEBIJAKAN PUBLIK

Sebagai suatu arena atau *sphere*, *civil society* yang dimaksud pada penelitian ini adalah ruang-ruang dimana kelompok-kelompok masyarakat tumbuh dan berkembang untuk berperan dalam mempengaruhi kebijakan publik, dimana arena ini bukan merupakan bagian dari *state* maupun *market*.

Sejarah *civil society* Indonesia tidak bisa dilepas dari perkembangan di tingkat global. Di Indonesia, istilah *civil society* memang relatif tergolong baru dikenal yaitu sejak awal 1990-an. Meski demikian, istilah tersebut memiliki akar sejarah yang cukup panjang. Beberapa peneliti – baik asing maupun orang Indonesia sendiri – telah menuliskan hasil studi mereka terkait sejarah *civil society* di Indonesia. Pada tahun 2002, beberapa peneliti ilmu politik dari berbagai universitas di Jepang melakukan studi mengenai keberadaan NGOs di beberapa Negara Asia, termasuk Indonesia. Studi peneliti Jepang seolah merangkum semua studi mengenai LSM yang pernah dilakukan di Indonesia.

Merujuk pada Shigetomi (ed)¹, LSM advokasi (yang menjadi fokus kajian pada penelitian ini), adalah LSM yang bekerja dalam rangka perubahan sosial dan politik. LSM advokasi merupakan lembaga yang berorientasi *reform* (perubahan), dalam merespon berbagai masalah yang merupakan akibat dari proses pembangunan di Negara-negara berkembang seperti Indonesia². Menurut Shigetomo sebagaimana merujuk pada Heyzer (1995) dan Levitt (1973)³, LSM Advokasi adalah LSM yang aktif mengupayakan perubahan sosial dan politik. Senada dengan hal diatas, menurut Ganie-Rochman⁴, LSM advokasi memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. memiliki target sasaran lembaga pemerintah;

¹ Shigetomi, Shinichi (ed). (2002). *The State and NGOs: Perspective from Asia I*. Singapore: Institute for Southeast Asian Studies. Hal. 1-29.

² Ibid. Hal. 16

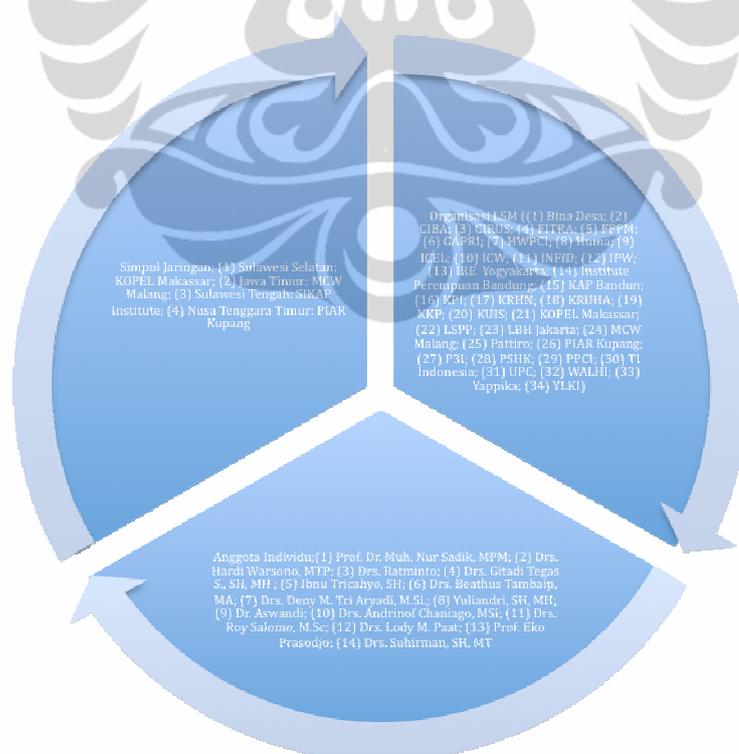
³ Ibid. Hal. 15

⁴ Ganie-Rochman, Meuthia. (2002). *An Uphill Struggle: Advocacy NGOs Under Soeharto's New Order*. Depok: Lab Sosio FISIP UI. Hal. 106-109

- b. memiliki target sasaran non pemerintah, terutama organisasi internasional;
- c. memiliki strategi advokasi;
- d. memiliki metode advokasi;
- e. memiliki tujuan tranformatif.

Pada penelitian ini, *civil society* yang menjadi aktor adalah gabungan beberapa LSM yang kemudian membentuk koalisi. Ada dua koalisi yang terlibat aktif, yaitu Koalisi Untuk Kebebasan dan Akses Informasi Publik (KUKAIP; dan sering juga disebut KIP atau Koalisi Informasi Publik) serta Koalisi MP3 (Masyarakat Peduli Pelayanan Publik).

Koalisi MP3 terdiri dari komponen organisasi LSM, komponen individu, dan komponen simpul jaringan. Organisasi atau LSM yang menjadi anggota Koalisi MP3 terdiri dari LSM dari berbagai daerah di seluruh wilayah Indonesia. Database Koalisi MP3 memperlihatkan bahwa anggota Koalisi LSM terdiri dari 34 organisasi; 14 anggota individual; serta 4 simpul jaringan. Profil dan daftar anggota Koalisi MP3 dapat dilihat dalam gambar berikut ini:



Gambar 5: Anggota Koalisi MP3

Koalisi KIP merupakan koalisi yang terbentuk sejak Desember 2000. Sampai proses pembahasan RUU KIP berakhir pada Desember 2008, tercatat ada kurang lebih 40 anggota koalisi yang terdiri dari organisasi LSM maupun individu. Mereka semua bergabung dalam koalisi ini atas dasar persamaan kepedulian terhadap isu kebebasan informasi. Koalisi KIP merupakan koalisi yang cair, dalam pengertian, siapa saja yang memiliki kepedulian terhadap isu yang sama, dapat bergabung dalam koalisi ini. Database koalisi KIP setidaknya menyebutkan 35 organisasi yang aktif dalam koalisi ini. List anggota Koalisi KIP dapat dilihat pada gambar berikut ini:

AJI	ATVLI	Bina Desa
CETRO	Forum LSM DIY	Forum Rektor-YPSDM
GANDI	ICRP	ICW
ICEL	IICT	ISAI
IMLPC	Kontras	KPOD
KRHN	Lakpesdam NU	LBH
LKPSM	LeIP	LPDS
LSPP	ELSAM	MPPI
MTI	PSHK	Pattiro
PWI Reformasi	SEAPA	TI Indonesia
Voice Center	WALHI	YLKI
Yappika	SET-KTVI	VAB

Matriks 3: Anggota Koalisi KIP

Dari kedua koalisi ini, terlihat bahwa ada beberapa organisasi yang bergabung di kedua koalisi. Apabila digambarkan irisan anggota dari kedua koalisi ini dapat dilihat sebagai berikut:

Bina Desa	KRHN	LSPP
LBH	Pattiro	PSHK
TI Indonesia	WALHI	Yappika
YLKI		

Matriks 4 : List Organisasi yang bergabung di Koalisi MP3 dan Koalisi KIP

Baik itu Koalisi MP3 maupun Koalisi KIP, keduanya merupakan bentuk jaringan yang cair. Dengan bentuk cair tersebut, sebenarnya tidak ada pembatasan keanggotaan. Bagi kedua koalisi tersebut, organisasi apapun dan individu siapapun, dapat saja bergabung dengan koalisi, sepanjang ada kesamaan misi dengan koalisi.

Pada kerja-kerja advokasi yang dilakukan oleh kedua koalisi ini, ada kalanya bergabung organisasi-organisasi lain yang tidak tercantum dalam list sebagaimana disebutkan.

5.1 *Civil Society* dan Ruang Publik

Bagi Habermas, CS merupakan bagian dari ruang publik. Dalam kaitannya dengan konsepsi Habermas, memang lebih tepat bila *civil society* lebih dimaknai sebagai *sphere*, sebagai arena, dalam apapun kegiatan yang dilakukannya, termasuk pengaplikasian konsep partisipatoris dalam program-program kerja LSM.

Dalam kaitannya sebagai institusi sosial, LSM memiliki relasi yang intens dengan institusi-institusi sosial lainnya, termasuk dengan lembaga politik dan lembaga perwakilan rakyat seperti DPR. Apalagi LSM advokasi yang memang memiliki tujuan untuk melakukan perubahan sosial dan politik; termasuk melakukan upaya untuk perubahan politik dan proses-proses pengambilan keputusan publik.

Selama lima tahun berlakunya undang-undang nomor 10 tahun 2004, kelompok masyarakat yang lebih banyak memanfaatkan ruang publik dalam proses legislasi adalah LSM. Hal ini sangat wajar, mengingat kalangan LSM lah yang paling mengetahui adanya hak berpartisipasi ini. Bagi DPR, adanya keterlibatan LSM dalam ruang publik penyusunan kebijakan di DPR telah dianggap sebagai mewakili masyarakat⁵.

Dari kedua proses penyusunan RUU, bisa dicatat bahwa:

a. Koalisi KIP dan RUU KIP

Melihat dari proses penyusunan undang-undang Keterbukaan Informasi Publik, ada Koalisi KIP yang terlibat sejak awal proses perancangan. Bagi DPR, Koalisi KIP merupakan perwakilan kelompok masyarakat sehingga DPR merasa cukup mengundang keterlibatan Koalisi KIP sebagai perwakilan masyarakat. Sebagai Koalisi berbagai LSM – sebagian besar merupakan LSM-LSM yang

⁵ Wawancara dengan Rachmat Budiadji, SIP, MSi, Kepala Sub Bagian Tata Usaha Komisi 2 DPR RI, pada 1 April 2009.

lingkup kerjanya nasional dan berkantor di Jakarta – memang telah ada beberapa ruang yang dibangun untuk mendiskusikan substansi keterbukaan informasi publik; termasuk diseminasi ke daerah-daerah. Ruang diskusi yang difasilitasi Koalisi lebih banyak berupa ruang-ruang seminar, diskusi publik, *press release*, *press conference*, dan kegiatan diseminasi serupa itu. Penyediaan ruang diskusi ini telah menjadi komplementer dengan ruang diskusi yang difasilitasi DPR atau pemerintah, karena peserta dalam kegiatan tersebut memiliki segmen yang berbeda. *Target audience* dari kegiatan diseminasi LSM biasanya adalah kalangan LSM lain, umumnya LSM daerah. Sedangkan *target audience* dari kegiatan diseminasi yang dilakukan pemerintah dan DPR - dalam forum RDPU dan Kunjungan Kerja - lebih pada kalangan pemerintah daerah dan akademisi daerah. Berdasarkan dokumentasi dari Koalisi KIP, ruang publik yang kemudian diciptakan oleh Koalisi KIP dalam kaitannya dengan upaya diseminasi RUU KIP, antara lain yang tercatat adalah sebagai berikut:

No	Tanggal	Tempat	Peserta	Catatan
1	25-Apr-06	Jakarta	YLBHI, Imparsia, Koalisi	Press Conference
2	2 Mei 2006	Jakarta	Komisi I DPR dan Koalisi	Press Conference dan Press Release
3	4 Mei 2006	Jakarta	diikuti oleh 67 peserta	Diskusi publik pentingnya akses informasi terkait RUU Rahasia Negara
4	19 Mei 2006	Radio 68H Jakarta	Narasumber: (1) Trisanti Mitayani (Komisi I DPR RI); (2) Otto Pratama (Imparsial), Joehermansyah (Deputi Setwapres)	Talkshow radio, mendiskusikan RUU Rahasia Negara & RUU KIP
5	23 Mei 2006	Radio 68H Jakarta	Narasumber: (1) Dedy Djamaluddin Malik (Komisi I DPR RI); (2) Firmansyah Arifin (KRHN)	Talkshow radio
6	29 Mei 2006	TVRI Jakarta	Narasumber: (1) Effendy Choiry (Komisi I DPR RI); (2) Ikrar Nusa Bakti (LIPI); (3) Roman Lendong (Koalisi)	Talkshow TVRI
7	2-Jun-06	Jakarta	diikuti oleh 34 peserta	Diskusi Publik

8	7-Jun-06	Jakarta	Komisi I DPR, DPRD Lebak, Gemawan Fauzi (Sumbar), dengan peserta 30 orang dari Koalisi dan DPR RI	Roundtable discussion
9	12-Jun-06	Hotel Cemara Jakarta	LSPP (Benyamin Tukan, Sulastio, Hanif, Agustinus Jojo, Bejo Untung); ICEL (Henry); Muslih (Pattiro); Faizal Riza; Erna Ratnaningsih (LBH Jakarta); Gunawan (Yay. SET); Roman (VAB); Riris (P3DI DPR RI); Danar (KMIP); Cyntia (VAB); Zaenal (ELSAM)	Diskusi Terbatas hasil riset RUU KMIP tentang kesiapan badan publik untuk akses informasi
10	12-Jul-06	TriJaya FM Jakarta		Talkshow radio tentang akses pihak asing terhadap informasi publik
11	13-Jul-06	Tri Jaya FM Jakarta		Talkshow radio tentang pentingnya proses akselerasi terhadap proses penyusunan RUU KIP
12	17-Jul-06	Tri Jaya FM Jakarta		Talkshow radio tentang Komisi Informasi
13	19-Jul-06	Lampung	diikuti oleh 86 orang	Diskusi Publik keterkaitan RUU KIP dan Perda transparansi
14	28 Ags 2006	Jakarta	diikuti oleh 51 orang dari komunitas media, universitas, LSM, dan pemerintah	diskusi publik tentang pentingnya akses informasi pada early warning system dalam kasus-kasus bencana alam
15	31 Ags 2006	Pontianak	diikuti oleh 45 orang dari pemda dan LSM	Diskusi Publik tentang sosialisasi dan menggalang masukan bagi RUU KIP
16	2-Sep-06	Malang	Narasumber: (1) Effendy Choiry (Komisi I DPR); (2) Agus Sudibyo (Koalisi); (3) Sirmadji (DPRD Jatim); (4) Mas'ud Said (Universitas Muhammadiyah Malang); diikuti oleh 80 peserta	Diskusi publik tentang sosialisasi RUU KIP sebagai alat promosi bagi terciptanya pemerintahan yang bebas korupsi
17	22-Sep-06	TRI Jaya FM Jakarta	Narasumber: (1) Arief Budiman (Staff Ahli DPR); (2) Rifqi Assegaf (LEIP); (3) Agus Sudibyo (Koalisi)	Talkshow tentang prospek percepatan pembahasan RUU KIP
18	8-Nov-06	Kendari	Narasumber: (1) Agus Sudibyo (Koalisi); (2) Najib Husein (Akamisi); (3) Yusrianto (Kendari); (4) Abdul Wahab (DPD)	urgensi RUU KI

19	14-Nov-06	Jakarta	Narasumber (1) Paulus Widiyanto; (2) Andreas Pareira (Komisi I DPR)	Talkshow tentang pentingnya Komisi Informasi
20	28-Nov-06	Jakarta	Narasumber: (1) Agus Sudibyo; (2) Danang Widoyoko (ICW)	Talkshow tentang Implikasi apabila LSM dikategorikan sebagai Badan Publik
21	29-Nov-06	Jakarta	Narasumber: (1) Anung (Koalisi), (2) Ali Mochtar Ngabalin (Komisi I)	Diskusi Publik dengan tema transparansi di sektor pertambangan dan migas
22	30-Nov-06	Solok, Sumbar	Narasumber: (1) Andreas Pareira (Komisi I DPR); (2) H. Gusmal (Bupati Solok); (3) Faurizal (KNPI Solok)	Diskusi Publik implementasi Perda Transparansi
23	5 Des 2006	Jakarta	Narasumber: (1) Sutradara Ginting (Komisi I DPR); (2) Julian Aldrin (UI)	Talkshow tentang akses informasi dan Kasus Lapindo
24	5 Des 2006	Jakarta	Narasumber: (1) Adi Prasetyo (ISAI), (2) Ifdal Kasim	Talkshow tentang pasal-pasal pengecualian
25	8 Des 2006	Jakarta	Narasumber (1) Suripto (Komisi I DPR); (2) Andi Widjajanto (Pacivis)	Talkshow tentang manajemen informasi dalam RUU KIP
26	15 Des 2006	Jakarta	Narasumber Agus Sudibyo	Talkshow tentang Komisi Informasi
27	22 Des 2006	Jakarta	Narasumber: (1) Leo Batubara (Dewan Pers); (2) Adi Prasetyo (ISAI)	Talkshow tentang evaluasi kebebasan pers dan kebebasan mengakses informasi
28	26 Des 2006	Jakarta	Narasumber: (1) Sulastio (LSPP); (2) Julian Aldrin Pasha (UI)	Talkshow tentang pentingnya akses informasi dalam rangka good governance dan optimalisasi pelayanan publik
29	29 Des 2006	Jakarta	Narasumber: (1) Ajeng Kesumaningrum (Yappika); (2) Agus Sudibyo (YSET)	Talkshow tentang pentingnya akses informasi dalam kaitannya dengan pelayanan publik yang efektif
30	10-Jan-07	TVRI Jakarta	Narasumber: (1) Drs. Saifullah Yusuf; (2) Mas Achmad Santosa	Talkshow "Keterbukaan Informasi dan Akselerasi Pembangunan Daerah Tertinggal"

31	29-Jan-07	Hotel Le Meridien, Jakarta	anggota koalisi (VAB, LIPI, KWI, WRI, Kontras, Koalisi Pendidikan, ICRP, ICEL, ISAI, Jurnal Perempuan, IPW, LSPP, FTI, ICRP, Kontras, INFID, Yayasan TIFA, Komseni	Pertemuan multi stakeholder tentang strategi kampanye RUU KMIP
32	30-Jan-07	Jakarta	LSPP, VAB, ISAI, Komisi I DPR RI, AJI Indonesia	Launching penerbitan buku, website, dan newsletter; yaitu buku "Lokal Mengepung Nasional", 2 edisi newsletter AKSES, dan website www.kebebasaninformasi.org
34	13-Nov-07	Hotel Millenium Jakarta	Narasumber: □1. Marzuki Darusman (Anggota DPR RI) □2. Dr. Frans Hendra Winarta, SH., MH (Anggota KHN RI) □3. Agus Sudibyo (Koordinator Koalisi KMIP) □□Moderator: □Ajeng K. Ningrum (Manajer Advokasi APPIKA) □□Pengantar Diskusi: □Prof. Dr. J. E. Sahetapy, SH., MA (Sekretaris KHN RI)	Diskusi Publik dengan tema "UU KIP akankah sesuai dengan harapan publik?"
35	18-Jun-06	TVRI Jakarta	Narasumber: (1) Marzuki Darusman (Komisi I DPR); (2) Ahmad M. Ramly (Depkominfo); (3) Agus Sudibyo (Koalisi)	Talkshow TVRI
36	14-Feb-08	DPR RI		audiensi dengan fraksi Demokrat dan fraksi kebangkitan bangsa
37	12-Feb-09	Jakarta Media Center, Komp. Gedung Dewan Pers	Koalisi KIP,	Diskusi publik diselenggarakan Yayasan SET dengan tema "RUU Rahasia Negara, Skenario Politik Apakah?" dalam diskusi publik ini juga dilakukan peluncuran buku "Informasi Publik dan Kebebasan Pers: 21 Pertanyaan tentang UU Keterbukaan Informasi Publik untuk Wartawan" terbitan Yayasan SET

Matriks 5: Tabel bentuk ruang publik yang difasilitasi Koalisi KIP

Dari tabel diatas, dapat dilihat bahwa pada akhirnya LSM ternyata mampu menjadi komplementer dalam penciptaan ruang publik. Meski secara formal prosedural, ruang publik yang dijamin UU 10/2004 hanya ada pada mekanisme

RDPU, namun faktanya, LSM kemudian mampu membuka ruang-ruang publik baru diluar mekanisme prosedural formal sebagaimana disediakan DPR. Ruang-ruang diskusi yang dibuka oleh Koalisi KIP juga telah membantu penyebaran informasi mengenai proses penyusunan RUU KIP yang dilakukan DPR melalui jaringan LSM daerah. Memang Koalisi KIP masih menghadapi berbagai keterbatasan, namun sebagai salah satu upaya diseminasi, apa yang telah dilakukan Koalisi KIP merupakan hal positif. Apabila mengharapkan berlakunya mekanisme jejaring, sebenarnya upaya diseminasi yang telah dilakukan Koalisi KIP dapat menjadi benih bagi proses diseminasi selanjutnya di tingkat daerah, oleh LSM daerah yang menjadi jaringan koalisi.

Menjadi menarik bahwa jauh sebelum undang-undang keterbukaan informasi publik disahkan, beberapa pemerintah daerah telah mengeluarkan Perda Transparansi dan Partisipasi, yang sebagian besar sebenarnya merupakan hasil dari relasi antara pemerintah daerah dengan program-program anti-korupsi dan *good governance*. Dua inisiatif yang parallel ini (perda-perda transparansi serta inisiatif Koalisi KIP untuk RUU KIP), bagi sebagian kalangan Koalisi KIP dianggap sebagai saling terkait satu sama lain. Koalisi KIP menyatakan bahwa terbitnya Perda Partisipasi dan Transparansi di beberapa daerah tersebut ada kaitannya dengan kerja advokasi Koalisi⁶.

Dengan sifat koalisi yang cair, bagi Koalisi KIP, *me-maintain* relasi dengan LSM daerah⁷ merupakan hal yang sangat sulit. Faktor yang paling berpengaruh terhadap kesulitan tersebut adalah keterbatasan *resources* (sumber daya manusia, waktu – seiring pesatnya proses advokasi di DPR, serta dana) yang dimiliki oleh Koalisi⁸. Keterbatasan inilah yang menjadi faktor penghalang terbukanya ruang diskusi yang lebih luas lagi. Apalagi anggota Koalisi KIP sebagian terbesar merupakan LSM yang berkantor di Jakarta. Sebenarnya, diantara para anggota

⁶ Wawancara dengan Agus Sudibyo, Deputi Direktur Yayasan Sains Estetika dan Teknologi/SET; anggota koalisi KIP pada 10 April 2009. Koalisi KIP menerbitkan satu buku berjudul *Dari Lokal Mengepung Nasional (Dinamika Proses Legislasi Kebebasan memperoleh Informasi Publik di Indonesia)* yang diluncurkan pada tanggal 26 Februari 2007 di Jakarta.

⁷ Wawancara dengan Prayekti Muharjanti dan Henry Subagio dari ICEL pada 31 Maret 2009.

⁸ Wawancara dengan Sulastio, S.H., Direktur IPC (Indonesian Parliamentary Center) pada 1 April 2009.

Koalisi KIP, sebagian besar anggota Koalisi KIP memiliki lingkup kerja nasional, yang tentu saja memiliki jaringan di lingkup nasional (dan bahkan regional).

Meski demikian, secara keseluruhan, Koalisi KIP memiliki kesempatan membuka ruang diskusi yang relatif lebih baik, karena Koalisi KIP memiliki jaringan yang cukup baik dengan media massa. Apalagi isu keterbukaan informasi publik memang sangat dekat kaitannya dengan wartawan. Bagi Koalisi KIP, kesempatan publikasi di media bukan merupakan hal sulit. Dan ini cukup melegakan karena dengan cara ini, diseminasi pada publik yang lebih luas dapat dilakukan.

Mencermati konsep ruang publik Habermas dalam kaitannya dengan Koalisi KIP, dapat dilihat bahwa Koalisi KIP telah menjadi arena bagi terjadinya pertukaran gagasan. Keberadaan Koalisi KIP diawali dengan rangkaian inisiatif dari kalangan LSM, kelompok menengah dalam struktur masyarakat Indonesia. Dalam perjalanan proses penyusunan RUU KIP, koalisi KIP telah menjadi arena bagi kelompok-kelompok masyarakat untuk menyampaikan opini maupun usulan pada proses-proses formal di DPR. Koalisi KIP juga telah memfasilitasi berbagai kegiatan dalam rangka pembentukan opini publik. Kedekatan Koalisi KIP dengan kalangan media relatif telah mempermudah proses-proses pembentukan opini publik tersebut.

Dari sisi Koalisi KIP, kaitannya dengan kriteria ruang publik Habermas dapat dicatat bahwa:

1. Kesetaraan; Koalisi KIP dengan berbagai keterbatasannya, telah mencoba untuk membangun kesetaraan, terutama dengan jaringan di tingkat daerah. Pilihan bentuk koalisi yang cair merupakan salah satu pertanda bahwa Koalisi KIP telah berupaya membangun kesetaraan. Tambahan pula, anggota Koalisi KIP sebagian merupakan organisasi jaringan yang memiliki perwakilan di daerah; dimana status ini relatif mempermudah Koalisi dalam membangun kesetaraan. Namun, berbagai keterbatasan; terutama kaitannya dengan berjalannya proses yang sangat cepat, bangunan kesetaraan

yang telah tersedia, kerap tidak mampu melibatkan seluruh anggota koalisi secara setara dalam proses-proses dengan DPR. Proses pembahasan RUU yang sangat cepat pada akhirnya membuat hanya anggota koalisi tertentu saja yang mampu mengikuti iramanya. Meski demikian, secara keseluruhan, apa yang telah terjadi tidak mengurangi bangunan kesetaraan yang telah dibangun.

2. Masalah bersama; dalam proses kerja advokasi yang dilakukan oleh Koalisi KIP terhadap RUU KIP, dapat dilihat bahwa Koalisi KIP telah mampu melakukan pengemasan isu sehingga keterbukaan informasi menjadi masalah yang menjadi perhatian bersama. Faktor yang menentukan bagi terciptanya masalah bersama ini tidak bisa dilepaskan dari faktor kedekatan relasi antara Koalisi KIP dengan kalangan media.
3. Inklusivitas; Koalisi KIP telah mengembangkan berbagai mekanisme yang memungkinkan terjadinya inklusivitas; terutama dengan jaringan LSM di tingkat daerah. Arena-arena komunikasi melalui mailing list, email, sms, telpon, website, merupakan upaya membangun inklusivitas.

Dengan demikian dapat kita lihat bahwa dengan berbagai keterbatasannya, Koalisi telah berupaya untuk memenuhi criteria ruang publik sebagaimana dipersyaratkan Habermas.

Selama proses pembahasan RUU KIP, ruang publik formal yang disediakan DPR telah secara maksimal dimanfaatkan oleh Koalisi KIP. Koalisi KIP telah secara aktif membangun relasi dengan anggota DPR sehingga, pada berbagai kesempatan ruang publik seperti arena RDPU maupun kunjungan kerja, Koalisi KIP juga dapat terlibat didalamnya. Disamping ruang publik formal yang disediakan DPR, Koalisi KIP secara parallel juga ternyata telah membangun ruang publik tersendiri, melalui berbagai kegiatan diskusi publik dan publikasi yang dilakukannya. Pada akhirnya, ruang publik yang dibangun Koalisi KIP merupakan ruang publik komplementer atas ruang publik formal yang dijamin Undang-undang.

b. Koalisi MP3 dan RUU PP

Hampir serupa terjadi pula pada Koalisi MP3 yang mengadvokasi RUU Pelayanan Publik. Untuk proses penyusunan RUU Pelayanan Publik, satu hal menarik yang bisa dicatat, bahwa keterlibatan Koalisi MP3 baru terjadi pada saat RUU telah dibahas di DPR (sekitar awal tahun 2006). Padahal, RUU Pelayanan Publik sebagai RUU usul eksekutif, telah melalui proses panjang di lingkup eksekutif. Pemrakarsa RUU, yaitu kantor Meneg PAN, telah melakukan rangkaian seminar, diskusi publik, dsb, dalam rangka menggali input dari masyarakat sejak awal proses penyusunan Naskah Akademik sejak tahun 2003. Hal ini terjadi salah satunya karena kantor Meneg PAN baru mengetahui keberadaan Koalisi MP3 setelah proses pembahasan bergulir di DPR.

Dari sisi pemrakarsa, dalam hal ini Kantor Menteri Negara PAN, telah ada ruang publik yang menjadi arena diskusi sejak awal proses penyusunan RUU PP. Ruang-ruang diskusi yang disediakan Kantor Meneg PAN telah dimanfaatkan oleh berbagai asosiasi profesi maupun kalangan universitas⁹. Ruang-ruang diskusi ini tidak terlepas dari *political will* pemerintah dalam rangka memperoleh masukan dari berbagai kalangan terhadap substansi RUU PP.

Sedangkan ruang-ruang diskusi yang dibuka oleh Koalisi MP3¹⁰ lebih sering berupa *press release, press conference, media briefing*; yang lebih ditujukan pada kalangan media massa. Keterbatasan *resources* menjadi faktor penghalang dibukanya ruang diskusi yang lebih luas. Dengan berbagai keterbatasannya, Koalisi MP3 pada akhirnya memang telah beberapa kali mengadakan diskusi publik di beberapa daerah. Yang bisa dicatat sebagai faktor 'keberhasilan membuka ruang diskusi' bagi Koalisi MP3 adalah adanya keterlibatan akademisi daerah, dimana Koalisi MP3 memfasilitasi jaringan akademisi daerah untuk terlibat dalam proses-proses diskusi.

⁹ Wawancara dengan Ir. Cerdas Kaban, Deputy Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara pada 14 April 2009.

¹⁰ Wawancara dengan Ajeng Kesumaningrum, Divisi Advokasi Yappika pada 2 April 2009.

Sebagai gambaran, dengan merujuk pada dokumen yang ada pada Koalisi MP3, matriks kegiatan ruang publik yang difasilitasi Koalisi MP3 tercatat sebagai berikut:

No.	Tanggal	Tempat	Peserta	Catatan
1	6 Okt 05	Yappika	TII, ICW, KPI, YLKI, LSPP, Bina Desa, CIBA, FPPM, IPW, Pattiro	Beberapa usulan yang sempat muncul adalah: (1) mengenai definisi dan ruang lingkup pelayanan publik; (2) konsep pelayanan publik (business oriented atau community oriented) serta dampaknya pada masyarakat; (3) mekanisme complain (internal, eksternal, dan pemberdayaan masyarakat); (4) ruang partisipasi masyarakat (perencanaan dan penganggaran); (5) keberadaan kelompok-kelompok rentan; (6) sanksi tidak normatif dan administratif; (7) lembaga pengawas/pemantau (mengakomodir pengaduan-pengaduan). Untuk strategi advokasi, pilihannya adalah: pertama, menolak dengan alasan substansi dalam RUU buruk dan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokratis misalnya, juga dengan belajar dari pengalaman hanya sedikit keberhasilan yang bisa diraih oleh 'masyarakat sipil' untuk menggoal-kan suatu substansi dalam RUU. kedua, tetap mengawal proses perundangan RUU dan memperbaiki isinya. misalnya dengan mengusulkan mekanisme partisipasi masyarakat sipil dalam format citizen charter, mengubah paradigma yang selama ini berkembang bahwa 'peningkatan pelayanan berbanding lurus dengan peningkatan biaya' menjadi 'pelayanan publik adalah hak yang semestinya diterima oleh masyarakat' (perspektif kewargaan) apalagi masyarakat sipil mestinya juga mendapatkan kompensasi setimpal atas pembayaran pajak-pajak yang selama ini dibebankan pada mereka.

2	18 Okt 05	Yappika	Presidium KPI, KPI, FITRA, PSPK, Yappika	Rencana Tindak Lanjut dari pertemuan ini: (1) Membentuk tim perumus untuk secara khusus menggodok substansi; (2) Pelibatan pihak ekseternal seperti praktisi dan akademisi sebagai narasumber, dan anggota DPR sebagai mitra dalam advokasi; (3) membandingkan kebijakan tentang pelayanan publik di negara lain; (4) membuat milis khusus untuk jaringan.
3	25 Okt 05	Yappika	YLKI, UPC, CIBA, LSPP, FITRA, ICW. Narasumber Eko Prasodjo FISIP UI.	Rencana Tindak Lanjut pertemuan: (1) Masing-masing lembaga akan membuat Paper singkat tentang Pelayanan Publik; (2) Presentasi dan diskusi paper masing-masing lembaga pada pertemuan berikutnya; (3) perumusan isu; (4) strategi advokasi dan pembagian peran yang akan dilakukan oleh masing-masing lembaga
4	23-Nov-05	Yappika	HWPCI, GAPRI, Yappika, CIBA, FITRA	Strategi advokasi yang akan dilakukan: (1) mengupayakan penundaan pengesahan melalui kegiatan lobby dan diskusi publik; (2) menyepakati tim perumus koalisi, yaitu Fitra, Yappika, Huma, LSPP, dan Pattiro.
5	23 Des 05	Yappika	Yappika, IPW, LSPP, UPC, FITRA, KPI	Pertemuan menargetkan adanya: (1) strategi advokasi RUU pelayanan publik; (2) model dan bentuk jaringan advokasi; (3) DIM dan outline kertas posisi untuk merespon RUU
6	20-Jan-06	Gedung Nusantara I lt. 5, DPR RI Senayan Jakarta	F-PDIP (Tumbu Saraswati, Fahrudin, Vincent), MP3 (Ajeng-Yappika; Qari-Yappika; Sulastio-LSPP; Muslimin-KKP; Ines-LBH Jakarta; Tommy-LBH Jakarta; Yulius-Pattiro; Sugeng-YLKI; Agus-LSPP; HUMA)	pada hearing antara MP3 dengan Fraksi PDIP ini diskusi mengenai lembaga pengawasan dan lembaga independen yang kemudian akan dikaji lagi bersama sehingga masing-masing pihak memiliki kesamaan pandangan. Fraksi PDIP berjanji untuk mengundang MP3 dalam RDPU mendatang (yang kemudian terealisasi pada 26 Januari 2006). Fraksi PDIP juga berjanji untuk membawa dan menyampaikan draft DIM yang disusun MP pada sidang komisi 2.

7	20-Jan-06	Gedung Nusantara I Lt. 11 Ruang 1125, DPR RI Senayan Jakarta	FPG (Prof.Dr. Rustam Tamburaka, Sulaeman, Nurhayati Yasin Limpo), MP3 (Ajeng-Yappika; Qari-Yappika; Sulastio-LSPP; Muslimin-KKP; Ines-LBH Jakarta; Tomy-LBH Jakarta; Yulius-Pattiro; Sugeng-YLKI; Agus-LSPP; Hayi-IPW; Daniel-P3I; PPCI; HUMA	Pada hearing ini, FPG berjanji akan membantu memfasilitasi agar MP3 dapat diundang dalam RDPU. Selain itu, FPG juga berjanji akan memperjuangkan masukan yang disampaikan MP3 pada sidang komisi 2. FPG juga menampung aspirasi kelompok rentan seperti kelompok diffable agar kepentingannya diakomodir dalam RUU Pelayanan Publik. yang paling penting, FPG membuka kesempatan berdiskusi untuk memperkaya RUU pelayanan publik.
8	10-Feb-06	Yappika	Yappika, LSPP, ICW, FITRA, KRHN	mengagendakan untuk mengadakan kegiatan FGD. MP3 juga dinilai perlu untuk: (1) melakukan pendekatan dengan kantor MENPAN via bp. Roy Salomo; (2) melakukan pemetaan pendapat fraksi-fraksi di DPR; (3) melakukan inventarisasi expert di masing-masing daerah; (4) membangun opini publik tentang pelayanan publik; (5) menyelesaikan semua dokumen advokasi yang diperlukan.
9	14-15 Mar 06	Hotel Raddin Ancol Jakarta	MP3, 11 orang expert	kegiatan ini mendiskusikan bagaimana mendorong partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik. Diskusi yang berkembang merekomendasikan agar pelayanan publik didasarkan pada pemenuhan hak EKOSOB serta memperhatikan keunikan daerah dan kepentingan kelompok marjinal. diskusi ini juga merekomendasikan langkah kerja yang akan diambil dalam rangka advokasi RUU Pelayanan Publik.
10	16-Mar-06	Hotel Ibis Slipi Jakarta	UNAIR, MenPAN, MP3, UGM	merumuskan maklumat pelayanan yang diadopsi dari prinsip citizen charter. FGD ini juga merekomendasikan agar RUU mengatur pelayanan khusus, terutama bagi penyandang cacat.
11	25-Mar-06	Jember	IMM, PMII	merekomendasikan adanya pengawasan masyarakat atas pelaksanaan pelayanan publik.

12	27-Mar-06	Surabaya		FGD lebih banyak menampung keluhan-keluhan warga mengenai pelayanan yang mereka terima, mulai dari KTP, pelayanan kesehatan, dll.
13	28-Mar-06	Bojonegoro	MP3, Idfos	FGD ini dilaksanakan dalam rangka menggalang input dari daerah terkait RUU Pelayanan Publik. Dari FGD disimpulkan bahwa reformasi birokrasi perlu menjadi roh RUU Pelayanan Publik. Substansi, struktur dan kultur perlu diperhatikan untuk terciptanya UU yang dapat berjalan atau tidak ompong. Tumpang tindih peraturan hukum menjadi realitas umum penyusunan UU sehingga perlu jeli agar tidak terjadi kesemrawutan sisten perundang-undangan.
14	30-Jun-06	Hotel Harris Jakarta	LSPP, MTI, KRHN, Panwas PBB, FITRA, GTZ, Yappika, CIRUS, Pattiro, YLKI	Rekomendasi: (1) kejelasan paradigma dan ruang lingkup penyelenggaraan pelayanan publik; (2) penguatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik; (3) percepatan penyediaan layanan bagi kelompok rentan, masyarakat miskin dan komunitas adat terpencil; (4) perlu adanya lembaga pengawas independen; (5) mekanisme penanganan keluhan (internal dan eksternal); (6) Mekanisme sanksi; serta (7) mengakomodir terobosan-terobosan yang telah dilakukan daerah dalam pelayanan publik
15	7-Feb-07	Komisi II DPR RI	Komisi II DPR RI, YLKI, Komisi Ombudsman	Dari pelaksanaan RDPU ini, DPR RI menyatakan bahwa selama ini pemerintah banyak melakukan monopoli dalam pelaksanaan pelayanan publik, dan masyarakat tidak punya pilihan lain. Disamping itu, hanya sedikit instansi yang telah memiliki Standar Pelayanan Prima. Mengenai mekanisme pengawasan, DPR menilai bahwa Komisi Ombudsman masih belum efektif, karena dinilai masih kurang powernya. Karenanya, apabila Komisi Ombudsman dinilai tepat untuk melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik, maka power Komisi Ombudsman harus

				diperluas, tidak saja mencakup fungsi administrative, melainkan juga fungsi penyelesaian sengketa.
16	20-Mar-07	Hotel Harris Jakarta	Koalisi MP3, FH Univ. Atmajaya, LKBH FHUI, Legal Review, Hukum Online	merumuskan naskah akademik. Rekomendasi penting yang dihasilkan pertemuan ini adalah dibentuknya komisi Ombudsman untuk upaya penyelesaian sengketa.
17	29-Mar-07	Hotel Alia Cikini Jakarta	YLKI, INSTRAN, HWPCI, PPCI, KRUHA, Bina Swadaya, UGM, HUMA, FISIP UI, KAP Bandung, FKMB Bengkulu, LKHRD/KOMPARTA, FITRA, FPPM, KUTIP, LSPP	merekomendasikan agar RUU Pelayanan Publik memberikan solusi atas hak-hak kelompok masyarakat diffable (cacat) terhadap pelayanan. Disamping itu, perlu diatur mengenai piagam warga yang paratisipatif.
18	16 Mei 07	Jember	IPC, KRHN, GAPRI, UPC, HUMA, Kalyanamitra, Yappika, KRUHA, PPI, IPW, ICW, KKP	Pertemuan ini menyimpulkan: (1) definisi Kelompok Rentan yang lebih detail; (2) penyediaan fasilitas negara yang lebih jelas penggambarannya; (3) Piagam Warga akan dibuat lebih teknis di Perda agar RUU ini tetap memperhatikan lokalitas masing-masing daerah; dan (4) Ketentuan mengenai Masyarakat Adat akan dibuat lebih detail di Perda.
19	19-Jul-07	Komisi II DPR RI	Komisi II (Lena Fraksi PPP; Saifullah Maksum Fraksi PKB; dan Andi Juliani Paris Fraksi PAN), Koalisi MP3	Dari hearing ini, DPR meminta MP3 untuk membantu dalam hal informasi-informasi mengenai pelaksanaan pelayanan publik, terutama di daerah. Dari pertemuan ini, disepakati bahwa yang perlu dilakukan adalah konsolidasi beberapa peraturan perundang-undangan lainnya yang sudah ada.
20	29-Nov-07	Sanggar Belajar Rakyat Miskin Kota RT 04/02 Kel. Duri Kepa Kec.	Anggota Sanggar Belajar, Yappika	Diskusi mengenai pengalaman masyarakat dalam menerima pelayanan publik, terutama untuk pengurusan administrasi kependudukan (pengurusan KTP) dan layanan kesehatan.

		Kebon Jeruk JakBar		
21	26 Ags 08	Hotel Cemara Jakarta	Kantor Meneg PAN, PSHK, Yappika, Pattiro, IPC, UGM, Bina Swadaya, ICW, Staf Ahli Nursyahbani F-PKB, Staf Ahli F-PKS Komisi 2, KRHN, DRSP, MP3	FGD mendiskusikan tentang Piagam Warga dalam naskah RUU. Pada akhir FGD disimpulkan bahwa kantor Meneg PAN berketetapan bahwa partisipasi masyarakat dalam penyusunan maklumat pelayanan sebagai sesuatu hal yang tidak lagi diperlukan, karena maklumat pelayanan dipandang sebagai alat dan media saja. Meski demikian, pihak pemerintah telah menunjukkan keterbukaan dalam memberikan preferensinya, dalam hal ini adalah terkait substansi maklumat pelayanan, standar pelayanan, dan piagam warga. Bagi Koalisi MP3, pemasukan substansi 'partisipasi masyarakat' dalam penyusunan maklumat pelayanan, akan difokuskan dengan melakukan lobby secara intensif kepada anggota Timus RUU Pelayanan Publik demi dapat mengakomodir penyusunan yang partisipatif.
22	18-Sep-08	Hotel Bumi Karsa Bidakara Jakarta	Yappika, PSHK, IPC, Uplift International, HWPCI, ACILS, YPHA, LBH Jakarta, Koalisi Pendidikan, MP3, Kantor Meneg PAN, Staf Ahli F-PKS, Staf Ahli F-PKB	FGD membahas pasal per pasal RUU, yang memberikan kesimpulan: (1) perlu lebih jelas untuk definisi penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil, dan balita; (2) mengusulkan perubahan kali pada Pasal 27 dari "wajib mengupayakan ..." menjadi "wajib menyediakan ..."; (3) mengusulkan adanya bab tersendiri untuk kelompok rentan, yang akan terdiri dari pasal-pasal mengenai penyandang cacat, lanjut usia, wanita hamil, dan anak, serta kelompok masyarakat adat; (4) mengusulkan untuk memberikan batasan yang jelas untuk pengertian "lanjut usia" dan "wanita hamil" serta mengubah istilah "balita" menjadi "anak"; (5) terkait UU 39/1999, RUU ini harus mencakup adanya kewajiban penyelenggara layanan untuk memfasilitasi dengan adanya SDM yang cakap dalam melayani kelompok rentan; (6) terkait UU

				28/2002 tentang gedung perlu ada infrastruktur yang memadai bagi layanan terhadap kelompok rentan; (7) mengusulkan adanya mekanisme pemberian sanksi dan pengajuan gugatan yang lebih luas.
--	--	--	--	--

Matriks 6: Tabel Ruang Publik yang difasilitasi Koalisi MP3

Sama seperti Koalisi KIP, meski ruang publik yang formal prosedural hanya ada pada mekanisme RDPU dan kunjungan kerja, faktanya, dalam perjalanannya, Koalisi MP3 – dengan berbagai keterbatasannya - justru berhasil menciptakan ruang publik bagi terjadinya proses-proses diskusi yang lebih luas; bahkan sampai ke tingkat masyarakat akar rumput; sebagaimana terlihat dari table diatas.

Sedikit berbeda dengan Koalisi KIP yang memiliki akses cukup baik pada media, Koalisi MP3¹¹ justru menganggap bahwa akses pada media merupakan salah satu kendala. Hal ini terkait dengan isu pelayanan publik, yang – menurut Koalisi MP3 - dinilai oleh kalangan media sebagai isu yang kurang menarik. Akibatnya, Koalisi MP3 harus pandai-pandai mengemas substansi pelayanan publik dibalik kasus-kasus rill per sector, agar menjadi atraktif di mata media¹²; contohnya mengaitkan isu pelayanan dengan kasus-kasus ditolaknya pasien dari keluarga miskin oleh rumah sakit.

Dalam hal pola relasi dengan CSO daerah, Koalisi MP3 mengalami permasalahan yang sama dengan Koalisi KIP. Koalisi MP3 tampaknya mengalami kesulitan dalam hal menjalin relasi dengan lembaga-lembaga di daerah.

Dari uraian diatas, dapat dilihat bahwa ruang publik yang difasilitasi oleh Koalisi MP3 merupakan arena-arena dimana terjadi proses-proses diskusi publik yang kemudian menghasilkan opini yang menjadi bahan-bahan pengajuan usul dan rekomendasi pada proses formal penyusunan RUU PP di DPR.

¹¹ Wawancara dengan Ajeng Kesumaningrum, Divisi Advokasi Yappika pada 2 April 2009

¹² Ibid.

Ruang publik yang difasilitasi Koalisi MP3 merupakan ruang publik yang terlahir dari inisiatif kelompok menengah dalam struktur masyarakat. Pada konteks Indonesia, LSM merupakan salah satu kelompok menengah tersebut. Dengan demikian, konsepsi ruang publik Habermas sangat tepat pada konteks penelitian ini; dimana LSM telah berperan dalam penciptaan ruang publik yang menjadi arena diskusi bersama.

Bila dilihat lebih jauh, dapat kita lihat bahwa ruang publik yang difasilitasi Koalisi MP3 memenuhi criteria ruang publik sebagaimana dipersyaratkan Habermas. Catatan terhadap criteria ruang publik atas Koalisi MP3 dapat dilihat sebagaimana berikut ini:

1. Kesetaraan; dengan berbagai keterbatasan yang dimilikinya, secara internal koalisi, Koalisi MP3 telah berupaya membangun kesetaraan, terutama dengan jaringan di daerah. Upaya Koalisi MP3 membentuk simpul jaringan merupakan salah satu wujud untuk menciptakan adanya kesetaraan diantara para anggota Koalisi MP3. Dalam relasinya dengan DPR, Koalisi MP3 telah secara aktif mengupayakan agar Koalisi MP3 memiliki kesetaraan dalam proses-proses di DPR. Upaya aktif Koalisi MP3 kemudian terlihat, bahwa meskipun secara formal dalam proses di DPR tidak terlihat adanya kesetaraan antara DPR dengan Koalisi, namun dengan upaya membangun relasi dengan personal anggota DPR, maka kesetaraan mulai terbangun.
2. Masalah bersama; masalah bersama baru terlihat sebatas diantara para pihak yang terlibat langsung dalam diskusi-diskusi RUU PP. Bagi Koalisi MP3, perlu upaya tambahan dalam hal pengemasan isu agar substansi RUU PP menjadi masalah bersama.
3. Inklusivitas; meski secara formal dalam proses di DPR tidak bisa diakses oleh semua, namun keterlibatan Koalisi MP3 dalam proses pembahasan RUU PP telah membuka akses pada kelompok yang lebih luas. Contoh upaya kongkrit yang dilakukan Koalisi MP3 adalah dengan memfasilitasi keterlibatan kelompok *diffable* untuk aktif memberikan input dan usulan terhadap substansi RUU PP. Dengan demikian, secara informal, Koalisi

MP3 telah berupaya untuk menciptakan adanya inklusivitas dalam proses pembahasan RUU PP.

Dari kedua proses pembahasan pada RUU KIP dan RUU PP sebagaimana dibahas diatas, terlihat bahwa pada akhirnya kedua Koalisi LSM telah menyediakan ruang publik baru yang merupakan komplementer dari ruang publik yang disediakan secara formal prosedural oleh DPR. Ruang-ruang tersebut kemudian memang telah dimanfaatkan untuk menjadi arena diskusi para pihak yang memiliki perhatian pada masalah bersama terkait substansi RUU. Meski demikian, pada perjalanannya, masih ditemui berbagai kendala sehingga ruang publik yang difasilitasi Koalisi LSM baru dapat dimanfaatkan secara terbatas pada jaringan LSM, dan belum dapat menjangkau masyarakat yang lebih luas lagi. Keterbatasan sumber daya merupakan faktor terbesar dilakukannya pembukaan ruang diskusi yang lebih luas. Meski demikian, Koalisi LSM telah berupaya untuk mengatasi kendala tersebut melalui jalinan relasi dengan kalangan media.

5.2 Pilihan Strategi yang dilakukan *Civil Society* dalam mempengaruhi Proses Pembuatan Kebijakan Publik

Sebagaimana telah diuraikan pada Bab II, pada penelitian ini, yang dimaksud dengan partisipasi politik adalah kegiatan **legal** yang dilakukan oleh warga dalam rangka ikut terlibat dalam proses penyusunan kebijakan publik; yang dapat dilakukan dengan menggunakan beberapa strategi, terutama strategi persuasi. Strategi persuasi yang dimaksud disini adalah strategi dengan mengedepankan proses yang dialogis antara kedua belah pihak, sehingga akan mengurangi munculnya resistensi dari kedua belah pihak.

Mutz, dkk¹³, menyatakan bahwa *politics, at its core, is about persuasion; and persuasion is ubiquitous in the political process; it is also the central aim of political interaction*. Dalam proses persuasi ini, ada pembentukan-pembentukan opini publik yang ditebarkan di ruang diskusi. Hal seperti itulah yang dilakukan oleh kalangan LSM yang terlibat dalam proses advokasi RUU.

Secara lebih jelas, gambaran pilihan strategi Koalisi LSM untuk proses

¹³ Mutz, Diana C., Dkk. (1996; reprint 2007). *Political Persuasion and Attitude Change*. Michigan-USA: The University of Michigan Press. Hal. 1-3.

pembahasan RUU dapat dilihat sebagaimana berikut ini:

a. Koalisi KIP untuk RUU KIP

Bagi Koalisi KIP, keterlibatan Koalisi dalam proses penyusunan RUU KIP adalah dalam rangka ikut menjaga agar substansi yang didiskusikan mampu memberikan kemanfaatan pada masyarakat luas¹⁴. Dalam proses perjalanannya, proses persuasi selalu menjadi cara. Apalagi, dalam setiap pembahasan di tiap tahapan, selalu ada naskah versi DPR, naskah versi pemerintah, serta usulan-usulan dari berbagai kalangan. Persuasi yang dilakukan, tidak saja antara pihak Koalisi LSM, melainkan seringkali juga antara pemerintah dengan DPR. Seperti pada RUU KIP, pihak pemerintah (Depkominfo) tidak setuju apabila BUMN dimasukkan dalam kategori publik, mengingat BUMN merujuk pada kerangka UU tentang BUMN; sehingga menjadi tidak fair, dalam kacamata persaingan usaha, apabila BUMN dimasukkan dalam kategori publik¹⁵. Butuh proses panjang, sehingga dari persuasi itu dicapai kata sepakat yang merupakan jalan tengah; dimana pada kasus RUU KIP, jalan tengah yang disepakati adalah bahwa BUMN merupakan badan terbuka, sepanjang tidak bertentangan dengan perundang-undangan yang mengaturnya.

Bagi Koalisi KIP, proses persuasi telah berjalan cukup panjang. berdasarkan data dari Koalisi KIP, proses-proses persuasi menghasilkan sekitar 65% masukan dari Koalisi KIP telah diakomodir dalam UU KIP¹⁶.

Untuk RUU KIP, sejak awal, proses yang terbangun lebih pada relasi informal individual antara anggota Koalisi dengan individu anggota DPR. Dengan demikian proses persuasi yang terbangun merupakan relasi-relasi informal. Meski demikian, secara dampak, relasi-relasi informal ini dinilai telah mampu memberikan ruang keterlibatan yang cukup bagi Koalisi.

Dalam rangka mengembangkan pilihan strategi, Koalisi KIP telah menerapkan beberapa metode, termasuk metode stakeholder analisis dan analisa

¹⁴ Wawancara dengan Prayekti Muharjanti dan Henry Subagio dari ICEL pada 31 Maret 2009.

¹⁵ Wawancara dengan Dr. Drs. Suprawoto, S.H., MSi, Kepala Badan Informasi Publik Departemen Komunikasi dan Informatika pada tanggal 6 Mei 2009.

¹⁶ Wawancara dengan Agus Sudibyo, Deputi Direktur Yayasan Sains Estetika dan Teknologi/SET; anggota koalisi KIP pada 10 April 2009.

SWOT. Kedua metode analisis tersebut secara rutin digunakan oleh Koalisi KIP, terutama pada saat-saat pembahasan RUU KIP tengah hangat dibahas DPR. Koalisi KIP juga merancang forum refleksi bersama setiap ada pergantian kepengurusan koalisi. Perjalanan Koalisi KIP yang cukup panjang pada akhirnya memang telah memberikan pengalaman advokasi yang cukup baik bagi kalangan LSM yang tetap sabar dan setia dengan kerja-kerja koalisi.

Metode analisis stakeholder yang dilakukan oleh Koalisi KIP telah merujuk pada pihak mana saja dan siapa saja Koalisi KIP bisa menjalin relasi. Pada saat melakukan analisis stakeholder, Koalisi KIP memiliki list organisasi dan orang yang menjalin relasi dengan koalisi. Dari hasil analisa tersebut Koalisi memperoleh nama-nama maupun lembaga-lembaga yang ditindaklanjuti dengan rangkaian kegiatan lobby oleh Koalisi.

Pada masa-masa awal pembahasan RUU KIP di DPR periode 1999-2004, hasil dari analisis stakeholder yang dilakukan Koalisi KIP telah merekomendasikan agar Koalisi menjalin relasi dengan beberapa aktor di DPR. Kemudian, Koalisi juga menindaklanjuti dengan membentuk kerjasama-kerjasama dengan aktor-aktor tersebut; yang dalam bentuk kongkritnya diwujudkan dalam berbagai kegiatan, termasuk kegiatan studi banding ke beberapa negara.

Pada masa DPR periode 2004-2009, metode analisis stakeholder yang dilakukan oleh Koalisi KIP juga merekomendasikan aktor-aktor di DPR yang kemudian dijalin kerjasamanya oleh Koalisi. Termasuk dalam analisis tersebut adalah dilakukannya pemetaan aktor DPR oleh Koalisi. Hasilnya, Koalisi memiliki beberapa nama yang menjadi relasi Koalisi serta menjadi salah satu pintu masuk Koalisi untuk terlibat dalam proses-proses di DPR.

Strategi pendekatan yang dibangun oleh Koalisi KIP terhadap aktor-aktor DPR lebih sering dengan pendekatan personal. Dalam beberapa kesempatan, Koalisi KIP kerap mengundang keterlibatan para anggota DPR dalam kegiatan-kegiatan diskusi publik maupun kegiatan publikasi yang difasilitasi oleh Koalisi. Dalam proses seperti ini, kedua belah pihak, baik itu aktor DPR maupun Koalisi, dapat menjalin relasi seperti itu terdorong adanya kesamaan kepentingan dan

prinsip mutualisme. Koalisi KIP dalam hal ini melihat perlunya menciptakan panggung bagi anggota DPR sebagai peluang penting dalam rangka mempermulus relasi yang terbangun dengan DPR. Sedangkan bagi anggota DPR panggung yang disediakan akan memberikan kesempatan untuk memperoleh masukan atas substansi RUU yang menjadi tanggung jawab tugasnya sekaligus akan mendorong popularitasnya sebagai anggota DPR¹⁷.

Selain pada para aktor DPR, Koalisi juga melakukan analisis terhadap stakeholder yang lain. Terhadap elemen pemerintah, Koalisi telah mengidentifikasi institusi-institusi pemerintah, terutama di Departemen Komunikasi dan Informatika, Departemen Pertahanan dan Keamanan, serta Departemen Hukum dan HAM, sebagai institusi penting dalam kaitannya dengan proses pembahasan RUU KIP.

Bagi Koalisi KIP, Departemen Komunikasi dan Informatika merupakan departemen yang paling strategis untuk menjalin relasi. Hal ini erat kaitannya dengan posisi Departemen Komunikasi dan Informatika sebagai pendamping DPR dalam proses pembahasan RUU di DPR, sebagai wakil pemerintah. Selama proses pembahasan RUU KIP, Koalisi KIP telah menjalin beberapa kerjasama dengan Departemen Komunikasi dan Informatika. Meski demikian, proses menuju terbentuknya kerjasama tersebut memang cukup lama. Pola-pola relasi personal yang kemudian dibangun Koalisi KIP dengan pihak pemerintah, ternyata pada akhirnya telah melahirkan kepercayaan dari pihak pemerintah terhadap Koalisi. Hal ini dapat dilihat dari keterlibatan Koalisi KIP dalam beberapa kegiatan sosialisasi UU KIP yang difasilitasi oleh Departemen Komunikasi dan Informatika di beberapa daerah pada awal tahun 2009 ini¹⁸.

Dalam rangka mendiseminasikan gagasan pentingnya keterbukaan informasi publik, Koalisi KIP juga telah memanfaatkan momentum pembahasan RUU Rahasia Negara sebagai arena penciptaan masalah bersama. Departemen Pertahanan dan Keamanan merupakan institusi pemerintah yang bertanggungjawab atas pembahasan RUU Rahasia Negara. Dengan demikian, Koalisi KIP telah

¹⁷ Wawancara dengan Prayekti Muharjanti dan Henry Subagio dari ICEL pada 31 Maret 2009.

¹⁸ Wawancara dengan Dr. Drs. Suprawoto, S.H., MSi, Kepala Badan Informasi Publik Departemen Komunikasi dan Informatika pada tanggal 6 Mei 2009.

mengupayakan terbentuknya relasi dengan Departemen Pertahanan dan Keamanan, dalam rangka menjaga agar RUU Rahasia Negara tidak menjadi kontra produktif dengan RUU KIP.

Upaya menjalin relasi dengan Departemen Pertahanan dan Keamanan dilakukan oleh Koalisi KIP dengan cara mengundang keterlibatan pihak Dephankam dalam kegiatan-kegiatan diskusi publik maupun publikasi yang difasilitasi oleh Koalisi KIP. Disamping itu, pendekatan melalui lobby juga dilakukan terhadap beberapa pejabat di Dephankam melalui kegiatan roadshow Koalisi ke beberapa departemen, termasuk ke dephankam.

Dalam rangka diseminasi pada masyarakat yang lebih luas, strategi yang dipilih oleh Koalisi KIP adalah dengan melakukan kegiatan roadshow media, press release, maupun press conference. Kegiatan roadshow media adalah kegiatan kunjungan yang dilakukan oleh Koalisi KIP ke kantor redaksi beberapa media besar. Kegiatan ini dilakukan dalam rangka melakukan penyadaran kepada kalangan media massa tentang pentingnya isu kebebasan informasi.

Disamping itu, Koalisi KIP juga selalu melakukan *press release* ataupun *press conference* setiap kali Koalisi menyelenggarakan diskusi publik ataupun peluncuran buku. Bahkan pada beberapa kasus besar, Koalisi juga mengadakan even diskusi dan press release mengaitkan suatu isu dengan keterbukaan informasi. Contohnya adalah pada saat terjadi kasus semburan lumpur lapindo di Sidoarjo, Koalisi menyelenggarakan kegiatan press release, diskusi publik, dengan tema keterbukaan informasi publik bisa menghindari terjadinya kasus besar seperti kasus lapindo. Pada akhirnya Koalisi KIP harus selalu berkreasi menciptakan isu-isu terkait kasus-kasus kongkrit yang terjadi, dalam rangka menjaga agar masalah bersama terkait RUU KIP tetap bergulir dalam diskusi-diskusi di masyarakat.

Dengan demikian, dapat kita lihat bahwa Koalisi KIP telah mengembangkan berbagai strategi agar Koalisi KIP dalam terlibat dalam proses-proses pembahasan RUU KIP di DPR. Strategi yang dipilih oleh Koalisi, selain menjalin relasi dengan internal para aktor di DPR, Koalisi juga mengembangkan strategi publikasi dalam rangka diseminasi gagasan pada masyarakat yang lebih luas. Strategi publikasi

yang dilakukan Koalisi terwujud dalam kegiatan-kegiatan penerbitan buku dan pengembangan website koalisi.

Hal penting yang bisa dicatat dari strategi berjaringan yang digunakan oleh Koalisi KIP, bahwa Koalisi KIP selalu mengupayakan terjadinya proses-proses yang persuasive, sehingga pihak-pihak lain merasa nyaman dalam menjalin relasi dengan Koalisi KIP.

Secara keseluruhan, strategi pendekatan yang telah digunakan oleh Koalisi KIP telah memberikan akses pada Koalisi KIP untuk dapat terlibat dalam proses-proses pembahasan RUU di DPR.

b. Koalisi MP3 untuk RUU PP

Serupa dengan apa yang terjadi di Koalisi KIP, Koalisi MP3 juga mengalami hal yang tidak jauh berbeda. Proses-proses persuasi selalu terjadi diantara ketiga pihak yang terlibat, yaitu DPR, eksekutif, dalam hal ini kantor Meneg PAN dan DepkumHAM, serta LSM. Pada proses RUU Pelayanan Publik, proses persuasi yang paling alot adalah pada saat mendiskusikan soal *citizen charter* dan maklumat pelayanan¹⁹. Pihak Koalisi LSM menginginkan digunakannya istilah *citizen charter* sedangkan pemerintah menginginkan istilah maklumat pelayanan. Setelah melalui proses panjang, pada akhirnya, istilah yang digunakan di UU adalah ‘maklumat pelayanan’ dengan pertimbangan bahwa pada maklumat pelayanan, terkandung makna kewajiban penyelenggara untuk mengumumkan kewajiban pelayanan yang harus dilakukan oleh penyelenggara serta hak masyarakat untuk memperoleh pelayanan.

Bagi Koalisi MP3, proses persuasi tidak saja dilakukan untuk substansi atau materi RUU. Pendekatan persuasi yang dibangun secara informal personal juga digunakan saat meminta kesediaan anggota untuk ikut dalam kegiatan diskusi publik yang diselenggarakan Koalisi MP3 di daerah-daerah. Keterbatasan *resources* yang dimiliki Koalisi MP3, telah membuat Koalisi MP3 untuk lebih kreatif

¹⁹ Wawancara dengan Ir. Cerdas Kaban, Deputy Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara pada 14 April 2009.

memanfaatkan berbagai kemungkinan dalam rangka membuka ruang diskusi²⁰. Relasi yang informal dan personal inilah yang membuat proses persuasi bisa lebih berhasil.

Dalam rangka mengembangkan strategi advokasi, Koalisi MP3 mempergunakan metode analisis stakeholder. Analisis stakeholder yang dilakukan Koalisi MP3 telah mengidentifikasi aktor-aktor di DPR, pemerintah, maupun kalangan LSM lain dan media. Pada proses-proses advokasi yang dilakukannya, kemudian Koalisi MP3 berupaya menjalin relasi dengan aktor-aktor yang telah teridentifikasi tersebut.

Sejalan dengan hasil identifikasi Koalisi MP3, berbagai kegiatan diskusi publik maupun publikasi yang difasilitasi Koalisi selalu diupayakan untuk melibatkan para aktor yang telah teridentifikasi tersebut. Sebagaimana telah dikemukakan diatas, wujud kongkrit yang terjadi adalah dengan adanya keterlibatan anggota DPR dalam kegiatan-kegiatan diskusi publik yang difasilitasi Koalisi MP3.

Relasi yang terbangun dengan pihak eksekutif, dalam hal ini dengan Kantor Menteri Negara PAN tidak terjadi begitu saja. Koalisi MP3 harus berupaya cukup keras untuk membuktikan bahwa Koalisi MP3 merupakan jaringan LSM yang betul-betul peduli pada isu pelayanan publik. Adalah upaya serius Koalisi MP3 untuk terus menerus memberikan input yang kongkrit terhadap substansi RUU PP yang merupakan pintu bagi adanya kepercayaan terhadap Koalisi MP3. Baik pihak DPR maupun pemerintah, mengakui bahwa usulan-usulan yang disampaikan Koalisi MP3 merupakan usulan yang kongkrit dan upaya Koalisi MP3 telah membuktikan bahwa Koalisi MP3 merupakan Koalisi yang serius bekerja untuk isu pelayanan publik²¹.

Sedikit berbeda dengan Koalisi KIP, bagi Koalisi MP3, penciptaan masalah bersama dari substansi RUU PP merupakan tantangan besar. Apalagi relasi antara Koalisi MP3 tidak sebaik relasi yang dimiliki oleh Koalisi KIP dengan kalangan

²⁰ Wawancara dengan Ajeng Kesumaningrum, Divisi Advokasi Yappika pada 2 April 2009.

²¹ Wawancara dengan Ir. Cerdas Kaban, Deputy Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara pada 14 April 2009. Juga bisa dilihat dari Wawancara dengan Rachmat Budiadji, SIP, MSi, Kepala Sub Bagian Tata Usaha Komisi 2 DPR RI, pada 1 April 2009.

media. Namun demikian, Koalisi MP3 kemudian mengembangkan beberapa strategi dalam rangka memperoleh liputan media.

Strategi yang menurut Koalisi MP3 cukup sukses adalah dengan melakukan kegiatan roadshow media. Pada kegiatan roadshow media, Koalisi MP3 mengadakan kunjungan dan berdiskusi dengan kantor redaksi beberapa media besar. Ternyata, hasil dari kegiatan roadshow media tersebut membuahkan hasil yang cukup baik²². Tindak lanjut dari kegiatan roadshow media, Koalisi MP3 juga secara berkala menerbitkan press release. Koalisi MP3 memanfaatkan waktu hari Sabtu-minggu untuk mengirimkan press release ke media. Biasanya press release yang dikirim ke media pada hari Sabtu-minggu kemudian memang dimuat oleh media tersebut²³.

Secara internal, strategi pengelolaan koalisi dalam hal berjaringan dengan LSM-LSM lain difasilitasi oleh sekretariat Koalisi MP3. Sedikit berbeda dengan Koalisi KIP yang benar-benar cair, Koalisi MP3 memiliki struktur jaringan yang lebih tegas. Dibentuknya simpul-simpul daerah dan simpul-simpul akademisi merupakan strategi yang dipilih Koalisi MP3 dalam rangka menggalang jaringan seluas-luasnya. Meski ada berbagai keterbatasan sumber daya, ternyata strategi ini cukup memberikan bekal bagi kerja advokasi yang dilakukan oleh Koalisi MP3. Dengan adanya simpul-simpul tersebut, kerja sekretariat memang lebih besar, karena harus mendiseminasikan informasi dan setiap perkembangan secepat mungkin pada simpul. Simpul lah yang kemudian bertugas menyebarluaskan kembali informasi dan perkembangan termaksud pada anggota koalisi lainnya di wilayah simpul tersebut. Dengan cara seperti ini, Koalisi MP3 dinilai oleh pemerintah maupun DPR sebagai organisasi yang akuntabel serta memiliki jaringan luas, sehingga dinilai layak sebagai wakil masyarakat²⁴.

²² Wawancara dengan Ajeng Kesumaningrum, Divisi Advokasi Yappika pada 2 April 2009

²³ Ibid.

²⁴ Wawancara dengan Ir. Cerdas Kaban, Deputy Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara pada 14 April 2009. Juga senada dengan Wawancara dengan Rachmat Budiadji, SIP, MSi, Kepala Sub Bagian Tata Usaha Komisi 2 DPR RI, pada 1 April 2009.

Pada intinya, Koalisi MP3 telah menggunakan berbagai strategi dalam rangka keterlibatan Koalisi MP3 dalam proses penyusunan RUU PP. mulai strategi internal di jaringan Koalisi MP3 itu sendiri, sampai pada strategi menjalin relasi dengan pihak DPR dan pemerintah. Pada semua proses tersebut, yang paling penting adalah bahwa Koalisi MP3 selalu mengedepankan pendekatan persuasi. Pendekatan ini telah membuat Koalisi MP3 diterima keberadaannya oleh DPR dan pemerintah. Penerimaan tersebut berdampak pada diterimanya usulan-usulan Koalisi MP3 oleh DPR dan pemerintah. Bahkan, pada masa-masa akhir pembahasan RUU PP, Koalisi MP3 merupakan organisasi yang masih bisa memantau sekaligus terlibat dalam diskusi-diskusi RUU, dimana biasanya pembahasan tersebut bersifat tertutup, namun Koalisi MP3 diperkenankan mengikutinya. Dengan demikian, sebagaimana dikemukakan oleh anggota Koalisi MP3, bahwa proses pembahasan RUU PP merupakan salah satu contoh *best practice* dimana ruang keterlibatan publik dibuka bahkan sampai pada rapat-rapat panja dan pansus di Tingkat II. Biasanya rapat-rapat di Tingkat II sifatnya tertutup bagi publik²⁵, namun pembahasan RUU PP memberikan kesempatan pada Koalisi MP3 untuk terlibat.

Secara keseluruhan, dari proses kedua RUU sebagaimana dibahas diatas, bangunan relasi informal dan personal merupakan faktor penting yang membuat akses terhadap proses menjadi lebih terbuka. Disisi lain, bentuk relasional yang informal dan personal seperti ini, telah memperlihatkan bahwa secara sistem, belum terbangun mekanisme partisipasi dalam ruang publik yang telah dijamin Undang-undang nomor 10 tahun 2004.

5.3 Peran *Civil Society* dalam Kerangka *Governance* untuk Proses Pembuatan Kebijakan Publik

Kerangka *governance* mempersyaratkan adanya relasi antara *state*, *market*, dan *society*. Sedangkan kebijakan publik, sebagaimana telah dikemukakan pada Bab II, merupakan keputusan-keputusan yang dihasilkan dari pola relasi antara ketiga aktor *governance*, yaitu *state*, *market*, dan *society*.

²⁵ Wawancara dengan Sulastio, S.H., Direktur IPC (Indonesian Parliamentary Center) pada 1 April 2009.

Dari penelitian ini, bisa dilihat bahwa meskipun secara prosedural formal, ruang publik yang dijamin UU masih terbatas pada mekanisme RDPU dan kunjungan kerja, faktanya, *civil society* telah mampu berperan lebih banyak, dengan menciptakan ruang publik baru, ruang publik yang komplementer pada sistem pembuatan kebijakan publik.

Dari kedua proses pembentukan dua RUU yang dikaji pada penelitian ini, prasyarat adanya ruang publik sebagaimana dipersyaratkan oleh Habermas, justru lebih banyak dilakukan oleh *civil society*. Prasyarat ruang publik, yaitu adanya kesetaraan, adanya masalah bersama, dan adanya inklusivitas, justru merupakan prasyarat yang dalam implementasi UU 10/2004 dibangun oleh *civil society* secara informal. Peran-peran komplementer yang dilakukan oleh *civil society*, secara tidak langsung justru memperlihatkan bahwa secara informal, tiga kriteria ruang publik tersebut masih dalam proses pembentukan.

Kondisi ini menyimpulkan bahwa peran-peran yang dilakukan oleh *civil society* ternyata telah berdampak positif dalam proses pembuatan kebijakan publik. Hal ini juga sekaligus menjadi bukti bahwa *civil society* akan terus ada dan berperan. Demikian sebagaimana muncul dalam wawancara dengan narasumber yang juga menyatakan bahwa kedepan peran-peran yang akan dilakukan oleh *civil society* mungkin saja akan berbeda²⁶. Pernyataan tersebut dikuatkan dengan pernyataan dari Jeffrey C. Alexander yang menyatakan bahwa *civil society is a project. It is a restless aspiration that lies deep in the goal of democratic life*²⁷. Bagi Alexander, *civil society* merupakan inisiatif yang akan terus ada secara berkelanjutan, karena inisiatif ini terkait dengan aspirasi yang akan ada terus menerus, apalagi dalam kaitannya dengan proses demokratisasi.

Adanya ruang partisipasi untuk terlibat dalam proses pembuatan kebijakan ini, seringkali memunculkan bentuk relasi baru antara LSM dengan pemerintah maupun DPR. Dalam bentuk relasi ini, sebagaimana juga terlihat dari proses RUU KIP maupun RUU PP, input-input dari LSM telah memberikan pengaruh cukup besar. Kemampuan substansi dan pemikiran kritis LSM telah memberikan warna

²⁶ Wawancara dengan A Patra M. Zen, Ketua Pengurus YLBHI, pada tanggal 5 Mei 2009.

²⁷ Alexander, Jeffrey C. (2006). *The Civil Sphere*. Oxford: Oxford University Press. Hal. 551

tersendiri dalam proses pembuatan kebijakan publik. Bagaimanapun juga, adanya hak partisipasi masyarakat, telah membuka ruang publik yang lebih luas pada proses-proses penyusunan kebijakan publik. Sebagai produk yang akan mengikat publik, adanya hak berpartisipasi ini akan memberikan bekal pengetahuan bagi terbentuknya opini publik. Sebagai bentuk pendidikan politik bagi rakyat, hak ini menjadi begitu penting. Yang kemudian mesti juga diperhatikan adalah bagaimana LSM memiliki kemampuan untuk mempergunakan hak berpartisipasi tersebut secara bijak, dan menjalankan peran sebagai pen jembatan antara masyarakat dengan pengambil keputusan. Menjadi penting bagi LSM untuk menjalankan peran penyeimbang dengan pemikiran-pemikiran kritisnya. Bangunan relasi antara LSM dengan media dalam hal ini menjadi sangat penting. Media merupakan pihak yang memiliki kemampuan menjalankan peran-peran diseminasi informasi pada masyarakat yang lebih luas. Disisi lain, dalam rangka membuka ruang diseminasi yang lebih luas, pihak media pun dituntut untuk berperan aktif, menyediakan ruang-ruang bagi terbentuknya opini publik.

Dari kedua proses pembahasan RUU sebagaimana dilihat pada penelitian ini, faktor akses terhadap proses merupakan faktor paling penting dalam berjalannya hak partisipasi dalam proses penyusunan RUU. Pengalaman dua koalisi LSM sebagaimana diuraikan diatas telah menunjukkan hal yang sama, bahwa akses terhadap proses merupakan faktor mendasar. Meskipun hak partisipasi dalam proses penyusunan suatu RUU telah memperoleh jaminan hukum, pada pelaksanaannya, berjalannya hak partisipasi tersebut masih mensyaratkan adanya akses. Tiadanya akses pada DPR akan menyulitkan terimplementasikannya hak partisipasi masyarakat ini.

Hal tersebut terjadi karena ketiadaan sistem dan prosedur bagi terlaksananya hak partisipasi dalam proses penyusunan RUU. Pengalaman kedua koalisi pun menunjukkan bahwa pada masa-masa awal, kedua koalisi harus mengupayakan berbagai saluran agar mereka memperoleh kesempatan untuk terlibat. Dengan demikian, sudah seharusnya DPR lebih mengembangkan ruang partisipasi masyarakat demi keterlibatan masyarakat yang lebih baik dalam rangka demokratisasi.

Disisi lain, proses dan dinamika yang dialami oleh kedua koalisi LSM tersebut juga menunjukkan bahwa meski secara legal formal, hak partisipasi telah memperoleh jaminan hukum, namun pada pelaksanaannya, hak partisipasi tersebut masih belum diimbangi dengan terciptanya criteria-kriteria ruang publik sebagaimana dipersyaratkan Habermas. Secara formal, criteria kesetaraan, criteria masalah bersama, dan criteria inklusivitas, belum terpenuhi dalam proses-proses penyusunan RUU di DPR. Hanya LSM yang memiliki akses saja lah yang memiliki kesempatan menjalankan hak partisipasi tersebut. Apabila hal seperti ini dibiarkan berlarut-larut, dan tidak diciptakan sistem yang baik, ada kemungkinan bagi terjadinya perubahan peran LSM menjadi institusi *lobbyist* saja, tanpa memperhatikan keterkaitannya dengan *grassroot*. Disisi lain, tanpa dibarengi strategi manajemen internal koalisi yang baik, akan mudah sekali terjadinya eksklusi terhadap LSM daerah dan kalangan *grassroot* dalam proses-proses advokasi kebijakan.

Dengan demikian, pengalaman dari kedua koalisi sebagaimana telah diuraikan pada bab ini memperlihatkan bahwa peran-peran LSM dalam proses kebijakan publik semestinya diimbangi dengan terbangunnya sistem dan mekanisme yang lebih jelas. Adanya sistem dan mekanisme partisipasi yang jelas akan meningkatkan akuntabilitas, baik itu akuntabilitas DPR maupun akuntabilitas LSM itu sendiri. Bagi LSM, dalam rangka meningkatkan akuntabilitas publiknya, membangun ruang publik lengkap dengan ketiga kriterianya, merupakan tantangan yang harus dihadapi. Ketiga criteria ruang publik akan mendorong LSM untuk lebih baik membangun jaringan, baik itu dengan LSM lain di tingkat daerah maupun dengan kalangan *grassroot*. Bagaimanapun juga, peran-peran LSM dalam proses pembuatan kebijakan akan sangat penting, dalam rangka menjaga keseimbangan antara *power* yang dimiliki pemerintah dan *power* dari sisi *market*. Apa yang dibahas pada penelitian ini tidak mencakup pembahasan RUU yang menarik keterlibatan sisi *market*. Kedua RUU yang menjadi studi kasus pada penelitian ini, merupakan RUU yang bagi *market*, dianggap tidak terlalu signifikan, sehingga sedikit sekali keterlibatan mereka dalam prosesnya. Kedepan, peran-peran LSM juga harus mampu menjadi penyeimbang dalam proses-proses penyusunan RUU dimana ada keterlibatan *market*.

Dalam kaitannya dengan konsep partisipasi, pengalaman kedua koalisi ini memperlihatkan bahwa definisi ‘masyarakat’ sebagaimana dianut dalam Undang-undang nomor 10 tahun 2004 berimplikasi pada ketidakjelasan subjek, siapa itu masyarakat. Secara konsep, hal ini menunjukkan pentingnya menyandingkan konsep partisipasi dengan konsep *citizenship* atau kewargaan. Dengan adanya konsep kewargaan, akan lebih jelas menunjukkan siapa yang bisa berpartisipasi. Konsep *citizenship* mensyaratkan ada hak dan kewajiban warga yang berimplikasi pada adanya hak warga untuk terlibat. Contoh kongkrit adalah, sebagai pembayar pajak, warga memiliki hak untuk terlibat.

