

Demokrasi Deliberatif dalam Proses Pembentukan Undang-Undang di Indonesia: Penerapan dan Tantangan ke Depan

Oleh:

Liza Farihah dan Della Sri Wahyuni

Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan

liza.farihah@leip.or.id

della.wahyuni@leip.or.id

Konsep Demokrasi Deliberatif yang digagas oleh Jügen Habermas bukanlah konsep yang sama sekali baru dalam perbincangan akademik seputar demokrasi di Indonesia. Gagasan ini memandang bahwa setiap kebijakan publik harus diuji terlebih dahulu melalui konsultasi publik atau lewat diskursus publik dengan keberadaan “Ruang Publik”. Hal yang hendak dituju dari Demokrasi Deliberatif ini adalah ingin membuka ruang yang lebih lebar bagi masyarakat dalam proses pembentukan kebijakan publik. Dalam pandangan senada, Rainer Forst (seorang komentator Habermas) mengungkapkan bahwa bukan jumlah kehendak perseorangan dan juga kehendak umum yang menjadi sumber legitimasi, melainkan proses pembentukan keputusan politis yang selalu terbuka terhadap revisi secara deliberatif dan diskursus argumentasi.

Bagi sebagian kalangan di Indonesia, gagasan ini dianggap sangat menjanjikan bagi masa depan demokrasi di Indonesia (terlebih lagi pasca gerakan reformasi 1998), dimana keberadaan ruang publik untuk mendiskusikan kebijakan publik sangat didambakan. Akan tetapi, jika ditilik lebih teliti, konsep “ruang publik” yang dimaksud Habermas bukan sekedar ketersediaan forum untuk mendiskusikan setiap kandidat kebijakan publik. Habermas memandang keberadaan ruang publik dengan menyatakan bahwa ruang publik bukan hanya tempat melainkan sebuah kondisi yang memungkinkan konstituen untuk selalu berperan sebagai pengeras suara (*sounding board*) dalam menyuarakan kepentingan publik untuk pembuatan kebijakan publik. Ruang publik yang dapat menunjukkan diskursus antara konstituen dan wakilnya yang berujung pada kebijakan publik yang benar-benar berpihak pada kepentingan publik.

Sedangkan dalam konteks Indonesia, demokrasi deliberatif bisa jadi adalah angan-angan belaka. Ruang publik yang dimaksud Habermas belum mendapatkan tempat di Indonesia, karena sistem keterwakilan yang menjadi ciri khas demokrasi perwakilan dapat dikatakan sebagai keterwakilan yang semu (*pseudo*) karena tidak ada posisi tawar (*bargaining position*) yang proporsional antara konstituen dengan wakil rakyat. Kondisi ini menyebabkan ruang publik sulit untuk diciptakan dalam sistem keterwakilan yang seperti itu. Ruang publik bukan semata-mata kehadiran forum-forum sejenis rapat dengar, diskusi publik atau rumah aspirasi saat masa reres. Ruang publik yang ideal belum dapat diciptakan jika 3 (tiga) hal berikut, yaitu sistem kepartaian, sistem keterwakilan, kesadaran politik masyarakat masih menjadi permasalahan yang utama.

Beranjak dari alur pikir tersebut, tulisan ini akan mengkaji tentang hubungan keterwakilan konstituen dengan wakil rakyat dipandang dari konteks ruang publik dalam konsep demokrasi deliberatif.

Kata Kunci: Ruang Publik, Demokrasi Deliberatif, Sistem Keterwakilan, Konstituen, Wakil Rakyat.

Pendahuluan

Semakin bertambahnya jumlah manusia membuat pengambilan kebijakan untuk orang banyak tidak bisa dilakukan secara bersama-sama seperti zaman dahulu kala. Pada zaman dahulu kala di Yunani, masyarakat datang berbondong-bondong ke Ecclesia untuk merumuskan suatu kebijakan. Di Ecclesia, mereka menerapkan demokrasi langsung. Mekanisme Ecclesia tidak relevan lagi jika dilakukan pada masa sekarang di kala hadirnya negara yang memiliki cakupan wilayah, penduduk, dan pemerintahan yang berdaulat. Luasnya wilayah dan banyaknya jumlah penduduk mengakibatkan dibutuhkannya suatu sistem perwakilan.

Kita mengenal adanya perwakilan politik dan perwakilan teritorial dalam konsep perwakilan. Dalam konteks Indonesia, perwakilan politik yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki peran penting dalam hal legislasi, pengawasan, dan anggaran. Ketiga peran ini tampaknya belum diresapi secara penuh oleh DPR. Segudang permasalahan muncul utamanya dalam hal legislasi. Undang-undang yang dibuat oleh DPR belum berpihak pada kepentingan rakyat, belum dibuat berdasarkan prioritas kebutuhan masyarakat, dan belum melibatkan masyarakat secara maksimal dalam proses pembentukannya.

Merujuk pada konsep demokrasi deliberatif yang dibawa oleh Jurgen Habermas, kebijakan yang dikeluarkan oleh wakil rakyat dapat dikontrol melalui keberadaan “ruang publik”. Ruang publik menjadi arena diskursus antara rakyat dengan wakil rakyat mengenai kebijakan yang dibuat. Ketiadaan ruang publik membuat konsep demokrasi deliberatif tidak bisa dijalankan seutuhnya. Ruang publik berwujud serangkaian mekanisme dan juga kondisi yang diciptakan untuk mendukung adanya demokrasi deliberatif.

Undang-undang yang dilahirkan tanpa melalui ruang publik, hanya akan menjadi undang-undang yang melanggar hak konstitusional warga negara. Melihat hal ini, rasanya-rasanya masyarakat ingin melakukan *recall* kepada wakil rakyat yang dipilihnya. Namun, sayangnya sistem *recall* hanya tersedia untuk partai politik. Pada akhirnya, mekanisme yang bisa ditempuh masyarakat untuk menuntut hak mereka yang hilang akibat pengaturan undang-undang adalah mengajukan *judicial review* (uji materiil) ke Mahkamah Konstitusi. Menjadi satu catatan tersendiri melihat jumlah uji materiil yang masuk ke Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2003 sampai saat ini. Terdapat 807 permohonan uji materiil yang masuk ke Mahkamah Konstitusi menyoal 213 undang-undang.¹ Realita ini menjadi satu bukti bahwa masyarakat merasa undang-undang yang tidak dibuat DPR belum representatif dan belum mengakomodasi kepentingan rakyat.

Segudang permasalahan yang timbul dalam sistem demokrasi perwakilan di Indonesia erat kaitannya dengan hubungan keterwakilan antara rakyat dengan wakil rakyat. Jika keterwakilan yang terjadi adalah keterwakilan yang semu, sistem demokrasi perwakilan di Indonesia tidak akan mencapai tujuan demokrasi untuk membahagiakan rakyat. Untuk menjawab permasalahan yang ada, penulis mengajukan gagasan penerapan demokrasi deliberatif dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia dengan melihat peluang dan tantangan dalam penerapannya. Sebelum itu, penulis akan menyorot demokrasi perwakilan di Indonesia dengan melihat hubungan keterwakilan antara rakyat dengan wakil rakyat dan partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang.

Pembahasan

a. Menyorot Demokrasi Perwakilan di Indonesia

Salah satu ciri negara demokratis adalah adanya mekanisme pemilihan umum dan keberadaan perwakilan politik. Demokrasi perwakilan merupakan sistem pemberian mandat kepada individu-individu tertentu untuk mewakili suatu kelompok melalui mekanisme

¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia “*Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang*”, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>, diakses tanggal 15 Oktober 2013.

pemilihan umum. Melalui pemilihan umum secara langsung, masyarakat memberikan legitimasi secara langsung kepada anggota parlemen. Namun, keberadaan parlemen (dalam hal ini DPR) saja tidaklah cukup karena hal yang paling penting adalah seberapa jauh keterwakilan yang terjadi. Kualitas keterwakilan dapat diukur melalui implementasi fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran yang dilakukan oleh DPR.

Hal utama yang paling disoroti dari implementasi fungsi DPR adalah legislasi atau pembentukan undang-undang. Undang-undang adalah norma yang bersifat umum dan abstrak sehingga mengikat semua warga negara tanpa terkecuali. Adalah hal yang penting untuk memastikan undang-undang dibuat melalui prosedur yang tepat dan menghasilkan substansi pengaturan yang benar. Berkaitan dengan hal tersebut, kontrol dari masyarakat dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sangat dibutuhkan. Untuk mewujudkan demokrasi perwakilan yang benar-benar mewakili rakyat, rakyat tidak bisa menghentikan langkah hanya sampai proses pemilihan wakil rakyat. Pasca pemilihan sesungguhnya adalah tahap yang lebih penting.

Jelas bahwa partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan untuk mewujudkan demokrasi perwakilan yang substansial khususnya menghasilkan undang-undang yang mengakomodasi aspirasi dan kepentingan rakyat. Merujuk ke Pasal 96 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam Peraturan Tata Tertib DPR RI juga diatur mengenai partisipasi masyarakat tepatnya dalam Bab XIV tentang Representasi Rakyat dan Partisipasi Masyarakat. Dalam ketentuan tata tertib ini juga disebutkan bahwa masyarakat dapat menyampaikan masukan kepada DPR (anggota maupun badan/alat kelengkapan) langsung maupun tertulis dalam hal: (i) penyusunan dan penetapan prolegnas; (ii) penyiapan dan pembahasan rancangan undang-undang; (iii) pembahasan RUU APBN; (iv) pengawasan pelaksanaan undang-undang; dan (v) pengawasan pelaksanaan kebijakan pemerintah. Di lain pihak, anggota DPR dapat menyerap aspirasi konstituennya melalui kunjungan kerja ataupun pembentukan rumah aspirasi di daerah pemilihannya (tempat konstituen mereka berada).

Sering terjadi jauh panggang dari api di mana *das sein* (kenyataan) berbeda dengan tatanan ideal. Pembentukan undang-undang belum dibuat dengan melibatkan masyarakat. Ada 2 (dua) hal yang disasar, yaitu upaya pelibatan dari sisi DPR dari sisi masyarakat. DPR merasa bahwa mereka telah dipilih oleh rakyat sehingga rakyat memberikan mandat seutuhnya pada mereka untuk membuat undang-undang. Terkadang mandat seutuhnya ini ditafsirkan masyarakat tidak akan mengulik-ulik kerja DPR termasuk partisipasi dalam pembentukan undang-undang. Dari sisi masyarakat, belum muncul inisiatif untuk turut berperan serta menentukan masa depan mereka sendiri. Pengajuan RUU oleh masyarakat pun bisa dikatakan masih minim.

Mengacu pada UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Peraturan Tata Tertib DPR, mekanisme pelibatan masyarakat hanya ditafsirkan melalui kunjungan kerja, rapat dengar pendapat, lokakarya, rumah aspirasi saat masa reses, dan sejenisnya. Mekanisme partisipasi yang ditawarkan ini bentuknya belum secara substansif mewakili kepentingan masyarakat. Menurut Sherry Arnstein, dalam bukunya *A Ladder of Participation* (1969) beberapa model partisipasi yang harus diwaspadai antara lain:²

- a. Partisipasi yang sifatnya manipulatif, yang hanya menempatkan elemen masyarakat dalam kerjasama yang sifatnya pembinaan atau kehumasan belaka.
- b. Partisipasi yang menempatkan warga sebagai pihak yang harus diterapi karena kurangnya kapasitas diri dan aksesnya terhadap informasi. Misalnya warga yang

² M. Nur Sholikin *et al.*, *Awasi Perda, Berdayakan Daerah Seri Panduan Pemantauan Legislasi Daerah*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2009), hlm. 31-32.

melaporkan dampak kebijakan tertentu, alih-alih diselesaikan laporannya malah dirujuk ke institusi lain yang tugasnya mengelola pengaduan.

- c. Partisipasi yang menempatkan warga sebagai target informasi. Meski inisiatif penginformasian harus diapresiasi, tetapi mekanismenya masih satu arah dan tidak bersifat dialogis. Informasi yang diberikan sifatnya masih pada permukaan belaka belum mengupayakan pemecahan masalah yang dialami warga.
- d. Partisipasi sebagai salah satu model konsultasi publik. Dalam proses pengambilan keputusan, masyarakat sudah dilibatkan meski tidak ada jaminan masukan dari masyarakat akan dipertimbangkan dalam kebijakan yang diambil.

Mengambil contoh RDPU (Rapat Dengar Pendapat Umum), RDPU tidak memiliki mekanisme yang jelas mengenai tindak lanjut dari masukan yang diberikan masyarakat mengenai suatu undang-undang. Mekanisme lain bagi masyarakat untuk berpartisipasi seperti kunjungan kerja, sosialisasi dan lokakarya sangat jarang dilakukan.

Partisipasi masyarakat juga merupakan salah satu bentuk kemerdekaan mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan. Menutup jalan partisipasi masyarakat bisa dikatakan menutup hak kebebasan berpikir dan berpendapat masyarakat. Sudah sepatutnya DPR selaku lembaga perwakilan yang mendapatkan mandat dari rakyat membuka jalan partisipasi sebagai bentuk penghormatan terhadap hak sipil dan politik masyarakat.

Demokrasi perwakilan yang terjadi di Indonesia baru berupa demokrasi perwakilan prosedural. Hubungan keterwakilan antara rakyat (konstituen) dengan wakil rakyat hanya bersifat semu. Tidak ada *bargaining position* (posisi tawar) yang proporsional antara konstituen dengan wakil rakyat. Konstituen di Indonesia belum menyadari perannya selaku rakyat yang memberikan sebagian kedaulatannya kepada negara melalui wakil rakyat. Konstituen belum menyadari bahwa langkah mereka tidak terhenti sampai memilih wakil rakyat. Konstituen pun belum menyadari bahwa dalam pelaksanaan fungsi DPR khususnya pembentukan undang-undang, mereka bisa menyuarakan kepentingan mereka dan mengingatkan DPR bahwa mereka dipilih oleh rakyat untuk melayani kepentingan rakyat.

Pada akhirnya, demokrasi perwakilan di Indonesia belum mampu mewujudkan sebuah “ruang publik v” yang merupakan kondisi yang memungkinkan konstituen untuk selalu berperan sebagai pengeras suara (*sounding board*) dalam menyuarakan kepentingan publik untuk pembuatan kebijakan publik. Ruang publik yang dapat menunjukkan diskursus antara konstituen dan wakilnya yang berujung pada kebijakan publik yang benar-benar berpihak pada kepentingan publik. Untuk menjawab kegelisahan dalam melihat pelaksanaan demokrasi perwakilan di Indonesia, demokrasi deliberatif yang mengutamakan “ruang publik” bisa menjadi salah satu solusi.

b. Demokrasi Deliberatif dan Ruang Publik dalam Pandangan Jurgen Habermas

Secara etimologis istilah “deliberasi” berasal dari bahasa latin “*deliberatio*” yang artinya konsultasi, menimbang-nimbang, atau musyawarah.³ Dalam konteks pembahasan tentang teori demokrasi, “deliberasi” selalu menjadi elemen penting. Walaupun memiliki banyak variasi, deliberasi bisa dibilang tetap menjadi “fitur” inti dari demokrasi. Menurut Hansen, gagasan deliberasi dapat ditarik dari pemikiran beberapa filsuf dan pemikir politik sejak abad 18 seperti: Rouessau, de Tocqueville, JS Mill, Dewey dan Koch.⁴ Namun, para ahli umumnya bersepakat bahwa istilah demokrasi deliberatif (*deliberative democracy*)

³ Budi Hardiman, “Demokrasi Deliberatif: Model untuk Indonesia Pasca Suharto?”, dimuat dalam *Basis*, No. 11-12, tahun ke-53, November-Desember 2004, hlm.18.

⁴ Candra Kusuma, “Demokrasi Deliberatif di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus ‘Forum Konstituen’ di Kabupaten Bandung”, tesis pada Departemen Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 37.

diperkenalkan oleh J.M. Bessette di tahun 1980. Meskipun demikian, pemikir yang dipandang berjasa mengembangkan dan mempopulerkan demokrasi deliberatif adalah Jurgen Habermas. Pemikiran Habermas tentang konsep demokrasi deliberatif didasari oleh pemetaan yang dia lakukan terhadap 3 (tiga) konsep demokrasi, yaitu: (a) model liberal; (b) model republik; dan (c) model prosuderalis. Model terakhir inilah yang menjadi landasan pemikiran Habermas dalam mengembangkan konsep demokrasi deliberatif. Dalam pandangan Habermas, konsep deliberasi adalah prosedur sebuah keputusan dapat dihasilkan. Dengan kata lain, sebuah konsensus atau keputusan memiliki legitimasi jika sudah melalui proses pengujian atau diskursus, dimana semua isu dibahas bersama khususnya oleh pihak-pihak yang terlibat langsung dengan isu tersebut dalam posisi yang setara dan tanpa tekanan pihak lain.⁵ Konsep tersebut ingin meningkatkan intensitas partisipasi warga negara dalam proses pembentukan aspirasi dan opini agar kebijakan dan undang-undang yang dihasilkan oleh pihak yang memerintah semakin mendekati harapan pihak yang diperintah. Intensifikasi proses deliberasi lewat diskursus publik ini merupakan jalan untuk merealisasikan konsep demokrasi, *Regeirung der Regierten* (Pemerintahan oleh yang diperintah).⁶

Menurut Reiner Forst, seorang komentator Habermas, mengungkapkan bahwa “demokrasi deliberatif” bukan berarti jumlah kehendak perseorangan dan juga bukan kehendak umum yang menjadi sumber legitimasi, melainkan proses pembentukan keputusan politik yang selalu terbuka terhadap revisi secara deliberatif dan diskursif argumentatif. Dengan demikian, demokrasi deliberatif dapat dipahami sebagai proseduralisme dalam hukum dan politik. Demokrasi deliberatif merupakan suatu proses perolehan legitimasi melalui diskursivitas.⁷ Selain itu, dalam demokrasi deliberatif, keputusan mayoritas dapat dikontrol melalui kedaulatan rakyat. Artinya, masyarakat dapat mengkritisi keputusan-keputusan yang dibuat oleh para pemegang mandat. Kritik masyarakat ini akan berfungsi untuk mengendalikan politik formal atau kebijakan-kebijakan politik.⁸

Sementara itu, arena dimana “diskursus” tersebut dapat berlangsung, oleh Habermas disebut dengan *publik sphere* (ruang publik). Dalam pandangan Habermas, ruang publik adalah kehidupan sosial dimana opini publik dapat terbentuk.⁹ Habermas juga memaknai ruang publik sebagai hakekat kondisi-kondisi komunikasi yang dengannya sebuah formasi opini dan aspirasi diskursif sebuah publik yang terdiri dari warga negara dapat berlangsung.¹⁰

Dalam konteks masyarakat yang demokratis, akses untuk menyampaikan opini publik tersebut dijamin oleh negara, dimana opini publik lahir dari setiap pembicaraan para individu yang kemudian membentuk *public body*. Habermas menambahkan, bahwa warga berperilaku sebagai *public body* ketika mereka berbicara dalam cara yang tidak dilarang yaitu dengan jaimnan kebebasan berserikat dan berkumpul, serta kebebasan untuk mengekspresikan dan mempublikasikan pendapat mereka tentang hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan umum.¹¹ Inti dari pemikiran Habermas tersebut, semua produk hukum dan kebijakan yang

⁵ *Ibid.*, hlm. 38.

⁶ Budi Hardiman, *Filsafat Fragmentaris* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 126.

⁷ *Ibid.*, hlm. 127.

⁸ Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif* (Yogyakarta: Kanisius, 2009), hlm. 128.

⁹ Dalam hal ini, demokrasi deliberatif tidak lain merupakan konsep *polititital public sphere* (ruang publik politik). Kusuma, *Demokrasi Deliberatif... op,cit.*, hlm, 38.

¹⁰ Hardiman, *Demokrasi Deliberatif... op, cit.*, hlm. 134.

¹¹ Dalam satu *public body* yang besar, komunikasi memerlukan sarana khusus untuk proses *deliver* informasi dan mempengaruhi orang-orang yang menerimanya. Hal tersebut terkait dengan konsep *civil society* yang oleh Habermas digambarkan seperti: “masyarakat terdiri atas perhimpunan-perhimpunan, organisasi-organisasi dan gerakan-gerakan yang kurang lebih bersifat spontan yang menyimak, memadatkan dan secara nyaring meneruskan resonansi keadaan persoalan kemasyarakatan di dalam wilayah-wilayah privat ke dalam wilayah ruang publik politis”. *Ibid.*, hlm. 136.

dibuat oleh negara baik di ranah legislatif, eksekutif, dan yudikatif, harus melalui proses pengujian dan diskursus oleh *civil society*.¹²

c. **Demokrasi Deliberatif di Indonesia: Penerapan dan Tantangan Kedepan**

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, paham demokrasi deliberatif memberikan arti penting pada proses atau prosedur pengambilan keputusan yang menekankan musyawarah dan penggalian masalah melalui dialog ataupun *sharing* ide di antara para pihak dan warga negara. Keterlibatan warga merupakan inti dari demokrasi deliberatif, berbeda dengan ide dasar paham demokrasi perwakilan yang lebih menekankan keterwakilan. Jika demokrasi deliberatif mengutamakan kerjasama antar ide dan antar pihak, maka demokrasi perwakilan adalah kompetisi antar ide dan antar pihak. Namun demikian, bukan tidak mungkin paham “deliberasi” diaplikasikan dalam demokrasi perwakilan, yang dengan kata lain proses pembentukan atau pengambilan kebijakan oleh wakil rakyat diwarnai oleh keterlibatan rakyat/konstituen melalui proses yang deliberatif. Beranjak dari hal ini, bisa ditarik beberapa elemen penting dari paham demokrasi deliberatif, yaitu: partisipasi warga, ketersediaan ruang untuk terlibat dalam proses (ruang publik), dan komunikasi diantara warga maupun antar warga dan pembentuk kebijakan.

Jika hal tersebut ditarik dalam konteks Indonesia, maka muncul sebuah pertanyaan apakah paham demokrasi deliberatif diterapkan atau setidaknya familiar di Indonesia, dan kalau pun Indonesia tidak menganut paham demokrasi deliberatif apakah proses pembentukan kebijakan di Indonesia (khususnya undang-undang) sudah melalui suatu proses yang deliberatif, dan apabila di masa mendatang paham tersebut secara konsisten ingin diterapkan, tantangan apa yang menghantuinya? Dalam bagian ini pertanyaan-pertanyaan tersebut akan dijawab dengan menggunakan pemikiran Habermas serta pemikir demokrasi deliberatif lainnya.

Secara yuridis normatif, ketentuan mengenai pembentukan undang-undang di Indonesia diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Tata Tertib DPR RI. Dalam beberapa ketentuan yang ada, kita bisa melihat proses pembentukan sebuah undang-undang secara keseluruhan. Mulai dari tahap perencanaan hingga tahap pengundangan. Berdasarkan regulasi tersebut, kita dapat melihat bahwa dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia sudah dibuka “pintu” partisipasi bagi masyarakat yang ingin terlibat melalui media-media yang telah disebutkan dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undang dan Peraturan Tata Tertib DPR. UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undang memberikan semacam prasyarat masyarakat dapat terlibat atau berpartisipasi dalam proses pembentukan undang-undang, yaitu setiap rancangan undang-undang dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Artinya, DPR dalam hal ini harus menyediakan informasi perihal agenda pembahasan RUU ataupun informasi yang terkait lainnya. Sehingga, ketersediaan informasi dan keterbukaan informasi adalah hal yang mutlak diperlukan. Menanggapi tuntutan ini, beberapa cara telah dilakukan oleh DPR diantaranya optimalisasi peran Humas pada Sekretariat Jenderal dan pembangunan website. Namun, apakah dua cara tersebut telah memberikan informasi yang benar-benar diperlukan oleh masyarakat dan dengan mudah diakses oleh mereka masih menjadi satu masalah tersendiri. Disamping, apakah partisipasi masyarakat dalam media-media tersebut berdampak secara langsung terhadap pengambilan keputusan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam ketentuan Peraturan Tata Tertib DPR tidak ada ketentuan yang secara eksplisit memberikan kewajiban kepada DPR untuk terikat dengan masukan atau aspirasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang. Bahasa yang digunakan oleh ketentuan tersebut

¹² Kusuma, “Demokrasi Deliberatif di...”*loc. cit.*, hlm. 39.

hanyalah “pertimbangan”, bahwa hasil kunjungan kerja anggota DPR ataupun RDPU maupun pertemuan-pertemuan lainnya dengan masyarakat dijadikan bahan masukan atau bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Dengan kata lain, aspirasi dari masyarakat bisa saja diakomodasi dalam undang-undang atau berlalu begitu saja.

Sedangkan di sisi warga/masyarakat sendiri, tidak bisa dipungkiri bahwa masih ada fenomena *distrust* terhadap wakil rakyat dalam proses pembentukan undang-undang. Sehingga, masyarakat kerap kali memilih “saluran” lain untuk menunjukkan aspirasi mereka, semisal aksi demo di depan gedung DPR untuk menolak suatu kebijakan tertentu atau aksi-aksi konvensional lainnya. Jalur yang disediakan oleh DPR seperti RDPU atau pertemuan-pertemuan tertentu tetap dipilih oleh masyarakat terutama dari kalangan lembaga swadaya masyarakat tetapi terkadang “cara” ini dianggap tidak memberikan dampak signifikan dibandingkan cara-cara yang konvensional. Kenapa hal tersebut bisa terjadi? Karena media yang dipandang sebagai wadah komunikasi wakil rakyat dan konstituennya sering tidak memberikan jawaban atas tuntutan mereka, karena pihak yang memiliki otoritas untuk mengambil keputusan adalah tetap si wakil rakyat yang bersangkutan. Selain itu, tidak bisa pula dinafikan fakta bahwa masyarakat memiliki keterbatasan dalam memahami makna “partisipasi” dan “aspirasi”. Tidak jarang momentum kunjungan kerja wakil rakyat di masa reses dimanfaatkan sebagai ajang meminta bantuan materiil untuk keperluan pembangunan di daerah setempat, dibanding diskusi atau dialog tentang isu-isu publik yang akan dituangkan dalam sebuah kebijakan. Dalam pembentukan opini publik pun, proses itu tidak pernah netral dalam artian terbentuk dari proses diskursus antar anggota masyarakat, tetapi lebih sering “dibentuk” dan bahkan “digiring” oleh kepentingan-kepentingan tertentu.

Apabila gambaran di atas dihubungkan dalam pemahaman demokrasi deliberatif, maka kesimpulan awal yang diperoleh bahwa proses pembentukan undang-undang belum melalui proses yang deliberatif. *Pertama*, jika kita kaitkan dengan legitimabilitas pembentukan undang-undang, bahwa tidak ada keharusan sebuah rancangan undang-undang harus diuji secara publik sebelum rancangan undang-undang tersebut disetujui bersama antara DPR dan Pemerintah, dan ketika uji publik tersebut tidak dilaksanakan, undang-undang yang telah disetujui tetap memiliki legitimasi. Apabila kita buka ketentuan tentang pengujian undang-undang secara formil di Mahkamah Konstitusi, persyaratan uji publik tersebut juga tidak menjadi alasan sebuah undang-undang cacat secara formil atau cacat dalam proses pembentukannya. Dengan demikian, uji publik sebagai salah satu bentuk dari proses deliberasi tidak dijadikan dasar legitimasi dalam prosedur pembentukan undang-undang di Indonesia. *Kedua*, demokrasi deliberatif menghendaki keberadaan “ruang publik” baik ketersediaan “ruang” secara fisik maupun ruang dalam arti “kondisi” yang memungkinkan warga/masyarakat mendiskusikan isu-isu publik terkait dengan pembentukan kebijakan tertentu. Berkenaan dengan ini, media seperti RDPU, Rumah Aspirasi, atau kunjungan kerja belum merepresentasikan kehadiran ruang publik yang semestinya. Pasalnya, proses “dialog” yang berlangsung di dalamnya bukanlah dialog yang didasarkan pada argumentasi-argumentasi rasional untuk mencapai suatu konsensus yang kelak dituangkan dalam kebijakan/undang-undang. Selain itu, belum tercipta “kondisi” yang memungkinkan proses diskursus berlangsung secara deliberatif, mengingat keterbatasan kemampuan anggota masyarakat dalam memahami isu publik dan terutama adanya posisi yang tidak setara atau seimbang diantara “peserta”, dimana wakil rakyat adalah pihak yang memiliki otoritas sebagai pengambil keputusan tanpa adanya jaminan bahwa aspirasi masyarakat mengikat mereka dalam mengambil keputusan atau mereka tidak terikat dengan “kesepakatan” mereka dengan konstituen. Sebaliknya, para wakil rakyat tersebut terikat dengan kesepakatan mereka dengan partai politik yang mengusung mereka di parlemen. Disamping itu, faktanya bahwa hanya partai politik yang memiliki hak untuk menarik wakil rakyat tersebut dari parlemen, sedangkan rakyat tidak punya hak *recall* terhadap wakilnya sendiri. Dengan demikian, ada

ketidakseimbangan posisi daya tawar (*bargaining position*) antara wakil rakyat dengan konstituennya yang menjadikan keberadaan “ruang publik” ideal tidak terbentuk dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia.

Mengulang kembali pernyataan sebelumnya, bahwa paham deliberasi dalam demokrasi deliberatif bukan tidak mungkin diterapkan dalam konsep demokrasi perwakilan, seperti halnya di Indonesia. Seterusnya, bagaimana seharusnya aplikasi proses yang deliberatif dalam sistem perwakilan di Indonesia? Untuk membantu mencari jawaban dari pertanyaan tersebut, perlu dikemukakan pendapat Carson dan Karp yang memberikan 3 (tiga) kriteria pengambilan kebijakan publik yang dapat dikategorikan sebagai proses yang deliberatif. Ketiga kriteria tersebut adalah:¹³

- a. *Influence, the process should have the ability to influence policy and decision making;*
- b. *Inclusion, the process should be representative of the population and inclusive to diverse viewpoints and values, providing equal opportunity for all participate; and*
- c. *Deliberation, the process should provide open dialogue, acces to information, respect, space to understand and reform issues, and movement towards consensus.*

Apabila proses pembentukan undang-undang hendak diwarnai dengan proses deliberatif, maka harus diciptakan sebuah proses yang merujuk pada realisasi ketiga kriteria di atas. Bahwa proses baru yang hendak dibangun haruslah: (i) memiliki kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan dan pengambilan keputusan; (ii) mewakili populasi dan terbuka terhadap beragam nilai dan sudut pandang, serta memberikan kesempatan yang sama bagi semua pihak yang berpartisipasi; dan (iii) memberikan ruang yang terbuka untuk berdialog, sikap menghargai pandangan, dan akses terhadap informasi. Untuk mewujudkan proses yang baru tersebut, tentunya beberapa masalah yang diidentifikasi sebelumnya harus dieliminasi terlebih dahulu, seperti: bagaimana meminimalisasi ketidakseimbangan posisi tawar antara wakil rakyat dengan konstituennya, dan bagaimana memastikan aspirasi masyarakat diserap dalam kebijakan. Inti dari dua masalah tersebut adalah memperbaiki kembali hubungan antara wakil rakyat dengan konstituennya. Oleh karena itu, terdapat beberapa tantangan yang harus dihadapi negara ini dalam rangka mewujudkan paham deliberasi dalam proses pembentukan undang-undang, yaitu:

1. *Pembaruan sistem keterwakilan dan partai politik*

Untuk mendekatkan hubungan antara wakil rakyat dengan konstituennya maka perlu adanya perubahan dalam sistem keterwakilan di Indonesia yang terkait erat dengan sistem pemilu. Sistem yang ada saat ini membuat wakil rakyat seolah tidak memiliki hubungan atau keterikatan dengan konstituennya. Hal ini dikarenakan tidak ada suatu keharusan yang ditentukan oleh undang-undang bahwa calon wakil rakyat benar-benar mengenal daerah dan calon pemilih di daerah yang bersangkutan. Bahkan dengan kondisi sekarang, seseorang yang tidak tinggal di sebuah daerah bisa saja mencalonkan diri dari daerah tersebut hanya karena dia memiliki KTP di wilayah daerah itu atau dengan dalih “putera daerah”. Di masa mendatang, perlu kiranya mengubah sistem keterwakilan ini, walaupun tidak persis sama dengan sistem distrik seperti yang diterapkan di Amerika Serikat, tetapi setidaknya mendekati model pemilihan distrik tersebut. Sedangkan untuk partai politik, tidak terlalu dipahami oleh masyarakat bahwa partai politik berperan penting dalam proses demokrasi di negara ini. Adalah pekerjaan rumah yang berat sekaligus strategis

¹³ L. Carson & Hartz-Karp, *Adapting and Combining Deliberative Designs*, dalam J. Gastil & Levine.P, *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century* (San Fransisco: Jossey Bass), hlm. 120-138. Sebagaimana dikutip dalam Antun Mardiyanta, “Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasinya”, *Journal Airlangga*, Vol. 24, Nomor 3, Tahun 2011, hlm: 261-271.

bagi partai politik untuk merebut kembali kepercayaan masyarakat dengan memperbaiki kembali sistem internal partai politik. Hal yang bisa dilakukan diantaranya membangun sistem kaderisasi partai agar calon wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan adalah orang-orang yang kenal betul dengan konstituen dan daerah yang mereka wakili. Selain itu, partai politik juga harus mulai memikirkan strategi untuk menjadikan institusi mereka sebagai salah satu bentuk “ruang publik” dalam mendiskusikan isu-isu publik.

2. *Penguatan institusi DPR*

Seperti yang sering disebut sebelumnya bahwa salah satu kondisi yang harus dipenuhi untuk mencapai proses deliberasi adalah akses terhadap informasi. Adalah menjadi tugas DPR untuk menguatkan sarana akses informasi pada instansi mereka, termasuk menyajikan konten informasi yang dapat digunakan sebagai materi untuk rakyat berpartisipasi dalam proses. Misalnya, informasi tentang agenda kerja, rancangan undang-undang yang akan dibahas, dan yang tidak kalah penting adalah informasi tentang tindak lanjut masukan masyarakat. Selain itu, DPR harus membangun sistem kunjungan kerja yang efektif pada masa reses, apakah dengan mewajibkan agenda kunjungan kerja, pelaporan secara transparan hasil dari kunjungan kerja, dan sebagainya.

3. *Pencerdasan atau pendewasaan masyarakat dalam partisipasi politik*

Hal terakhir ini sangat strategis sekaligus berat untuk dijalankan, walaupun bukan hal yang mustahil bisa diwujudkan. Pencerdasan kepada masyarakat ini bisa menjadi agenda pemerintah, wakil rakyat, partai politik, media dan masyarakat itu sendiri melalui lembaga-lembaga swadaya masyarakat.

Pada akhirnya, usaha-usaha tersebut memang tidak segampang membalik telapak tangan dan belum tentu seratus persen menyelesaikan masalah. Perlu usaha keras dan waktu yang lama untuk mewujudkannya. Hal yang disasar bukanlah mendekonstruksi paham demokrasi perwakilan yang ajeg berlaku di Indonesia, tetapi justru memperkuat paham demokrasi representatif tersebut, serta memperkuat legitimasi wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan, dengan cara menekan wakil rakyat terpilih untuk merespon rekomendasi-rekomendasi yang dihasilkan dari proses yang deliberatif tadi.

Simpulan

Demokrasi perwakilan yang terjadi di Indonesia saat ini baru berupa demokrasi perwakilan yang bersifat prosedural. Hal ini terjadi karena belum tersedianya 3 (tiga) hal, yaitu: (i) partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang undangan (dalam hal ini khususnya undang-undang); (ii) mekanisme dan sarana untuk berpartisipasi; dan (iii) kepedulian terhadap kebebasan berpikir dan berpendapat (opini publik). Oleh karena itu, hubungan keterwakilan antara rakyat (konstituen) dengan wakil rakyat hanya bersifat semu. Tidak ada *bargaining position* (posisi tawar) yang proporsional antara konstituen dengan wakil rakyat.

Menjawab permasalahan dengan konsep demokrasi deliberatif merupakan tujuan jangka panjang yang memerlukan tahapan yang hendak dibangun, yaitu: (i) memiliki kemampuan untuk mempengaruhi kebijakan dan pengambilan keputusan; (ii) mewakili populasi dan terbuka terhadap beragam nilai dan sudut pandang, serta memberikan kesempatan yang sama bagi semua pihak yang berpartisipasi; dan (iii) memberikan ruang yang terbuka untuk berdialog, sikap menghargai pandangan, dan akses terhadap informasi.

Dalam mencoba konsep demokrasi deliberatif khususnya dalam proses pembentukan undang-undang di Indonesia, terlebih dahulu perlu dilihat beberapa tantangan yang akan muncul, yaitu: (i) pembaruan sistem keterwakilan dan partai politik; (ii) penguatan institusi DPR; dan (iii) pencerdasan atau pendewasaan masyarakat dalam partisipasi politik.

Daftar Bacaan

- Antun, Mardiyanta. “Kebijakan Publik Deliberatif: Relevansi dan Tantangan Implementasinya”, *Journal Airlangga*, Vol. 24, Nomor 3, Tahun 2011, hlm: 261-271.
- Hardiman, Budi. *Filsafat Fragmentaris*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.
- . *Demokrasi Deliberatif* .Yogyakarta: Kanisius, 2009.
- .“Demokrasi Deliberatif: Model untuk Indonesia Pasca Suharto?”, dimuat dalam *Basis*, No. 11-12, tahun ke-53, November-Desember 2004
- Kusuma, Candra.“Demokrasi Deliberatif di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus ‘Forum Konstituen di Kabupaten Bandung’”, tesis pada Departemen Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Jakarta. 2012.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia “*Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang*”, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPUU>, diakses tanggal 15 Oktober 2013.
- Sholikin, M. Nur. et al. *Awasi Perda, Berdayakan Daerah Seri Panduan Pemantauan Legislasi Daerah*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK), 2009.

Biodata Penulis

1. Liza Farihah

Penulis meraih gelar sarjana hukum melalui program kekhususan hukum tata negara dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) tahun 2012. Saat mahasiswa, aktif dalam organisasi mahasiswa seperti BEM Universitas Indonesia, *Indonesian Law Debate Society* FHUI, dan Lembaga Kajian Keilmuan FHUI. Pernah mengikuti beberapa kejuaraan debat dan karya ilmiah serta terlibat dalam beberapa penelitian dari universitas dan lembaga swadaya masyarakat. Saat ini bekerja sebagai peneliti di Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), sebuah LSM yang fokus pada kajian dan advokasi kebijakan untuk reformasi peradilan khususnya di Mahkamah Agung.

2. Della Sri Wahyuni

Meraih gelar sarjana hukum melalui program kekhususan hukum tata negara dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) tahun 2012, mempercepat langkahnya untuk menjadi asisten dosen hukum tata negara di FHUI pada tahun 2013. Penulis aktif mengikuti kejuaraan debat dan bergabung dalam *Indonesian Law Debate Society* FHUI saat menjadi mahasiswa. Saat ini bekerja sebagai peneliti di Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP), sebuah LSM yang fokus pada kajian dan advokasi kebijakan untuk reformasi peradilan khususnya di Mahkamah Agung.